

# CUANDO EL PODER EXTRACTIVO CAPTURA EL ESTADO

## LOBBIES, PUERTAS GIRATORIAS Y PAQUETAZO AMBIENTAL EN PERÚ

Francisco Durand



OXFAM

# **CUANDO EL PODER EXTRACTIVO CAPTURA EL ESTADO**

**LOBBIES, PUERTAS GIRATORIAS Y  
PAQUETAZO AMBIENTAL EN PERÚ**

---

Francisco Durand



**OXFAM**



Francisco Durand es profesor principal de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), y coordinador de la Sección Política y Gobierno; además, ha sido profesor principal de Ciencia Política en la Universidad de Texas. Es autor de libros y artículos en el Perú y el exterior sobre la proyección de los empresarios a la política. Su último libro se titula *Los Romero: fe, fama y fortuna*. Actualmente, está preparando con John Crabtree, investigador asociado y profesor de la Universidad de Oxford, el libro *Peru: Extractive Elites and State Capture* (Londres: Zed Books). Es considerado un experto en grupos de poder económico y captura del Estado.

## **CUANDO EL PODER EXTRACTIVO CAPTURA EL ESTADO. LOBBIES, PUERTAS GIRATORIAS Y PAQUETAZO AMBIENTAL EN PERÚ**

Primera edición  
Junio 2016

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-07864  
ISBN: 978-612-46622-4-9

AUTOR: Francisco Durand

ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN: Emilio Salcedo • COORDINACIÓN Y PRODUCCIÓN DEL INFORME:  
Equipo de políticas y campaña de Oxfam en Perú • CORRECCIÓN DE ESTILO: Pilar Garavito  
• ILUSTRACIONES: Miguel García • DIAGRAMACIÓN: Jorge Kajatt

IMPRESIÓN: Tarea Asociación Gráfica Educativa (Psje. María Auxiliadora 156, Breña,  
Lima - Perú)  
Tiraje: 500 ejemplares

©Oxfam  
©Oxfam América Inc.

Calle Diego Ferré 365, Miraflores, Lima - Perú  
Teléfono: (511) 616 2554

<http://peru.oxfam.org>



oxfamenperu



oxfamenperu

# SIGLAS

- ADEX: Asociación de Exportadores
- AAFP: Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones
- BCRP: Banco Central de Reserva del Perú
- BCP: Banco de Crédito del Perú
- CCL: Cámara de Comercio de Lima
- CEO: *Chief executive officer*
- CGTP: Central General de Trabajadores del Perú
- Confiep: Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
- EESI: Equipo especializado de seguimiento a la inversión del MEF
- EIA: Estudio de impacto ambiental
- EMN: Empresas multinacionales
- GPE: Grupos de poder económico
- IPE: Instituto Peruano de Economía
- JNE: Jurado Nacional de Elecciones
- MEF: Ministerio de Economía y Finanzas
- Minam: Ministerio del Ambiente
- Minem: Ministerio de Energía y Minas
- OEFA: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, adscrito al Minam
- ONG: Organización no gubernamental
- SNMPE: Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía. Miembro de la Confiep
- Sunat: Superintendencia Nacional de Administración Tributaria



# CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
<b>1. LA CAPTURA CORPORATIVA DEL ESTADO Y SUS VARIANTES</b>	<b>9</b>
<b>2. FACTORES ESTRUCTURALES Y SISTEMA DE CAPTURA</b>	<b>17</b>
2.1. Breve esbozo histórico	17
2.2. Mapa de poder económico	19
2.3. Concentración del poder político	28
2.4. Debilidad de la sociedad civil	32
<b>3. MECANISMOS DE CAPTURA</b>	<b>35</b>
<b>4. LA CAPTURA DE HUMALA</b>	<b>42</b>
4.1. Primera secuencia: hacia la captura de Humala	43
4.2. Confiep, el Grupo El Comercio y la “puerta giratoria”	47
4.3. El debate sobre la captura	53
4.4. Segunda secuencia de hechos: reformas reactivadoras	54
4.5. Análisis de la Ley 30230	62
<b>5. REACCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO</b>	<b>65</b>
<b>REFLEXIONES FINALES</b>	<b>76</b>
<b>ANEXO 1. DETALLE DE LOS EFECTOS DE LA LEY 30230 EN EL CASO DE EMPRESAS MULTADAS POR EL OEFA</b>	<b>80</b>
<b>ANEXO METODOLÓGICO: CÓMO ESTUDIAR CASOS DE CAPTURA CORPORATIVA</b>	<b>86</b>



# INTRODUCCIÓN

Este trabajo estudia el fenómeno de captura política. Se intenta explicar qué factores determinan la captura política en un gobierno y qué mecanismos concretos se combinan en un determinado momento para permitir que las corporaciones, en particular las extractivas, tengan influencia desmedida sobre determinadas ramas del aparato burocrático, al punto de producir una ley que las beneficia y, al mismo tiempo, va en desmedro de las instituciones públicas y grupos sociales vulnerables.

Existe un creciente interés internacional en investigar la captura del Estado debido a que refuerza el poder de las élites, concentra los recursos materiales, tiende al abuso de poder, debilita la legitimidad de las autoridades y genera consecuencias negativas para quienes son excluidos de la toma de decisiones. Si bien las modalidades de captura varían según países y niveles de desarrollo, este problema es hoy de preocupación universal<sup>1</sup>.

Su estudio es también importante para llenar un vacío. La mayor parte de los trabajos sobre captura política (noción más amplia) o captura del Estado (centrada en el aparato burocrático), en sus distintas modalidades, se concentra en discutirla en abstracto, como fenómeno sistémico, sin generar suficientes estudios de casos que permitan explicar en qué instituciones, cuándo y cómo ocurren los procesos de captura. El trabajo como el que aquí se presenta es un esfuerzo por cerrar la brecha de evidencias existente en las publicaciones sobre el tema.

Este documento, además, estudia la captura corporativa en un contexto específico y a partir de un caso ilustrativo, en tanto asume que, dada la opacidad del fenómeno, hay gobiernos y momentos en los que es posible observarlo con mayor nitidez. Una adecuada selección de casos es, por ello, de fundamental importancia para avanzar en estos estudios. Para tal fin, consideramos que como la captura política se explica sobre la base de datos

---

1 Oxfam America, “Expert Event on Political Capture and Inequality”, Oxfam America, Washington D. C., January 27-28, 2016.



cualitativos y relaciones de poder, la metodología más adecuada es aquella que permite hacer un seguimiento de actores y especificar sus relaciones en una secuencia de hechos temporales<sup>2</sup>.

El gobierno de Ollanta Humala (Perú 2011-2016) llegó al poder con una agenda de cambio social y crítica a las élites económicas, pero luego se alió con ellas y abandonó a sus seguidores, a quienes prometió representar, lo cual dio lugar a un debate nacional sobre captura política. Estudiamos el caso de la Ley 30230, aprobada en 2014 para eliminar trabas burocráticas a las grandes inversiones extractivas con el fin de “estimular las inversiones”, puesto que nos permite ilustrar con mayor claridad que otros casos cómo opera esta captura corporativa al identificar el contexto y los mecanismos que entran en acción para que las élites económicas tengan una influencia desmedida en ciertas decisiones que las favorece.

El trabajo se divide en seis secciones. En la primera, se realiza un breve balance de la literatura sobre captura del Estado, referida a actores económicos en países latinoamericanos. En la segunda, se discuten los factores estructurales que configuran un sistema de captura: la concentración de poderes económicos en una élite económica extractivista, el “decretismo” político y la debilidad de la sociedad civil. En la tercera, se discuten los mecanismos de captura usados por los actores para influir en los gobiernos: financiación de campañas, *lobby* y “puerta giratoria”. En la cuarta, se estudia el caso peruano durante el gobierno de Humala y la manera cómo se inicia una secuencia de hechos producida por la Ley 30230. La quinta parte analiza las reacciones de la sociedad civil y estima el variado impacto de la ley. El trabajo finaliza con reflexiones acerca del fenómeno de captura, basadas en las constataciones encontradas en el estudio del caso. Se presenta también un anexo metodológico sobre la captura corporativa a partir de la experiencia del caso peruano.

La presente investigación se desarrolló gracias a la colaboración de Oxfam en Perú, y contó con la asistencia del sociólogo Emilio Salcedo en tareas de investigación y elaboración de cuadros y gráficos. Las conclusiones del trabajo son responsabilidad única del autor.

2 Esta metodología se conoce como “*process tracing analysis*”. Ver, al respecto, David Collier, “*Understanding Process Tracing*”, *PS: Political Science*, vol. 44, N° 4 (2011): pp. 823-30.



# 1. LA CAPTURA CORPORATIVA DEL ESTADO Y SUS VARIANTES

La captura política vinculada al poder de las corporaciones en un mundo globalizado constituye un campo de estudio de creciente interés al relacionarse con el abuso de poder, la inequidad material y los derechos humanos, situaciones causadas por la influencia de élites económicas y políticas sobre asuntos de Estado. Esta trama de relaciones es particularmente visible en las industrias extractivas, puesto que deben ser reguladas. Dadas las asimetrías de poder entre grupos sociales vulnerables, su impacto es más evidente, al punto que ocurren fuertes conflictos con frecuencia.

Este campo de estudio es de gran riqueza analítica; además, existe una contribución amplia y creciente sobre el fenómeno de captura política (y más ampliamente, influencia, cooptación o dominación política) en diversos países, tanto en el norte como en el sur global. Este trabajo se limita a realizar una breve revisión de la literatura referida a la captura por parte de actores corporativos, como élites económicas influyentes<sup>3</sup>. La revisión pone énfasis en América Latina, así como en países de similar nivel de desarrollo, donde los Estados y mercados son relativamente desarrollados.

<sup>3</sup> Janine R. Wedel, en sus estudios de las élites del poder en el mundo contemporáneo, hace referencia a las élites influyentes sobre las cuales no hay rendición de cuentas y estudia las consecuencias negativas que sus acciones generan. Ver su libro *Unaccountable: Power Brokers, Corruption Finances, Freedom and Security* (New York y Londres: Pegasus Book, 2014).

Una mirada a lo escrito sobre el tema permite identificar áreas comunes de preocupación. Se entiende por captura política una forma de influencia extrema sobre el Estado (concebida, según los casos, como influencia indebida o influencia desmedida) que sesga las decisiones de política pública a favor de unos cuantos privilegiados que concentran poderes de decisión, pudiendo ser élites económicas o políticas, incluso familias y partidos<sup>4</sup>. Los efectos que tiene son múltiples y se considera que refuerzan o generan desigualdad<sup>5</sup>. Para precisar este campo de estudio, se hace conveniente la identificación de los actores captadores y, desde esta perspectiva, ver qué los vuelve tan influyentes, sobre qué influyen, qué mecanismos o instrumentos usan para lograr sus fines y qué consecuencias generan.

En el caso de las élites económicas modernas, las corporaciones (forma empresarial que se universaliza con la globalización económica), diversos estudios coinciden en argumentar que el tamaño de las unidades productivas y los intereses en generar rentas están detrás del fenómeno de captura. Este argumento, que correlaciona o establece una causación recíproca entre tamaño e influencia, se encuentra en los primeros estudios de “captura regulatoria”, que hacen referencia a grandes intereses económicos sectoriales regulados por el Estado<sup>6</sup>. Se elabora a partir de casos en los que

- 
- 4 Esos actores privilegiados que se aprovechan del Estado pueden ser políticos (partidos, dictadores) o económicos (corporaciones, clase alta). En el caso de actores políticos captadores, existe abundante literatura sobre clientelismo y patrimonialismo, prácticas que están también asociadas a la corrupción institucional.
  - 5 Del Solar afirma que “la opacidad [...] genera concentración de poder económico y político, afecta negativamente el desarrollo social y económico y aumenta la desigualdad”. Ver Felipe Del Solar, “Transparencia, corrupción y acceso a la información pública en Chile”. En Vito Tanzi *et al.*, *Las termitas del Estado: ensayos sobre la corrupción, transparencia y desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 89. Sobre captura política y desigualdad, ver Kelsi R. Stine, “*A State of Inequality: Confronting State Capture in Post-Conflict Guatemala*”, MA Thesis, Tufts University, 2011. Sobre la relación entre desigualdad y captura, ver Gerardo Esquivel Hernández, “Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político”, Ciudad de México, Oxfam (junio 2015). Thomas Piketty en una entrevista realizada en Chile en 2014 por el Centro de Investigación Periodística (Ciper) opina: “La desigualdad puede llevar a la captura de las instituciones políticas”: <http://ciperchile.cl/2015/01/14/piketty-la-desigualdad-puede-llevar-a-la-captura-de-las-instituciones-politicas/> [acceso: diciembre 29, 2015].
  - 6 De acuerdo con Stigler, la presión de los intereses especiales, los productores, es más persuasiva; por lo tanto, son los ganadores del juego de poder. Las regulaciones se aprueban solo para el beneficio de las grandes firmas. George Stigler, “*The Theory of Economic Regulation*”, *Bell Journal of Economics and Management Science*, N° 2 (Spring 1971): 3-21. Ver también Sam Peltzman, “*Toward a More General Theory of Regulation*”, *Journal of Law and Economics*, 19, N° 2 (1976), pp. 211-240.

el tamaño de la firma condiciona las decisiones en tanto la gran empresa o corporación cuenta con mayores recursos, mejores redes y más capacidades administrativas y soportes organizativos<sup>7</sup>. Este es un argumento importante para nuestra discusión, pues identifica a los actores y explica sus objetivos.

Cabe señalar que la discusión de captura regulatoria cobra fuerza en América Latina cuando se generaliza el modelo de libre mercado desde 1990 y, simultáneamente, se elimina una serie de protecciones y subsidios estatales, se privatiza la economía, crece el poder de las corporaciones, sobre todo las extractivas, y se desarrollan nuevas actividades que serán reguladas (telecomunicaciones, fondos de pensiones, compras y adquisiciones, por ejemplo)<sup>8</sup>. Los estudios de captura regulatoria tienen, entonces, la ventaja de estar enfocados en un área de política pública específica vigilada por un organismo, lo que permite identificar a los principales actores económicos y a sus aliados políticos, los costos que generan, así como evaluar el funcionamiento de un sistema político y de gestión pública con relación a un modelo económico.

Se cuenta también con estudios sobre crimen organizado que discuten la “captura mafiosa” al identificar carteles (siendo el caso más notable Pablo Escobar y el cartel de Medellín en Colombia) que son capaces de influir sobre ramas del Estado. El objetivo, a diferencia de las corporaciones, no es económico —dado que los actores captores operan en condiciones de mercado negro y gozan de alta rentabilidad—, sino proteger sus negocios neutralizando a los órganos del Estado que se dedican a fiscalizarlos y combatirlos. Estos casos son importantes a nivel nacional, pero también se expresan con mucha fuerza a nivel subnacional, en tanto el crimen organizado logra instalarse

7 Schattschneider argumenta que la relación entre negocios y política no siempre es mediada por los grupos de interés, en este caso, los gremios empresariales, sino que puede discurrir por otros canales, más privados e informales, organizados individualmente por la gran empresa. Eric E. Schattschneider, *The Semi Sovereign People: Public Sector Growth and Reform* (New York: Holt, Rineer and Winston, 1956), 40. Lindblom, por su parte, considera que una de las ventajas de la empresa es que cuenta de partida con organizaciones y recursos de los cuales puede disponer de inmediato (*ready to be used*). Charles Lindblom, *Politics and Markets: The World's Political Economic Systems* (New York: Basic Books, 1977), p. 77.

8 Para el caso del Perú, ver Távora, José I., “La regulación del poder de mercado y la transición a la democracia”, en John Crabtree, ed. *Construir instituciones*, pp. 211-236 (Lima: CIUP, IEP y PUCP, 2006). Ver también, Távora, José I., “Captura del Estado, persistencia de la corrupción y desafíos a la democracia”, trabajo presentado en el Seminario Internacional sobre Corrupción y Vicios Públicos, Casa Sur, Lima, Septiembre 2004. Para Chile, ver Romero, Juan José, “¿Capturados por nuestra suspicacia? Algunas aproximaciones acerca del origen, desarrollo y extinción de las regulaciones”, *Revista Chilena de Derecho*, 35, N° 1, 2008, pp. 9-35.

en ciertos territorios. Debido al crecimiento de dicho fenómeno global, son cada vez más numerosos los estudios que enfatizan en los actores ilegales, particularmente los carteles, mafias en países que forman parte de la cadena del narcotráfico y otros ilícitos (oro, madera)<sup>9</sup>.

Otros autores tienen una mirada más amplia y se concentran en los grandes actores económicos, considerando su influencia sobre decisiones mayores. En estos casos, hablamos de “captura corporativa del Estado”. El tema ha sido discutido en la sociología interesada en explicar la dominación o cooptación de las clases propietarias. Cabe mencionar primero a Domhoff, quien analiza la clase dirigente de los EUA. En su visión, en el centro de la misma se encuentran las corporaciones, que tienen fuertes lazos sociales y propietarios (*interlocking directorates*), cuentan con redes económicas y sociales, y entidades de apoyo, como los grandes estudios de abogados, lo cual les genera un poder con el que no cuentan las empresas medianas y pequeñas ni los trabajadores. Domhoff sostiene que “el gran poder económico de la comunidad corporativa puede influenciar (en) el gobierno sin mayor esfuerzo, (mediante) los líderes de las corporaciones” gracias a relaciones interpersonales y contactos en las sombras, al más alto nivel<sup>10</sup>.

Otros estudios del poder corporativo, no estando explícitamente relacionados con el tema de la captura, tienen importancia en la medida que ayudan a precisar mejor los recursos y tipo de presencia en la escena política de las corporaciones en la era de la globalización económica. Fuchs estudia las corporaciones proyectadas al mercado mundial como uno de los actores claves del proceso de globalización económica. Afirma que el poder

---

9 Ver al respecto el estudio comparativo de la ONG global IDEA, *Redes ilícitas y política en América Latina*, que aplica la noción de captura de gobiernos locales y regionales por mafias: <http://www.idea.int/publications/illicit-networks-and-politics-in-latin-america/index.cfm> (acceso: diciembre 18, 2015).

10 William G. Domhoff, *Who Rules America?: Power, Politics and Social Change*. Boston: McGraw Hill, 2006, p. 47. Otros autores como Lindblom, en su libro *Politics and Markets* (1977), sin discutir la cuestión del tamaño de la firma ni considerar argumentos como el de Domhoff, sostenía que las teorías pluralistas no tomaban en cuenta que “el terreno de juego estaba desnivelado” a favor de la empresa privada. Su argumento consistía en que el rol de los empresarios, en general, y de los ejecutivos de las corporaciones, en particular, “desarrolla una posición privilegiada en el gobierno [...] que no tiene paralelo en relación [con] ningún otro grupo, excepto los propios oficiales de gobierno” (p. 172). Es así debido a la preocupación de los políticos por el rendimiento de las empresas. No tiene que existir soborno o preferencia por ser admiradores de las empresas, simplemente, entiende que en una economía de mercado, ambos deben colaborar. Los empresarios terminan desarrollando una relación privilegiada, pero tienen la ventaja de sus recursos materiales y organizacionales que pueden movilizar inmediatamente.

corporativo o *business power* es de carácter tridimensional: económico, político y discursivo<sup>11</sup>. Este enfoque tridimensional es importante para estudiar casos de economías de mercado emergentes en tanto el peso de las grandes corporaciones multinacionales es muy acentuado y también porque los conglomerados nacionales, llamados grupos de poder económico, tienden a organizarse siguiendo los modelos de las corporaciones.

En una línea similar de análisis aplicada a América Latina, Fairfield argumenta que se debe considerar la influencia que tienen las corporaciones sobre los medios de comunicación de masas y la opinión pública<sup>12</sup>. Distingue, al igual que Fuchs, entre el poder económico o material de las corporaciones y su poder político o instrumental. Fairfield sostiene que en la América Latina del siglo XXI, hay países como Bolivia de Evo Morales, donde las corporaciones mantienen su poder estructural, pero pierden el poder instrumental cuando grupos contestatarios toman el control de los asuntos públicos. En casos como los que estamos discutiendo, en Perú, el poder corporativo se mantiene. Las corporaciones multinacionales y los grupos de poder económico —las principales élites económicas—, conservan tanto el poder material como el instrumental, situación que, como veremos más adelante, configura un escenario de captura. El caso peruano es distinto del boliviano debido a que en este último, como argumenta Fairfield, la movilización social contrabalancea el poder de las élites corporativas.

Se tienen finalmente estudios referidos explícitamente a la captura corporativa del Estado, los cuales se concentran en las firmas como principal actor captor. Dichos estudios se pueden clasificar en dos vertientes<sup>13</sup>. La vertiente convencional pone énfasis en firmas de distintos tamaños que pagan sobornos para “comprar leyes” y son vistos como casos de “influencia indebida” por generar corrupción. La vertiente crítica considera que las corporaciones son el principal agente económico capaz de “capturar al Estado” (es decir, sus principales instancias decisorias) para “dictar leyes”. Esta situación es vista como “influencia desmedida” en todo el ciclo de políticas públicas y va más allá de la corrupción.

11 Doris Fuchs, *Business Power and Global Governance* (New York: Lynne Rienner, 2007).

12 Tasha Fairfield, *Private Wealth and Public Revenue* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), pp. 40 y 42.

13 Sobre estas dos corrientes, ver Francisco Durand, “El debate sobre la captura del Estado peruano”. En Desco, *Perú hoy: la gran continuidad* (Lima: Desco, 2012), pp. 19-56. Ver también, Luis Jorge Garay, “La reconfiguración cooptada del Estado: más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado” (Bogotá, 2008, trabajo no publicado), pp. 30-31.

La primera vertiente de captura como corrupción ha tenido influencia en América Latina y ha generado estudios basados en encuestas sobre captura y corrupción auspiciados por el Banco Mundial. Un aporte importante del enfoque sobre captura como corrupción son las encuestas de opinión a firmas, lo que permite elaborar un “*ranking* de captura del Estado” y asociar este *ranking* a la desigualdad; es decir, a mayor captura, mayor inequidad. Sin embargo, una limitación es que no identifica bien a las élites económicas (habla de firmas que no se identifican sectorialmente o por tamaño) y se limita a ver su impacto en la dación de leyes, un solo aspecto del ciclo de políticas públicas<sup>14</sup>.

La segunda vertiente analiza la “influencia desmedida” en la política nacional y se caracteriza por poner atención en los principales actores captadores, empezando por las corporaciones, los agentes económicos más fuertes, sean nacionales o extranjeros, tomando en cuenta sus vastos mecanismos de influencia. Los autores ponen el énfasis en formas más legales y menos cuestionables de obtener ventajas por parte de actores económicamente fuertes y organizados sin descartar la corrupción. Un ejemplo de este tipo de enfoque se encuentra en un documento de Global Witness, que afirma lo siguiente:

Al ocurrir la influencia corporativa, se va suavizando la regulación y mermando los poderes regulatorios. Esta constante profundización de la relación corporación-Estado va debilitando a las instituciones del Estado y a los procesos que son responsables de respetar, proteger y asegurar los derechos humanos. Aunque las prácticas ilegales, corruptas constituyen una forma de captura, muchas prácticas legales sirven también para capturar al Estado y provocan serias violaciones de los derechos humanos (traducción libre)<sup>15</sup>.

Omelyanchuk estudia los casos de Rusia y Ucrania (países que transitaron a economías de mercado al mismo tiempo que América Latina) desde una

- 
- 14 Ver Joel S. Hellman, Geriant Jones y Daniel Kaufmann, “*Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*”. Policy Research Working Paper N° 2444 World Bank (September 2000). Joel S. Hellman y Daniel Kaufmann, “*Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies (Oligarchic Corruption and Economic Reform)*”, *Finance & Development*, N° 38, vol. 3 (September 2001), pp. 25-41. Para el caso de América Latina, ver el estudio comparativo realizado por la Vicepresidencia de la República de Colombia y el Banco Mundial. “Diagnóstico de la corrupción y gobernabilidad en Colombia”. Bogotá, Vicepresidencia de la República, Banco Mundial y Centro de Consultoría (febrero 7, 2002), p. 13.
- 15 Global Witness, “Developments in the Fields of Corporate Capture & Company Ownership Transparency”, en [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ForumSession4/18\\_Nov\\_820\\_CorporateCaptureAndTransparency.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/ForumSession4/18_Nov_820_CorporateCaptureAndTransparency.pdf) (acceso: marzo 2016).

perspectiva amplia y crítica. Sostiene que la captura política se puede entender mejor y con mayor profundidad relacionándola con la concentración del poder económico (lo que supone tener un mapa de poder privado), la concentración del poder político (que depende de cada sistema) y la situación o estado en que se encuentra la sociedad civil<sup>16</sup>. Estas variables estructurales se consideran centrales para el presente trabajo. En un trabajo anterior, el autor de este estudio se apoya en Omelyanchuk para realizar estudios de captura que generan rentas tributarias que favorecen a las más importantes corporaciones peruanas durante un periodo que cubre varios gobiernos (1990-2006)<sup>17</sup>.

Garay, basado en el caso colombiano, también busca superar el enfoque de captura como corrupción para discutir un fenómeno mayor y más penetrante: la “captura económica del Estado”. Afirma que “una cosa es captura y soborno y otra el ejercicio del poder de influencia”; de allí que considere a las corporaciones como el principal actor captor. Membreño incide en el mismo enfoque al discutir el caso centroamericano. Distingue entre “corrupción simple” (soborno) y “corrupción legal” (también llamada “corrupción blanca”), que genera una “influencia desmedida”. Según el autor, la captura provoca una “inequidad en la competencia”, en la cual las grandes empresas son los principales actores captores<sup>18</sup>.

Tanto en los casos de Europa Central como en los de América Latina, se discute la captura en democracia, y se asume o argumenta que la financiación de campañas es un instrumento destacado, lo que lleva a la discusión sobre el rol de los partidos políticos, otra dimensión que debe ser considerada en las visiones más amplias y críticas de captura<sup>19</sup>.

16 Oleksiy Omelyanchuk, *“Explaining State Capture and Capture Modes. The Cases of Russia and Ukraine”*, Budapest: Central European University, 2001, p. 9.

17 Ver Durand, “El debate sobre la captura del Estado peruano” (2012) y Garay “La reconfiguración cooptada del Estado” (2008). Para Centroamérica, ver Mario A. Membreño, “Qué se entiende por captura del Estado”. Tegucigalpa, Colección Ética e Integridad para el Desarrollo, Consejo Nacional Anticorrupción, 2007. Para Argentina bajo Menem, ver Susana Calvo, “El Estado capturado”. *Encrucijadas*, N° 19, mayo 2002.

18 Membreño, “Qué se entiende por captura del Estado” (2007), p. 16.

19 Garay, “La reconfiguración cooptada del Estado” (2008), p. 25. Ver también, Francisco S. Gutiérrez y Paula Zuluaga B., “Hacia un país minero: retos para el sistema político y el Estado”, *Nueva Sociedad* (enero-febrero 2011) y Vesna Pesic, “*State Capture and Wide spread Corruption in Serbia*”. CEPS *Working Document*, N° 262 (2008), p. 18. Pesic analiza el caso de Serbia, donde los partidos juegan un rol importante. Para el caso chileno, sistema donde los partidos están bien organizados, ver Romero “¿Capturados por nuestra suspicacia? Algunas aproximaciones acerca del origen, desarrollo y extinción de las regulaciones” (2008), quien presenta observaciones importantes sobre la financiación de campañas, el *lobby* y el uso de la “puerta giratoria”.



Omelyanchuk, para el caso de Europa Central, y Garay, Membreño y el autor de este artículo para el caso de América Latina, coinciden en considerar a las corporaciones privadas como principales actores captores.

Para entender este tipo, es necesario un enfoque que, yendo más allá de la corrupción, identifique varios mecanismos de influencia (financiación de campañas, *lobby* en la sombra y “puerta giratoria”) con el fin de explicar su impacto en las iniciativas legales, pero no limitándose a ellas, en tanto también se toma en cuenta la implementación de políticas. Cabría preguntarse qué sucede con regímenes semidemocráticos o dictatoriales y cómo ello implica cambios de estrategia de los actores para recurrir a los mecanismos más persuasivos, los arriba citados u otros, en los cuales, probablemente, el soborno sea más importante.

En los casos de poder corporativo en democracias, se entiende que la ventaja material de los actores privados y su capacidad relacional hacen que en determinadas ocasiones ejerzan una influencia desmedida. La conformación de estructuras de poder económico y político concentradas, y la debilidad de la sociedad civil terminan configurando un sistema de captura política a pesar de la existencia de instituciones y reglas democráticas. Este sistema de captura es como un campo de fuerza que gravita sobre procesos específicos de captura a corto plazo, siguiendo las variaciones del ciclo político a medida que se suceden distintos gobiernos. Este enfoque crítico de captura corporativa, que toma en cuenta el poder multidimensional de los actores captores, permite entender mejor el caso peruano durante el gobierno “capturado” de Humala y en la coyuntura en la cual el proceso de toma de decisiones genera por sus influencias la Ley 30230, que los favorece.

Metodológicamente, se está frente a un estudio cualitativo aplicado a un gobierno. En casos como este, conviene realizar un análisis de seguimiento de procesos. Tal metodología traza un determinado proceso de influencias de los actores captores, lo que exige que se pueda establecer una secuencia temporal (eventos) de hechos en la que se identifica a los actores que producen un resultado específico en materia de políticas públicas (la Ley 30230 y la manera cómo se aplica)<sup>20</sup>.

---

20 David Collier, “*Understanding Process Tracing*”, 2011, p. 825.



## 2. FACTORES ESTRUCTURALES Y SISTEMA DE CAPTURA

Cada país tiene particularidades según lo siguiente: (a) la forma y momento en que se estructura el poder económico privado, (b) la forma y momento en que se definen las reglas del juego y prácticas que concentran el poder político, y (c) cómo evoluciona su sociedad civil. A continuación, se hace un breve recuento de estos factores para el caso peruano, los cuales configuran un sistema de captura. En la siguiente sección, se discuten los mecanismos que entran en acción en procesos de captura que dan lugar a resultados específicos.

### 2.1. BREVE ESBOZO HISTÓRICO

El Perú, históricamente, se ha caracterizado por tener una muy alta concentración de recursos económicos en manos de grandes familias y capitales extranjeros (haciendas, propiedades urbanas, fábricas y empresas) con altos niveles de influencia<sup>21</sup>. Esta situación, originada en la Colonia

21 Estos rasgos de elitismo, control y desigualdad son clivajes considerados importantes por los historiadores. Klarén sostiene: "Si hay una cuestión predominante en mi enfoque, es la pugna entre las élites españolas y las 'masas' de indígenas, mestizos y afroperuanos sobre el poder y la inclusión" (traducción libre). Peter Klarén, *Peru: Society and Nationhood in the Andes*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000, p. xiii.

y continuada a inicios de la República, a pesar de algunos cambios que son producto de la modernización y el desarrollo social, se mantiene en lo fundamental.

La élite oligárquica republicana, de cultura europea aristocrática, sea en dictaduras o democracias, dirigía un Estado pequeño y organizaba elecciones (limpias o amañadas) en las cuales solo una minoría votaba al excluir a los analfabetos, que eran la mayoría. El lema de los gobiernos oligárquicos de comienzos del siglo XX, que era “Orden y Progreso”, daba a entender que el crecimiento económico extractivista requería de un Estado gendarme. Este carácter excluyente y represivo, así como una fuerte inequidad, siguió vigente hasta comienzos del siglo XX, cuando el Estado y sus élites fueron presionados por los sindicatos y los partidos de masas. Estas presiones dieron eventualmente lugar a nuevos gobiernos. El gobierno militar de 1968 enfatizó el cambio social y un rol activo del Estado en materia económica y social. Las reformas eliminaron el latifundio, redujeron en algo la inequidad y fortalecieron las organizaciones sociales; pero el régimen operaba con medidas dictadas por decreto y terminó siendo represivo. Este periodo populista/estatista continuó luego por vías democráticas una vez que se retiraron los militares del poder y se extendió el sufragio con la Constitución de 1979. El populismo, que luego se mantuvo con gobiernos civiles desde 1980, se debilitó debido al estallido de crisis recesivo-inflacionarias (que aumentaron la pobreza), la guerra interna contra el grupo terrorista Sendero Luminoso, la inestabilidad política y una extendida corrupción.

A partir de 1990, se gestaron las condiciones para volver a ordenar la economía, reconcentrando la propiedad en una nueva élite empresarial, y sentar las bases de un régimen económicamente más moderno, sin excluir a los votantes de la política, pero debilitando a la sociedad civil (principalmente, los sindicatos) y limitando la participación popular debido a la represión. Durante el decenio 1990-2000, las élites económicas operaron con un sistema de control indirecto en asociación con el presidente Alberto Fujimori, quien reforzó los poderes del Ejecutivo, gracias a una nueva Constitución aprobada en 1993, y adoptó una legislación promercado. Fujimori, cuyo eslogan electoral en 1995 era “Orden, Paz y Progreso”, gozó de aceptación popular, pues logró la recuperación económica, puso fin a la guerra interna y desarrolló prácticas patrimonialistas con los pobres. No obstante, su régimen debilitó el sistema de partidos y las organizaciones sociales. Todo ello reforzó el manejo del poder desde el Ejecutivo y facilitó la influencia de los *lobbies* en la sombra.

Desde 1990, el Estado promocionó las grandes inversiones —en especial, las extractivas— y facilitó la reconcentración del poder económico. Al mismo tiempo, evitó aplicar sanciones en los casos de deterioro ambiental y abuso de posición de mercado, evidenciando una acentuada debilidad regulatoria y tardando en reconocer derechos como la consulta previa en los casos de inversiones extractivas que impactaran a los pueblos indígenas<sup>22</sup>.

En la década fujimorista, se fueron formando centros de poder económico en las ciudades, en torno a conglomerados industriales-financieros; y en el campo, en las actividades extractivo-exportadoras mineras, gasíferas, petroleras y agrarias. De ahí en adelante, los distintos gobiernos elegidos democráticamente mantuvieron la alianza Estado-grandes empresarios, coincidiendo todos en “profundizar” el modelo, seguir apoyando a las grandes corporaciones con más medidas privatistas y la firma de 13 tratados de libre comercio que “blindaron” la política de libre mercado. El alza de los precios internacionales de las materias primas en el periodo 2002-2013 permitió continuar con estas políticas de Estado. Al terminar la bonanza en 2014, cuando los precios y la demanda internacional comenzaron a bajar sostenidamente, la política del gobierno fue proponer una serie de reformas reactivadoras para estimular las grandes inversiones. Este es el momento que analizaremos en el proceso de captura.

## 2.2. MAPA DE PODER ECONÓMICO

La estructura de poder económico que surge debido a las reformas de la década de 1990 tiene elementos de continuidad y cambio. Hoy, los propietarios son más empresariales y tecnocráticos que oligárquicos. La economía no solo reposa principalmente en las industrias extractivas (el sector que lidera las exportaciones) en la medida que hay un mercado urbano-financiero desarrollado y es más abierta al acoger a toda clase de actores empresariales, sean de origen elitista o de origen popular. Sin embargo, sigue siendo fuertemente concentrada o, mejor dicho, reconcentrada, en tanto las reformas permitieron no solo privatizar la economía reduciendo el rol del Estado, sino incluso debilitando aceleradamente la propiedad comunal.

22 Sobre el D. L. 120-94-EF, Ley de Fusiones, y la captura política, ver el trabajo Durand: “El debate sobre la captura del Estado” (2012).

La economía está comandada por un núcleo financiero-urbano y otro extractivo, organizados como grupos de poder económicos (GPE) nacionales y extranjeros con inversiones diversificadas. Un cálculo del aporte al producto bruto interno (PBI) por tipos de propiedad dividida entre sector empresarial y no empresarial (así considerado debido a su menor tamaño y características tradicionales) se presenta en el cuadro 1, que además permite ilustrar la trayectoria histórica en materia de concentración del poder económico privado.

Antes de 1968, el sector estatal solo representaba el 7% del PBI según tipo de propiedad. Como resultado de las nacionalizaciones, este porcentaje se elevó al 21% en 1975 (año en que cae el gobierno militar de Velasco). Las cooperativas, gracias a las reformas sociales, entre las que destaca la reforma agraria, conformaron el 8% entre 1968 y 1975. El sector privado empresarial nacional representaba el 43% en 1950, pero su presencia se había reducido a 27% en 1975 ante el crecimiento del capital estatal y cooperativo. El capital extranjero mantuvo su peso para el mismo periodo, pasando del 10% al 11%; sufrió expropiaciones, pero también avanzó en grandes proyectos extractivos (petróleo y cobre) y algunas manufacturas (automotriz y química).

**Cuadro 1**  
**Participación de diferentes tipos de capital en el PBI (1950-2000)**

TIPO DE CAPITAL	1950	1968	1975	2000
Sector estatal	7%	11%	21%	6%
Capital extranjero	10%	22%	11%	28%
Capital nacional	43%	34%	27%	28%
Cooperativas	-	-	8%	-
Total sector empresarial	60%	67%	67%	62%
Total sector no empresarial*	40%	33%	33%	38%
Total del PBI	100%	100%	100%	100%

\*El sector no empresarial comprende la microempresa (hasta 10 trabajadores), independientes y trabajadores del hogar.

Fuente: Humberto Campodónico, con base en FitzGerald, Evin V. K. (1981). *La economía política del Perú: desarrollo económico y reestructuración del capital*. Lima. Instituto de Estudios Peruanos [cuadro 19, p. 50 para los años 1950, 1968 y 1975]. Para 2000, la fuente es "Perú 1950-2000: el péndulo de las inversiones", *La República*, noviembre 30, 2009, p. 7.

Sin embargo, hacia 2000, luego de la crisis de 1980 y el decenio privatista de 1990 (se disolvieron las cooperativas y se privatizaron las empresas estatales y el sistema de pensiones), debido a las políticas de apertura de mercados (que facilitaron la entrada del capital extranjero) y a la Constitución fujimorista de 1993 (que redujo el peso del Estado), se generó un gran cambio. El poder económico se concentró con mayor fuerza que en ningún otro momento histórico en el sector privado, en especial, en las corporaciones, las cuales aumentaron considerablemente su participación en el PBI. En el año 2000, el sector cooperativo había desaparecido y el estatal solo representaba un 6% del PBI, mientras que el capital nacional pasó a representar un 28% y el extranjero otro 28%, con predominio de lo privado, tendencia también acelerada por la rápida disolución de la propiedad comunal andina y amazónica.

Esta tendencia a la privatización ocurrió al mismo tiempo que se concentró el poder económico en un pequeño núcleo de los GPE que compró activos del Estado, los cuales se fusionaron gracias a los incentivos tributarios de los años 90, por lo que algunos de sus miembros terminaron siendo dueños de las mejores tierras. Igual sucedió con las concesiones mineras, energéticas, petroleras, gasíferas y forestales, que contaron con contratos de estabilidad jurídica y normas de protección de la inversión de los tratados de libre comercio.

Este núcleo concentrado y diversificado prevaleció económicamente sobre otros segmentos empresariales que no contaron con los recursos de poder materiales y políticos, y empezaron a destacar como principales “élites influyentes”. Una mirada al presente de la estructura del poder económico da cuenta del peso y características estructurales de los principales poderes económicos del Perú contemporáneo. Datos sobre la estructura empresarial presentados en el cuadro 2 muestran gruesamente las diferencias actuales según tamaño y una fuerte asimetría. La gran y mediana empresas (de mayor productividad y la única que exporta) representan el 12% del total, mientras que la pequeña empresa (de baja productividad) representa el 81%<sup>23</sup>. Este número es considerablemente mayor si se tiene en cuenta la pequeña empresa informal.

23 De un total de 8000 empresas exportadoras en 2015, 464 grandes empresas concentran el 80% del total de exportaciones, predominando las del sector minero. *La República*, febrero 24, 2016, p. 15.

**Cuadro 2**  
**Perú: número de empresas según tamaño, 2014**

SEGMENTO EMPRESARIAL	2014	ESTRUCTURA PORCENTUAL 2014
<b>Total</b>	<b>95.674</b>	<b>100%</b>
Pequeña empresa	77.503	81%
Mediana y gran empresas	11.380	12%
Administración pública	6791	7%

Elaboración: propia.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – *Directorio Central de Empresas y Establecimientos* (Lima: INEI, septiembre 2015), p. 64.

Dentro del sector de grandes y medianas empresas, también existe una fuerte diferenciación. Del total de grandes empresas, las más importantes son las de los GPE, es decir, los conglomerados nacionales y extranjeros que representan a las empresas más grandes en las principales ramas de la economía nacional.

Del *ranking* de grandes GPE, mostrados en el cuadro 3, tenemos un total de 42 diversificados, liderados por “banqueros y mineros”, que, a su vez, dirigen cientos de empresas. De los 42 GPE, uno es estatal (Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado, el Fonafe) y lidera la lista por tener algunas grandes empresas de petróleo, agua y energía. De los 41 grupos restantes, 26 son grupos privado nacionales y 16 son extranjeros o *joint ventures* (caso del Banco Bilbao Viscaya Argentaria, BBVA). Resaltamos estos últimos en gris para distinguirlos.

**Cuadro 3**  
**Ranking de grupos económicos (ingresos generados en el Perú) en 2014**

Rank	GRUPO	EN MILES DE SOLES o DÓLARES			
		2012		2013	
		INGRESOS		EXPORT.	IMPORT.
		S/.	US\$ (*)	US\$	US\$
<b>1</b>	<b>Fonafe</b>	<b>23.156.927</b>	<b>8.767.540</b>	<b>14.445</b>	<b>30.618</b>
2	Repsol	21.368.100	8.100.114	901.373	3.446.163
3	Romero	12.232.677	4.525.592	235.446	928.023
4	Breca	10.387.890	3.914.305	579.276	138.466
5	Telefónica	10.211.225	3.870.821	1292	353.097

6	Glencorexstrata	9.847.768	3.733.043	3.648.757	347.224
7	Credicorp	8.466.438	3.190.620	0	3997
8	Buenaventura	8.418.102	3.191.093	1.726.898	81.026
9	Grupo México	7.788.212	2.952.317	2.196.234	310.734
10	Gloria	7.661.599	2.904.321	222.196	416.615
11	Falabella	6.966.166	2.640.700	3	446.398
12	BBVA	5.497.942	2.034.015	32	79.334
13	Backus (Sabmiller)	5.380.498	2.039.613	13.994	154.711
14	Intercorp	5.098.150	1.932.581	4	37.137
15	Cencosud	4.731.150	1.793.444	0	84.805
16	Pluspetrol	4.702.999	1.782.790	2.050.557	21.700
17	Votorantim	4.567.762	1.731.525	840.033	44.332
18	America Móvil	4.430.191	1.679.375	4736	372.916
19	Ferreycorp	4.391.107	1.664.559	20.575	971.180
20	Scotiabank	4.384.296	1.661.977	0	4290
21	Pecsa	4.116.336	1.560.400	2530	81
22	Endesa (Enel)	3.935.086	1.491.693	959	50.924
23	Barrick	3.758.580	1.424.784	902.891	28.540
24	Hochschild	3.314.266	1.256.356	253.119	63.125
25	Unacem	2.953.933	1.119.762	218	143.004
26	Graña y Montero	2.306.991	874.523	5	158.127
27	San Fernando	2.238.395	882.637	29.280	242.357
28	Ripley	2.282.005	865.051	14	140.732
29	Lindley	2.059.123	780.562	6176	197.342
30	D&C	1.404.774	532.515	373.466	8101
31	El Comercio	1.377.831	522.301	6081	69.141
32	SURA	1.088.569	412.649	0	0
33	ISA	812.019	307.816	12	28.513
34	Sandoval	779.892	295.638	0	41.711
35	Huancaruna	674.380	255.641	144.737	17
36	Ajegroup	627.075	237.708	3266	79.745
38	AB-Inbev	531.000	201.289	80	16.813
39	WONG	435.946	165.256	34.399	3047
40	Topy Top	283.777	107.573	68.005	994
37	Wiese	194.773	56.634	0	1110
41	ISM	154.013	58.382	4409	2383
42	Marcan	43.605	16.530	0	0

Fuente: Peru Top Publications, *Peru: The Top 10,000 Companies 2014* (Lima: Peru Top Publications, 2014), p. 613.

Nota: en gris, las empresas extranjeras o *joint ventures*.



Una reciente investigación elaborada por el autor, sobre los 12 principales GPE peruanos al 2014, que se resume en el cuadro 4, da cuenta de detalles importantes de esta cúpula nacional: una docena de grupos controla una gran cantidad de empresas (441), teniendo en promedio cada uno 38 empresas. Aquí, se encuentra el poder financiero, compuesto por grupos que controlan tres de los cuatros principales bancos (Crédito, BBVA e Interbank), las dos empresas de seguros más grandes, dos de los cinco fondos de pensiones y la principal empresa aceitera y pesquera del país. Además, figuran en la lista cinco de los conglomerados que más tierra arable concentran (azúcar, café, frutas y palma aceitera), compañías mineras, petroleras y energéticas; el principal importador de maquinaria pesada, las más grande industria de lácteos, además de cementeras y de bebidas. Asimismo, la lista incluye la principal empresa constructora, el principal dueño de centros comerciales, la principal dueña de terrenos urbanos, la cadena hotelera más grande del país y uno de los más grandes dueños de “universidades con fines de lucro” (una nueva área de acumulación de capital generada a partir del modelo privatista acendrado que caracteriza al Perú).

**Cuadro 4**  
**Características económicas de los 12 grupos nacionales más grandes**

N°	GRUPO	HOLDING	N° PAÍSES DONDE OPERA	N° DE EMPRESAS QUE POSEE EN EL EXTERIOR	N° DE EMPRESAS QUE POSEE EN EL PERÚ
1	Romero	Credicorp (Bermudas) / Alicorp (Perú)	8, Alicorp; 12, Credicorp	16, Alicorp; 33, Credicorp	31, Alicorp; 21, Credicorp
2	Breca	Inversiones Breca S. A. (Perú) / Holding Continental S. A. (Perú)	7	29	47
3	Benavides	Compañía de Minas Buenaventura S. A. A. (Perú)	3	3	19
4	Ferreyros	Ferreycorp S. A. A. (Perú)	12	13	15
5	Graña y Montero	Graña y Montero S. A. A. (Perú)	5	10	25

6	Rodríguez Pastor	InterCorp Perú Ltd. (Islas Bahamas)	6	9	47
7	Rodríguez Rodríguez	Gloria S. A. (Perú)	7	31	39
8	Añaños - AJE	Grupo Embotellador ATIC SL (España)	19	42	8
9	Acuña	--	-	-	11
10	Flores	Lupsil International S.A. (Uruguay)	1	1	5
11	DYER	Camposol Holding Ltd. (Chipre)	5	9	14
12	Huancaruna	Corporación Perhusa S. A. (Perú)	1	1	5
	<b>Totales:</b>			<b>197</b>	<b>289</b>

Elaboración: Francisco Durand, investigación en curso de la PUCP.

En cuatro de estos grupos (Credicorp, Holding Continental, Ferreycorp y Graña y Montero), los accionistas extranjeros tienen 50% o más del capital, pero son peruanos quienes los dirigen. Finalmente, entre los 12 GPE económicamente más fuertes, predominan los de origen limeño (Romero, Brescia, Benavides, Ferreyros, Graña y Montero, y Rodríguez-Pastor). Al mismo tiempo, son estos grupos, localizados en Lima, sede del Gobierno, los que tienen mayor influencia personal sobre los gobiernos, más experiencia política con partidos y elecciones, mayor peso en los grandes gremios empresariales (principalmente, la Confederación de Instituciones Empresariales Privadas, Confiep, que agrupa a 22 federaciones representativas de las empresas grandes y medianas más importantes del país)<sup>24</sup>.

24 Ver <http://www.confiep.org.pe/articulos/quienes-somos/asociados> (acceso: noviembre 2, 2015).

Cabe subrayar que el poder social y tecnocrático de muchos miembros de la élite corporativa limeña es considerable. Además de tener una densa red de familias y amigos, y de estar íntimamente vinculados a los principales *think tanks* empresariales, los socios principales de las multinacionales, tienen presencia cruzada en diversos directorios como accionistas minoritarios y cuentan con el apoyo de los mejores estudios de abogados y empresas consultoras.

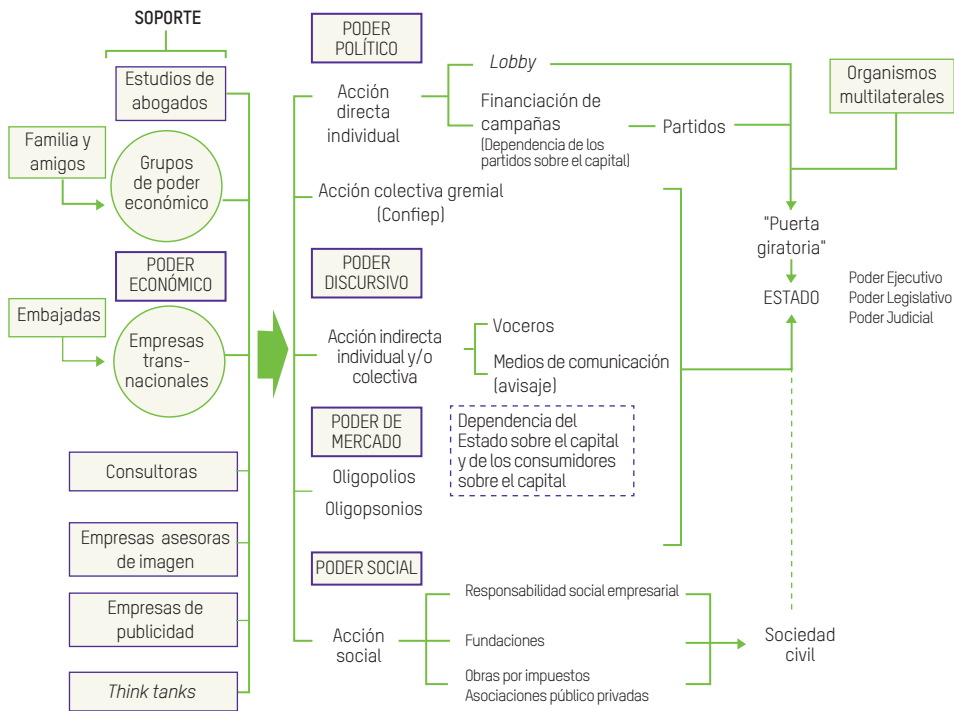
Por ejemplo, el grupo Graña y Montero, el principal grupo constructor de obras públicas, que opera normalmente en alianza con la constructora brasileña Odebrecht, es accionista de otras grandes empresas. Debido a lazos de parentesco, el jefe del grupo, José Graña Miró Quesada, es accionista minoritario del Grupo El Comercio, que controla alrededor del 75% del mercado de la prensa escrita y es dueño de dos de los canales de televisión más importantes (Canal 4 y Canal N), uno de señal abierta y el otro de señal cerrada, respectivamente. El Grupo El Comercio es considerado un “poder fáctico” dada su influencia sobre la opinión pública y la presión que ejerce sobre los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) al marcar la agenda política del país. Su alto nivel de concentración ha dado lugar a reclamos judiciales y una denuncia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por limitar la pluralidad informativa<sup>25</sup>. A su vez, este grupo participa, a través de un miembro de su Directorio, como asociado en el Instituto Peruano de Economía (IPE), el *think tank* más influyente del país en materia de políticas económicas y laborales, el cual es dirigido por Roberto Abusada. Este economista, que ha trabajado en el Banco Mundial y en empresas privadas, es director de Graña y Montero, columnista importante de *El Comercio* y comentarista regular de Canal N y Canal 4. Más adelante, al estudiar el caso de la Ley 30230, se verán a estos actores en acción.

---

25 *La República* [septiembre 11, 2015] informa cómo empezaron estas demandas en la Corte Superior de Lima, siguiendo luego a nivel internacional: “El 22 de agosto de 2013, Grupo El Comercio informó a la Superintendencia de Mercado de Valores que el 21 de agosto de 2013 empresas de su grupo empresarial adquirieron un paquete de acciones, mediante las cuales hicieron suyas las acciones representativas del 54% del capital social de Epsa y del 54% de Alfa Beta Sistemas [...] dicha compra de acciones ha traído como consecuencia en el Perú un aumento de la concentración de mercado en la venta de periódicos y también en la captación de ingresos por publicidad, pues como explicaremos más adelante, la primera consecuencia directa de la cuestionada compra es que actualmente dicho grupo representa alrededor del 81% de la circulación de periódicos y más del 80% de los ingresos por publicidad”. Ver <http://larepublica.pe/impresia/en-portada/702670-demanda-ante-la-cidh-busca-proteger-la-pluralidad-informativa> (acceso: septiembre 22, 2015).

Este conjunto de recursos son movilizados según sus estrategias, predominando en algunos casos la acción colectiva de las firmas (acción individual) y en otros casos la de los gremios (acción colectiva). En el gráfico 1, inspirado en los trabajos de Domhoff y el poder corporativo contemporáneo multidimensional, y diversos estudios del autor sobre la élite económica peruana, se muestra que las corporaciones cuentan no solo con recursos materiales, también con redes personales y variados mecanismos institucionales que se pueden movilizar para influir en el Estado (los tres poderes) y la sociedad civil. Ningún grupo social se acerca siquiera a tener este nivel de acceso e influencia en el Estado. En el gráfico, podemos distinguir el carácter multidimensional de poder de las élites corporativas: económico, político, discursivo e incluso social.

**Gráfico 1**  
**Poderes de la élite económica y proyección hacia el Estado y la sociedad**



## 2.3. CONCENTRACIÓN DEL PODER POLÍTICO

La concentración del poder político en el Poder Ejecutivo y la práctica del “decretismo” (también el carácter discrecional de la toma de decisiones y el secretismo o la opacidad) son fenómenos relacionados que tienen raíces antiguas y se adaptan a nuevas circunstancias cuando el país pasa por ciclos políticos democráticos y experimenta procesos de cambio social y modernización económica.

Es necesario comenzar discutiendo el “decretismo”, una forma convencional y jurídica de concentración del poder político. Un estudio de De Soto demuestra que en el periodo 1947-1985, entre gobiernos dictatoriales y democráticos, el Ejecutivo dictó el 98% de las normas<sup>26</sup>. Esta situación continuó en el caso del gobierno de Fujimori (1990-2000), debido a que las reformas de mercado se introdujeron como política del *shock* en oleadas sucesivas y por decreto a partir de 1990. En este periodo, tiene un rol central la tecnocracia, en particular los economistas, que se constituyen en un nuevo personaje de poder estrechamente relacionados con los organismos financieros internacionales y las corporaciones, tendiendo a ser empleados por uno y otro, y siendo particularmente propensos a usar la “puerta giratoria”. Esta situación de concentración del poder político en el Ejecutivo, y al interior de este poder, en el presidente, algunos ministros y en tecnócratas, se mantiene.

La concentración del poder político que el “decretismo” ilustra se apoya en reglas no escritas y escritas, en una tradición de concentración de poderes y discrecionalidad en la toma de decisiones y en la Constitución. Lo importante para fines de nuestro análisis es que esta concentración del poder decisorio sobre asuntos económicos le permite legislar al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el ministerio más poderoso, con autorización previa del Congreso vía decretos leyes. También le permite acelerar la aprobación de las leyes coordinando con el presidente, quien las presenta con “carácter de urgencia” al Congreso, además de implementar las leyes de acuerdo con un cierto criterio que favorece a las élites económicas al priorizar las grandes inversiones. Es un sistema, cabe señalar, que facilita la acción del *lobby*.

26 Hernando de Soto, *El otro sendero*. Lima: Instituto de Libertad y Democracias, 1986, pp. 247-248.

A partir de las reformas de mercado que ocurren desde 1990, se ha generado un patrón particular de nombramientos en el MEF y otros ministerios económicos importantes. El patrón se manifiesta en el hecho de que el reclutamiento de ministros y de la alta burocracia se circunscribe a tecnócratas que apoyan el libre mercado y a empresarios o ejecutivos de las grandes empresas<sup>27</sup>. En muchos casos, las élites económicas presionan para que sean nombrados en la medida que su presencia les garantiza que el Estado mantendrá la promoción de grandes inversiones como prioridad.

El exministro de Economía y Finanzas, Carlos Boloña, explica cómo se originó este patrón de nombramientos bajo la influencia inicial del economista neoliberal Hernando de Soto, al relacionarse con el presidente electo Alberto Fujimori: es cuando la política económica se modifica a favor de las grandes corporaciones.

De Soto tuvo el tino de persuadir al ingeniero Fujimori de hacer un viaje a los Estados Unidos como presidente electo para entrevistarse con los representantes de los organismos internacionales [...]. Le sugirió también que, para hacer este diálogo fructífero, se rodee de técnicos y asesores de peso [...] (Boloña 1993: 21-22).

Entre mayo de 1991 y abril de 1992, estos nuevos hacedores de política dirigidos por el MEF emitieron 61 decretos supremos para liberalizar el mercado financiero, comercial y laboral, y privatizar las empresas públicas. En noviembre de 1991, ocurre otro “tsunami legislativo”: se aprobaron otros 117 decretos para promover la inversión privada.

Boloña (el segundo ministro de Economía y Finanzas de Fujimori, luego de que el empresario Juan Carlos Hurtado Miller tuviera que dejar el cargo tras aplicar el *shock*), fue el encargado de acelerar el “cambio de rumbo” después del cierre del Congreso, el que se produjo en junio de 1992<sup>28</sup>. Durante este periodo, se aprobaron 745 decretos legislativos más para promocionar las finanzas y el comercio, e introducir los fondos de pensiones privados<sup>29</sup>. Este sistema decretista se reforzó con la Constitución de 1993, que autoriza al Legislativo a delegar poderes extraordinarios al Ejecutivo y a este, a legislar por decreto o preparar proyectos de ley y enviarlos al Congreso para su rápida aprobación.

27 Sobre la conexión Confiep-USAID, ver Francisco Durand, *Riqueza económica y pobreza política*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003, p. 191.

28 El *shock* fue un paquete de políticas públicas que eliminaron subsidios y liberalizaron los precios controlados por el Estado para reducir el déficit fiscal. Fue aplicado con la asesoría del FMI en agosto de 1990.

29 Carlos Boloña, *Cambio de rumbo*. Lima: Instituto de Libre Mercado, 1993, p. 55.

Al institucionalizarse este *modus operandi*, los analistas políticos comenzaron a usar la expresión “captura del Estado”, relacionándola así con la concentración del poder político y el poder intelectual y decisorio de los economistas de libre mercado, quienes practicaron un fuerte intervencionismo jurídico al mismo tiempo que evitaron un intervencionismo regulatorio.

De acuerdo con el analista político López, durante la década de 1990, el presidente Fujimori y su siniestro asesor, Vladimiro Montesinos, jefe del Servicio de Inteligencia Nacional (los dos personajes políticos más poderosos de esa década), se aliaron con el poder económico:

Luego del colapso de la economía, del Estado y de los partidos, los poderes fácticos capturaron el aparato estatal en alianza con el fujimontesinismo que controlaba el gobierno, pusieron orden en la economía a través de los programas de estabilización y de las reformas estructurales y organizaron un Estado neoliberal cleptopatrimonialista para repartirse el botín: los organismos financieros internacionales se alistaron para cobrar su deuda, los grandes inversionistas para obtener la tajada de león de la renta minera y de hidrocarburos, y el fujimontesinismo y la alta burocracia (civil y militar) para asaltar el fisco en beneficio propio. La captura se concentró principalmente en los aparatos económicos del Estado<sup>30</sup>.

Más adelante, López se pregunta si esta lógica continuó luego del año 2000:

¿Qué ha cambiado del Estado neoliberal capturado después de la caída de Fujimori? Muy poco. Han cambiado los gobiernos (Paniagua, Toledo y García) y se ha reducido la corrupción en unos gobiernos más que en otros, pero la captura del Estado continúa, su estructura sigue siendo la misma<sup>31</sup>.

Por lo tanto, si bien se realizan elecciones limpias y libres, se mantiene la alianza o relación estrecha de poder entre las grandes corporaciones y el Estado, que se manifiesta principalmente en las relaciones que tienen con el presidente, el MEF y los ministerios económicos, y en el patrón de nombramientos en puestos importantes.

30 Sinesio López, “La captura del Estado”, *La República*, agosto 6, 2010, en <http://larepublica.pe/columnistas/el-zorro-de-abajo/la-captura-del-estado-06-08-2010> (acceso: noviembre 2, 2015).

31 López, “La captura del Estado”, 2010. Ver también Sinesio López, “La captura de Ollanta” (*La República*, enero 29, 2012), p. 7. <http://larepublica.pe/columnistas/el-zorro-de-abajo/la-captura-de-ollanta-29-01-2012> (acceso: noviembre 3, 2015).

En efecto, respecto a actividades económicas fortalecidas por el Gobierno y desarrolladas a gran velocidad durante la bonanza exportadora del periodo 2002-2013, vemos que el “decretismo” es particularmente importante para la gran minería, cuyos intereses los representa la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), uno de los gremios más importantes de la Confiep<sup>32</sup>.

De acuerdo con un informe elaborado para Oxfam en 2016, el poder de la SNMPE sobre el Ministerio de Energía y Minas (Minem) es considerable y, a diferencia del gas y el petróleo, no ha tenido el beneficio de contar con contrabalanceos de los organismos financieros internacionales, más preocupados en el sistema de mercado que en las empresas:

Su poder se puede ver en el *lobby* sobre políticas públicas y en asegurar que el Minem continúe estimulando las inversiones en el sector y limitando la regulación. El resultado es que, mientras el sector de gas y petróleo tiene extensa legislación, la minería se regula solo por decretos que no se han generado en el Congreso. Intentando explicar este fenómeno un ex Director General de Manejo Social del Minem afirmó: “Este es un decreto. ¿Por qué? Porque las compañías mineras lo querían. Ellas son fuertes [...] si ves la Ley de Gas y Petróleo contiene 200 páginas, pero la Ley de Minería tiene 20 [...] La Ley de Gas y Petróleo es una ley sólida, contiene una explicación de motivos, tiene una estructura, con normas temporales y suplementarias [...] fue preparada cuando había inflación, terrorismo, durante el ajuste estructural de Fujimori, cuando el Congreso estaba suspendido y había presiones de la OEA, y el FMI y el Banco Mundial propusieron expertos. Yo sé que muchos de ellos vinieron luego a trabajar al Minem para preparar las normas, pero cuando se fueron, lo que prosperó fue la Ley del Gas y el Petróleo, no la legislación minera, porque esta legislación estaba en manos de las compañías mineras<sup>33</sup> (traducción libre).

Este testimonio revela la preferencia de las élites mineras de apoyarse en la concentración de poderes políticos para “dictar leyes” ejerciendo “influencia desmedida” y aprovechando coyunturas.

32 Javier Arellano Y. *¿Minería sin fronteras?: conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú* (Lima: PUCP, UARM e Instituto de Estudios Peruanos, 2011).

33 Oxfam America, *The Weak Link: Local Institutions in Accountable Natural Resource Management: Peru*, (April 15, 2016), p. 23, [https://www.oxfamamerica.org/static/media/files/Peru\\_Report\\_Bleeds.pdf](https://www.oxfamamerica.org/static/media/files/Peru_Report_Bleeds.pdf) (acceso: junio 2016).



## 2.4. DEBILIDAD DE LA SOCIEDAD CIVIL

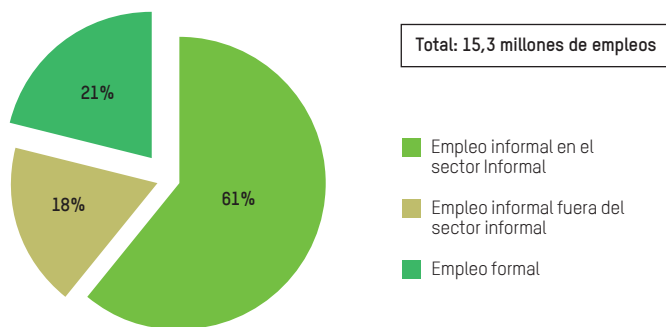
La vitalidad de la sociedad civil peruana estuvo históricamente relacionada con la presencia de los sindicatos, las organizaciones populares y los partidos políticos de masas que aparecieron en la década de 1920 y que tuvieron influencia hasta 1990. Este año representa un punto de quiebre en tanto la crisis económica recesivo-inflacionaria de la década de 1980, el crecimiento de la informalidad, la política de *shock* de 1990, las reformas económicas y sindicales del gobierno de Fujimori, continuadas por gobiernos democráticos a partir de 2000, como la propia práctica represiva del Estado, tuvieron como resultado una sociedad civil considerablemente debilitada. Los sindicatos, el pivote histórico del movimiento social desde la lucha por las ocho horas de 1919, sufrieron el mayor impacto negativo. Esta suma de factores dificultó que las organizaciones sociales pudieran ejercer una influencia sobre las políticas públicas por los canales institucionales, situación que las empujó a recurrir a las huelgas o las protestas callejeras y el cierre de carreteras, lo cual generó exigencias de “respeto a la ley” por parte de las industrias extractivas y una reacción represiva del Estado.

En cuanto a la informalidad, fenómeno de autoempleo también relacionado con empresas sin registro, que apareció en la crisis de 1980 y se ha mantenido por ser un sector de refugio debido a la escasa generación de empleo formal, sus efectos en la sociedad civil son particularmente negativos. Se menciona la informalidad debido a que tiene un importante segmento empresarial excluido *de jure* y *de facto* del proceso de toma de decisiones. Según datos oficiales, gran parte de la pirámide empresarial es informal y, por tanto, se coloca fuera del sistema establecido y le resulta muy difícil influir en la política nacional<sup>34</sup>.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), solo el 23,1% de las “unidades empresariales” tenía Registro Único de Contribuyente (RUC) hasta 2012, dato que indica su pertenencia al sistema de impuestos, base de la formalidad. Esta forma moderna de exclusión también se corresponde con negativas condiciones laborales. Según la estadística que muestra el gráfico 2, la cual corresponde al punto alto de la bonanza, únicamente, el 21% de los trabajadores está en el sector formal.

34 INEI, *Encuesta Nacional de Hogares 2012*. Lima: INEI, 2012.

**Gráfico 2**  
**Perú: empleo formal e informal al 2007**  
 (Distribución porcentual)



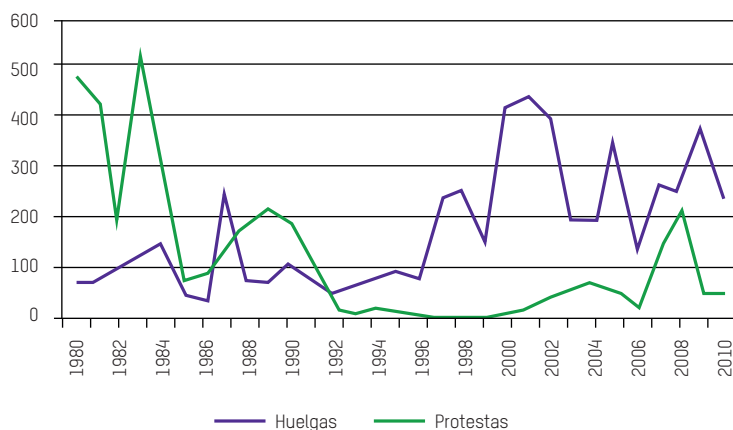
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Cuentas Nacionales 2007.

Para entender la problemática de captura con relación a la debilidad de la sociedad civil, cabe señalar que los grupos indígenas tampoco cuentan con el mismo nivel de acceso e influencia de la élite económica, y son más propensos a actuar mediante las protestas.

El gráfico 3 muestra cómo durante la década fujimorista, a partir del momento que se aplica la política de *shock* y se ejerce una mayor represión, ocurrió, a diferencia del periodo anterior, una disminución considerable tanto de las huelgas como de las protestas. Apenas se logró la transición a la democracia en el año 2000, por efecto, principalmente, de las nuevas políticas laborales y la bonanza, se redujo el número de huelgas, pero se elevó el de las protestas. Sin embargo, a partir de la bonanza exportadora (2002-2013), subió un tanto el número de huelgas (indicando una recuperación de los sindicatos y un mejor uso de los recursos legales para defenderse ante los despidos de dirigentes) como el de los conflictos (debido a la multiplicación de proyectos extractivos y a la mayor renta minera). Las principales formas de protestas son de oposición a los grandes proyectos extractivos: por los derechos de consulta previa, la remediación ambiental y la defensa de las fuentes de agua. En varios casos importantes, los frentes de defensa han logrado negociar mejores condiciones (Cerro Verde, Tintaya, Las Bambas), mientras que en otros, los proyectos han sido suspendidos debido al rechazo social (Majaz, Tambogrande, Conga, Tía

María). Las protestas, cabe señalar, llevaron al gobierno de Alan García a una medida extrema. En 2009, se emitió una ley que autorizaba a la policía a tener oficinas en los campamentos mineros, siendo pagados, transportados y acomodados por la empresa minera<sup>35</sup>. Esta ley reforzó la imagen en los frentes de defensa de que la policía “trabaja para las minas”.

**Gráfico 3**  
**Huelgas y protestas sociales (1980-2010)**



Fuente: Arce, Moisés, *Resource Extraction and Protest in Peru* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2014), p. 42. Las cifras de las huelgas y protestas fueron tomadas de la *Base de protestas sociales del Perú*. Las protestas son la suma de las movilizaciones, bloqueos de carreteras, plantones y tomas de locales.

Es necesario precisar que la gran cantidad de víctimas (muertos y heridos) de conflictos socioambientales han sido habitantes de las zonas de influencia de proyectos extractivos, aunque en algunos incidentes particularmente violentos, los policías también han sufrido los efectos de la violencia. Entre 2011 y febrero de 2015, en el periodo estudiado, el gobierno de Humala, que se ha tomado como estudio de caso, murieron 53 civiles y 2 policías, y fueron heridos 870 civiles y 582 policías<sup>36</sup>.

35 El trabajo del autor, “Poder político y gobierno minero” (2014), discute los contratos minas-policía y presenta copia facsimilar del contrato con Antamina. Estos contratos han sido cuestionados por organizaciones de defensa de los derechos humanos en el Perú y el exterior, siendo considerados inconstitucionales por expertos legales. Ver al respecto NACLA Blog “Peru: Police Abuse in the Pay of Mining Companies” (December 16, 2013) en <https://nacla.org/blog/2013/12/16/peru-police-abuse-pay-mining-companies> (acceso: septiembre 22, 2014). Existe, asimismo, un caso, Minera Afrodita, que firmó un contrato con el Ejército.

36 Datos proporcionados por Rocío Silva Santisteban de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.



### 3. MECANISMOS DE CAPTURA

Los principales mecanismos de captura del Estado utilizados por las élites económicas en función de sus propiedades y recursos, relaciones y capacidades son diversos y tienden a combinarse de acuerdo con las fases del ciclo político, empezando con las campañas electorales para un cambio de gobierno.

El sistema político, en este caso, el régimen democrático, condiciona el uso de estos mecanismos. Uno de los varios instrumentos que dan ventaja a la élite económica, aunque sus efectos no se entienden si no se ve el panorama de conjunto y su combinación con otros, y se activa siguiendo la lógica del proceso político, es la financiación de campañas. La nueva élite económica recurre a la financiación de campañas en elecciones libres y limpias (1980-1990 y de 2000 en adelante)<sup>37</sup>.

Los principales financiadores son quienes tienen más dinero, es decir, familias ricas y grandes empresas; pero también hay que considerar el crimen organizado. Estos actores realizan donaciones políticas por una variedad de razones, siendo una de ellas ejercer influencia sobre los gobiernos para protegerse de una eventual arbitrariedad (un seguro); dictar o comprar leyes, obtener contratos y concesiones; y acceder a propiedades del Estado<sup>38</sup>. Hay que recordar que este apoyo no se limita

37 Sin embargo, no deja de usar sus recursos en dictaduras, que también se benefician de aportes conocidos como "bolsas".

38 Se trata de un tema complejo y sobre el cual existe considerable subjetividad. Ver al respecto, Kevin Casas-Zamora, *Paying for Democracy*. Oxford: ECPR Monographs, 2015, que estudia los casos de Costa Rica y Uruguay.

a dinero, pudiendo también pagarse en especie o con favores diversos, facilitando acceso e influencia en momentos críticos. En la medida que las campañas en televisión y medios impresos o virtuales se encarecen, y que en el sistema político peruano, la principal manera de acceder a ellos es pagando, aumenta asimismo la necesidad de financiación externa y, por ello, aumenta la posibilidad de influencias varias de quienes concentran recursos materiales.

En general, se puede decir que la financiación asegura conexiones con funcionarios del Estado y congresistas que pueden activarse según sus objetivos específicos, aunque no necesariamente implica que estos funcionarios “estén en el bolsillo” de las élites económicas, sino que al aceptar donaciones se van comprometiendo, entrando a una suerte de campo que los atrae hacia los intereses privados. La financiación de campañas no es una varita mágica, es un recurso entre muchos, pero uno donde las élites económicas tienen ventajas claras. Por lo demás, el que se recurra a este mecanismo cada vez con mayor frecuencia, tendencia que se refleja en el aumento de los gastos de campaña, sugiere que tiene efectos importantes para las élites económicas con el fin de lograr decisiones favorables de los gobiernos.

Cabe advertir que en casos como el peruano existe poca información respecto a la financiación de campañas, siendo uno de los campos de influencia política menos transparentes debido a un conjunto de factores que genera alta opacidad: escasa voluntad de información de donantes y partidos, débil legislación, inadecuada fiscalización y la inhibición que generalmente muestran las instituciones del Estado en aplicar sanciones a partidos que violan la ley electoral.

Se debe tomar en cuenta que, siendo el Perú una sociedad fuertemente desigual, el impacto de los gastos de campañas provenientes de la élite económica tienden a ser más acentuados e importantes que en sociedades más igualitarias. La élite económica “invierte” para que los candidatos con posiciones cercanas a las suyas gocen de estos recursos, mientras los candidatos con posiciones mayoritarias que intentan representar a los pobres y carecen de tales recursos, se encuentran en una marcada desventaja<sup>39</sup>. Ahora bien, el juego es más complejo. Los aportes también

39 Sebastian Galiani, “El rol del dinero en las campañas”, *El Comercio*, marzo 17, 2016, p. 35.

pueden canalizarse a este segundo tipo de candidatos con el objeto de que cambien de posición y se acerquen, de ser gobierno, a la élite económica. Este es justamente el caso que vamos a analizar. Así como se pueden “comprar leyes”, también se puede “comprar candidatos”.

Sobre la base de algunas evidencias, es posible conocer el *modus operandi* de las élites económicas en el caso peruano, en periodos de elecciones de las últimas décadas. Son pocos testimonios, pero echan luz sobre el tema. En la elección de 1985, el banquero e industrial Dionisio Romero Seminario (en ese entonces CEO del BCP, el principal banco del país), reconocido en las encuestas como “el empresario más poderoso del país” durante 30 años consecutivos, admitió haber financiado a tres de los principales partidos, incluido el APRA, el partido de gobierno, hecho que el presidente García negó airadamente<sup>40</sup>. A partir de la redemocratización de 2000, el grupo Romero ofreció apoyo a los candidatos para que usaran su compañía de aviación (ATSA) con el fin recorrer el país. En la elección de 2011, el grupo Romero dirigido ahora por Dionisio Romero Paoletti, apoyó algunas candidaturas, aunque no se conoce a cuáles. Interrogado al respecto, Walter Bayly, principal ejecutivo del BCP, declaró a *El Comercio* el 22 de agosto de 2015 (página 2), que sí, y cuando le preguntaron a quién, respondió: “Prefiero no comentarlo”, evidenciando su reticencia a discutir el tema. En las elecciones de 2016, el presidente de la Confiep, Martín Pérez (del grupo Romero), confirmó la práctica empresarial de realizar múltiples aportes al afirmar: “Es normal que las empresas aporten a la campaña de dos o tres candidatos”<sup>41</sup>.

Respecto al sistema político, los aportes se canalizan según sea su naturaleza, permitiendo que algunos puedan tener mayor influencia que otros. El que el Congreso sea unicameral y que existan multiplicidad de partidos políticos improvisados, organizados en su mayoría antes de las elecciones y dirigidos por caudillos, acentúa la precariedad de las formas de representación, pero facilita la influencia de las donaciones políticas. Un índice importante de fragmentación es la tendencia a tener cada vez más

40 Francisco Durand, *El grupo Romero: fe, fama y fortuna*. Lima: Editorial El Virrey y Desco, 2014, p. 303. Ver también la entrevista de Romero en *El Comercio*. Ante la pregunta “¿Ustedes han financiado diversas campañas presidenciales?”, contesta lo siguiente: “En la primera que financiamos les dimos la misma suma a los tres principales partidos. Ello fue cuando regresó la democracia”. <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/dionisio-romero-se-jubila-se-confiesa-soy-centroizquierda-noticia-269304> (acceso junio 2016).

41 *La República*, febrero 8, 2016, p. 5.

partidos y candidatos presidenciales y congresales, lo que dispersa los votos e incide en la elección de representantes caudillistas, con poca experiencia y con agendas personales. En las actuales condiciones, el número de partidos alcanza su más alto nivel histórico: pasaron de 9 en 1985 a 20 en 2006. En las elecciones de 2011, se presentaron 13 listas presidenciales y en la de 2016, 19. Asimismo, existe un número considerablemente bajo de congresistas reelectos: en promedio 15 de un total de 120 entre 1995 y 2011, es decir, desde cuando la reforma política creó un sistema unicameral<sup>42</sup>.

Tanaka sostiene que el Perú “destaca por sus niveles excepcionalmente bajos de institucionalidad de partidos”<sup>43</sup>. Por su parte, Arce argumenta que la “fragmentación política” a nivel nacional y regional explica la dispersión de las protestas y el carácter contencioso de las mismas en el caso de las industrias extractivas. Son dos lados de la misma moneda. Cuando el dinero habla y la representación falla, los pobres tienden a usar otros recursos.

Un segundo mecanismo importante son los *lobbies*, la acción de personajes bien conectados políticamente para relacionarse con actores políticos que toman decisiones; de allí que se les defina como “gestores de intereses”. Estos aprovechan las debilidades del sistema político. Un congresista bisoño, poco preparado y enterado está más necesitado de información y asesoría. Tal necesidad se puede suplir con los *lobbies* que les remiten informes, contratan a expertos o pagan a asesores que trabajan para ellos con la finalidad de mejorar su *performance* parlamentaria, pero impulsando siempre la agenda de las fuentes que los financian e informando regularmente sobre los acontecimientos del Congreso<sup>44</sup>. Cabe remarcar que en el caso peruano se

42 Jurado Nacional de Elecciones, *80 años de elecciones presidenciales en el Perú: 1913-2011*. Lima: JNE, 2013, pp. 44 y 104.

43 Martín Tanaka, *Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005, p. 101. A partir de la vuelta a la democracia en 1990, las elecciones fueron libres y limpias, pero los partidos se caracterizaron por ser muchos y estar mal organizados. A partir de 2000, se considera que la “relativa facilidad con la que los diversos grupos políticos entran en el sistema y alcanzan representación no estimula la formación de grandes coaliciones políticas; por el contrario, estimula la fragmentación” (p. 108). El JNE elabora un indicador de fragmentación, ver al Respecto Jurado Nacional de Elecciones, *80 años de elecciones presidenciales*. Lima: JNE, 2013, p. 84.

44 En el periodo 2001-2003, el autor fue asesor parlamentario de la Comisión Investigadora de Delitos Económicos y Financieros y pudo conocer de cerca el rol de asesores pagados para servir de enlace con intereses económicos, quienes informan regularmente a sus superiores de las sesiones de las comisiones y las tendencias cuando los proyectos de ley llegan al pleno del Congreso para la votación. Es decir, se trata de lobistas permanentes, cuyo trabajo se complementa con los lobistas ocasionales. No existe al momento ningún estudio al respecto.

conoce poco sobre el rol de los *lobbies* en tanto predomina el *lobby* en las sombras o *shadow lobbyist* antes que el lobista registrado. Existe una ley del gestor de intereses, pero el número de gestores registrados no llega ni a 10, entre personales o institucionales<sup>45</sup>.

La fragmentación política empuja a numerosas organizaciones y congresistas a competir por donaciones ofreciendo lealtad a la fuente, al mismo tiempo que su personalismo hace que sean más propensos a la influencia de *lobbies* privados. Sin embargo, el oportunismo también genera inestabilidad y hace la política más volátil, menos predecible, a veces incluso para los propios *lobbies*, pues no cuentan siempre con el apoyo de los congresistas, dado que pueden cambiar de bando según su conveniencia<sup>46</sup>.

Un estudio de Figueroa sobre la Comisión de Energía y Minas del Congreso del periodo 2006-2011 indica que los factores institucionales facilitan el trabajo de los *lobbies* mineros privados sobre el Congreso. Considera que la influencia de la SNMPE opera con “una mezcla perniciosa de un marco burocrático y una institucionalidad política con profundas debilidades que a corto plazo les genera a los actores mencionados un bajo costo de poder influenciar”<sup>47</sup>.

La precariedad institucional, como hemos señalado, es funcional a los intereses económicos en circunstancias de “*business as usual*”, pero puede dar lugar también a decisiones que vayan contra sus financiadores.

Las ventajas de las élites económicas en la política que mantienen sobre los grupos sociales mayoritarios con menores ingresos y en los pueblos indígenas se hacen más notorias en el uso de la “puerta giratoria”, otro mecanismo importante. El uso de este mecanismo se evidencia cuando el

---

45 En el Perú, donde existe un rechazo muy fuerte al *lobby*, prefieren no registrarse. En los Estados Unidos, la tendencia a invisibilizar el *lobby*, a operar en las sombras, se está acentuando en tanto que se registran menos lobistas. Ver al respecto Wedel, *Unaccountable: How Élite Power Brokers Corrupt Our Finances, Freedom, and Security* (2014). Para un estudio de *lobby* en el Congreso, durante la gestión de Humala, ver Leonidas Ramos M., “Redes de *lobby* informal de los gremios empresariales frente a la administración pública del MEF al momento de debatir la propuesta de Ley General del Trabajo (2011-2012)”, Tesis de Magister en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2014.

46 Moisés Arce, *Resource Extraction and Protest in Peru* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2014), p. 57.

47 Manuel, Figueroa B., “Precariedad política y burocrática como ventana de oportunidad para el poder privado. Caso de la Comisión de Energía y Minas durante el periodo 2006-2011”, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2013, p. 46.



presidente y los ministros nombran a personal recomendado por los poderes fácticos y debido a la trayectoria laboral que tienen en instituciones como los bancos o los organismos financieros internacionales y su respaldo al modelo económico de libre mercado<sup>48</sup>. Ahora bien, ello no quiere decir que por tener este origen los funcionarios olviden necesariamente el interés público en favor del interés económico. Solo a partir de los estudios de casos se puede evidenciar un patrón de comportamiento de esta clase de funcionario, que nombrado de esta forma, opta por favorecer el interés privado cuando entra en conflicto con el interés público. Aparte, más allá de los nombramientos existen funcionarios de carrera que desarrollan vínculos personales con los intereses económicos y que dejan de tener la cualidad de neutralidad que, en teoría, debe tener todo empleado público.

A las élites económicas, les preocupa sobremanera quién ha ocupado los puestos claves y prefieren tratar con políticos y técnicos cercanos a las grandes empresas, tanto personal como ideológicamente (captura cognitiva). Son estas, más que ningún otro grupo social, las que requieren de acceso e influencia, lo que se resuelve con la “puerta giratoria”.

Este patrón de “puerta giratoria” lo observamos en este estudio, en el caso particular del MEF, debido a que es el ministerio más poderoso y de donde emana la Ley 30230. Están fuerte este poder que el ex presidente del Congreso, Daniel Abugattás, opinó con referencia al gobierno de Humala que “el MEF gobierna, no la presidencia”.<sup>49</sup> También se hace referencia al Banco Central de Reserva (BCRP): una manera de cooptarlos es influyendo en el proceso de selección del presidente al empezar un gobierno. Si logran influir en la elección de este, y luego en un ministro o sus asesores y técnicos de mayor peso, es más fácil que escuche las recomendaciones de las citadas élites. Recordemos al respecto lo que decía De Soto cuando se reunió con Fujimori una vez que este fue elegido presidente de la República: le recomendó que “se rodee de técnicos y asesores de peso”. De esa manera, alguien “amigo”

48 El tema de las ideas y convicciones de los funcionarios y congresistas que pueden aceptar la idea de que los grandes intereses económicos deben ser priorizados, al punto que facilitan la captura, nos lleva a la discusión de “captura cognitiva”, también descrita como “captura psicológica” o “captura cultural”. Ver al respecto James Kwak, “*Cultural Capture and the Financial Crisis*,” 3n Daniel Carpenter y David Moss, eds. *Preventing Capture: Special Interest Influence in Legislation, and How to Limit It* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).

49 Ver nota periodística al respecto en <https://redaccion.lamula.pe/2015/09/27/daniel-abugattas-el-mef-tiene-mas-poder-que-el-mismo-presidente-ollanta-humala/rbautista/> (acceso: junio 2016).

y que comparte las mismas ideas (captura cognitiva) toma decisiones que tienden a favorecer a los grandes intereses económicos, pudiendo tratarse tanto de normas generales como específicas.

El control o influencia sobre el proceso de nombramientos al mismo tiempo evita que se nombre a funcionarios independientes, con sentido crítico y preocupados por la defensa del interés público, así sean técnicamente competentes. Sobre este factor, se volverá más adelante cuando se estudien casos concretos. Lo importante es considerar que si se desarrolla un sistema de captura y se logra reproducirlo gobierno a gobierno, se crea un campo de fuerza tendiente a mantener que los nombramientos sean dirigidos; por lo tanto, un mecanismo que se puede manejar recurriendo a la “puerta giratoria”. Uno de los ejemplos más dramáticos al respecto son las gestiones del banquero Romero ante Montesinos en 1998, a quien le insiste en varias ocasiones, dada la influencia que tenía este asesor sobre el presidente, que nombre a un amigo suyo o a un empresario como ministro del MEF. Fue tan evidente el uso de este mecanismo por parte del Grupo Romero que el Congreso, en 2001, investigó el uso que hacía de la “puerta giratoria”, lo que le permitió establecer procesos de influencia directa durante más de 10 años<sup>50</sup>.

---

50 Ver al respecto del autor, *Los Romero: fe, fama y fortuna*. Lima: Editorial El Virrey y Desco, 2013, pp. 380-394.



## 4. LA CAPTURA DE HUMALA

Con esta visión panorámica y multidimensional de la estructura de poder de la élite económica peruana contemporánea, podemos inferir cómo, gracias a sus recursos, experiencia, variadísima gama de contactos, recursos y organizaciones ligadas a ellos, este actor privilegiado cuenta con múltiples vías de acceso al poder para influir en las políticas públicas. No existe otro grupo social que ostente un poder similar. Las élites económicas corporativas, comparadas con otros grupos sociales, tienen acceso rápido al más alto nivel y gran influencia en la toma de decisiones. El caso que vamos a analizar lo demuestra. Este “poder”, cabe agregar, no lo convierte en demiurgo. No todas sus iniciativas prosperan ni necesariamente salen como las imaginan, pero existen repetidos casos significativos en los que su influencia desmedida se hace evidente. Dicha influencia se estructura a partir de los factores identificados en la sección anterior y se activa recurriendo a ciertos instrumentos que se movilizan coordinada y secuencialmente, siendo algunos más visibles que otros. Este proceso se observa cuando cambia el gobierno y se comienzan a tomar decisiones sobre las cuales la élite económica tiene un gran interés, lo que permite hacer inferencias.

En esta sección, veremos dos secuencias: (i) una más general, que configura un escenario de captura cuando se forma el gobierno y da sus primeros pasos, indicando en qué dirección de intereses y con qué alianzas se mueve; y (ii)

otra específica, condicionada por la primera, que da lugar a la Ley 30230. En ambas secuencias, se identifica a los actores que entran en acción: gremios empresariales, medios de comunicación de masas, tecnócratas y políticos; y a quienes reaccionan frente a estos hechos de poder y al efecto negativo del “dictado” de leyes: organizaciones y movimientos sociales, intelectuales y ONG.

#### 4.1. PRIMERA SECUENCIA: HACIA LA CAPTURA DE HUMALA

Se empieza por un contraste que revela juegos de poder en los cuales intervienen con efectividad la élite económica, sus aliados y voceros, y que conduce directamente a un debate nacional sobre captura política. Esta descripción tiene importancia para la discusión conceptual sobre captura política en tanto demuestra cómo un poder adquirido tiende a reproducirse.

La elección de 2011 fue peculiar, porque Ollanta Humala, jefe del Partido Nacionalista Peruano, organizó una campaña con un discurso crítico a la élite económica, al modelo económico y a los tratados de libre comercio, condenando el efecto negativo de las industrias extractivas y prometiendo un cambio radical frente a políticas y prácticas de los gobiernos anteriores. Luego giró drásticamente y se caracterizó como un gobierno capturado. Esta prueba, es importante precisar, está referida a sus relaciones con la élite económica y a casos vinculados a las industrias extractivas y de conflicto minero. Dado que la Ley 30230 tiene que ver en varios de sus artículos con la manera cómo el Estado quiere “destrabar las inversiones”, existe un vínculo directo con la secuencia de hechos sobre los inicios de su gobierno en julio de 2011 y los factores que están detrás de la aprobación de la Ley 30230 en 2014.

Durante su campaña, Humala dio muestras claras de su orientación radical, siendo particularmente explícito en zonas mineras conflictivas como Conga, en Cajamarca (donde Minera Yanacocha intentaba ampliar sus excavaciones afectando lagunas y fuentes naturales de agua, proyecto resistido por campesinos, ONG, así como grupos radicales), y Tía María en Arequipa (donde Southern Peru Copper Corporation también intentaba ampliar sus instalaciones cerca del río Tambo, lo cual generó una dinámica parecida). En ambos casos, fueron los agricultores pobres y la población del lugar quienes se movilizaron contra los proyectos, empezando por denunciar que no fueron debidamente consultados y rechazando los estudios de impacto

ambiental (EIA) aprobados por el Gobierno<sup>51</sup>. Humala, como candidato, apoyó públicamente las demandas de los pobladores de defender el acceso y la calidad de agua, criticando al anterior gobierno; pero siendo presidente, condenó las protestas y reprimió las movilizaciones. Este giro también se observa en temas laborales y redistributivos. Durante su campaña, se reunió con la CGTP, principal central obrera, y otras organizaciones laborales para apoyar las demandas sindicales de trabajo justo y prometer una ley general del trabajo.

La secuencia de hechos que cambian el escenario a favor de las élites económicas se puede determinar con aceptable grado de comprobación, empezando con las elecciones. Asimismo, se debe señalar que el sistema electoral peruano requiere una “segunda vuelta” si el candidato con más votación no supera el 50% de los votos válidos y que el voto es obligatorio, lo cual implica que entre un 80% y 90% de la población participa en las elecciones. En la elección de 2011, una vez victorioso, Humala moderó tácticamente su radicalismo al no salir elegido en la primera vuelta (31% de los votos), acercándose a sectores empresariales para exponer su plan de gobierno (denominado la “Gran Transformación”)<sup>52</sup> y buscando el apoyo de organizaciones políticas de centro como Perú Posible, de Alejandro Toledo. En la segunda vuelta, Humala ganó con el 52% de los votos a Keiko Fujimori, considerada una candidata que apoyaba y era apoyada por los intereses económicos. Pero lo que ocurrió con Humala y su partido no fue una moderación, sino un cambio radical, calificado por sus antiguos seguidores como “captura”, percepción que también se diseminó entre la población (“los que pierden las elecciones ganan los gobiernos”).

La expectativa de los votantes era que Humala iniciara un gobierno de orientación populista y nacionalista, similar al de países vecinos como Brasil, con Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff (que lo apoyaron activamente en la campaña de 2011); como Venezuela, con Hugo Chávez y Nicolás Maduro

51 Una declaración, cuando empezó su campaña en 2006, refleja su orientación: “El país está depredado debido a que sus recursos naturales están comprometidos con el capital extranjero”. Afirmó, acto seguido, que su gobierno iniciaría una “nueva repartición del poder” justa y equitativa. Este discurso se repitió en 2011. *El Comercio*, febrero 25, 2006, p. A11.

52 El capítulo primero se titulaba “La crítica nacionalista al modelo de desarrollo neoliberal” y el tercero hablaba de “construir un nuevo modelo de desarrollo: la economía nacional de mercado”. Ver el documento en <http://e.elcomercio.pe/66/doc/plandegobiernoganageru.pdf> (acceso: noviembre 2, 2015).

(quienes lo apoyaron en la campaña de 2006); como Bolivia, con Evo Morales. Con estos gobernantes, mantuvo estrecha relación inicialmente. Su moderación o “pragmatismo” se expresó primero en una versión corta de su plan de gobierno, llamada “hoja de ruta”, que insistió en sus programas para las mayorías y en una economía nacional de mercado, comprometiéndose a defender la democracia y a respetar la legislación internacional (tratados de libre comercio) para evitar una confrontación con los intereses económicos.

Sin embargo, Humala fue mucho más allá. La explicación más consistente con los hechos es que el giro ocurrió por influencia de las élites económicas, las cuales no solo lograron que apoyara sus intereses, sino que influyeron en decidir quiénes ocuparían cargos claves del aparato económico. Durante la campaña, y luego, al ser elegido, Humala inició un acercamiento con la Confiep y con organizaciones como la Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones (AAFP), con las cuales tuvo reuniones públicas y privadas que lo llevaron a una eventual ruptura con su equipo de gobierno y sus asesores al estallar el conflicto alrededor del proyecto Conga. En esas circunstancias, Humala terminó apoyando sin cuestionamientos la continuación del modelo extractivista-financiero, dirigido por las corporaciones; moderó su propuesta tributaria a la minería; rebajó la financiación de programas sociales; abandonó el apoyo a las demandas de los pueblos contra la minería y las demandas laborales de los sindicatos; impulsó una mayor criminalización de la protesta; aseguró el continuo apoyo policial a las grandes minas y terminó acercándose a los países de la cuenca del Pacífico liderada por los Estados Unidos.

Los nombramientos en puestos fundamentales constituyen el factor de captura más evidente por tratarse de actos públicos y al pronunciarse la élite económica y el grupo mediático El Comercio al respecto (otro actor que entra en escena con fuerza), dando su apoyo al “pragmatismo” del presidente. En otras palabras, para asegurar que Humala cambiara de orientación (y diera continuidad a las políticas de Estado de anteriores gobiernos) debían influenciar en el nombramiento en cargos claves del aparato económico del Estado, seleccionando a ministros y asesores que provenían del anterior gobierno y de las corporaciones privadas.

Veamos primero cómo se va formando una trama de relaciones que conecta los dos poderes y qué mecanismos entran en acción, qué actores entran en la escena política, pero advirtiendo que algunos hechos son más visibles

que otros. Los primeros contactos oficiales entre el presidente Humala y la Confiep ocurrieron apenas ganó la primera vuelta en mayo de 2011 y se intensificaron luego de ser elegido, tendiendo a institucionalizar un patrón de relaciones cercanas y cooperativas una vez que la orientación económica del Gobierno se mantuvo sin cambios. Esta continuidad de la política económica fue apoyada por la Confiep y la prensa corporativa, que exigieron como garantía o muestra de voluntad influir sobre los nombramientos. Como vamos a ver en adelante, esto ocurre de manera bastante nítida.

Al mismo tiempo, el acercamiento a la Confiep y a las industrias extractivas se hizo más visible. El MEF comenzó a proponer medidas de “destrabe” que eran también reclamadas por la citada institución, iniciando una tendencia. Alfonso García Miró, nombrado presidente de la Confiep en 2012 (empresario mediano, pero vinculado familiarmente al Grupo El Comercio) declaró en enero de ese año: “Existe un gran *stock* de proyectos de inversión privada paralizado por cuestiones administrativas. Hay proyectos energéticos, de petróleo, mineros e industriales paralizados por faltas de autorizaciones, de permisos”<sup>53</sup>.

García Miró informó que el presidente Ollanta Humala había dado su visto bueno a la formación de un comité para destrabar estos procesos, con la participación del sector privado y los ministerios involucrados. Al mismo tiempo, el Gobierno renovó los proyectos de protección policial a las minas y siguió “judicializando las protestas”, incluyendo la acusación de terrorismo a los dirigentes. En ese contexto, se aprobó el Decreto Supremo N° 104-2013-EF, el 25 de mayo de 2013, que declaró de interés nacional “la promoción de la inversión privada y público privada, con el objetivo de mantener la sostenibilidad del crecimiento económico y mejorar la competitividad del país [...]”. El decreto encargaba al MEF crear un equipo especializado de seguimiento a la inversión (EESI). En junio del mismo año, el exbanquero Alonso Segura fue encargado de dirigir el EESI, y en setiembre, fue nombrado jefe del Gabinete de Asesores<sup>54</sup>.

53 “Hay *stock* de inversión paralizado”, *Peru21*, enero 30, 2012, en [Peru21.pe/2012/01/30/economia/hay-stock-inversion-paralizado-2009689+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=pe](http://Peru21.pe/2012/01/30/economia/hay-stock-inversion-paralizado-2009689+&cd=2&hl=es&ct=clnk&gl=pe) (acceso: noviembre 6, 2015).

54 “Implementan Comisión para destrabar inversiones mineras”, *El Comercio*, agosto 11, 2014, B4. Hay que considerar dos normas que indicaban la dirección que tomaba el Gobierno, destacando el D. S. 054-2013-PCM (mayo 16, 2015) y el D. S. 060-2013-PCM (mayo 24, 2015). Sin embargo, estas iniciativas decretistas no prosperaron. La Corte Superior de Justicia de Lima los declaró inconstitucionales.

Es en este contexto que se va definiendo un escenario de captura con resultados específicos de toma de decisiones a favor de las élites económicas a partir de tres hechos que llevan a otro: los contactos iniciales con Humala, el nombramiento en puestos claves de personal propuesto por las élites económicas representadas en la Confiep y el conflicto minero Conga.

## 4.2. LA CONFIEP, EL GRUPO EL COMERCIO Y LA “PUERTA GIRATORIA”

Apenas elegido Humala, los múltiples medios periodísticos del Grupo El Comercio, economistas ligados a las grandes empresas, líderes empresariales, candidatos presidenciales conservadores entrevistados y la Confiep sumaron esfuerzos para presionar públicamente al gobernante electo con el fin de que “tome las decisiones correctas”, empezando por elegir al personal del MEF y del BCRP que les diera las garantías de continuidad de la política económica. En esta secuencia de hechos que lleva a nombramientos, se observa con claridad a los actores claves de las élites económicas, los cuales vuelven a aparecer con la Ley 30230.

Luego de la elección presidencial en la primera vuelta, en junio de 2011, el presidente de la Confiep, Humberto Speziani (gerente del Grupo Brecia), declaró al diario *El Comercio*: “Hay que dar tranquilidad a los mercados y a los inversionistas nacionales y extranjeros [...] tiene que mantener líneas macroeconómicas y dar tranquilidad, de lo contrario todo el Perú sufrirá”<sup>55</sup>.

En el mismo diario, el entonces editor de la sección Política precisó que las “señales de confianza” dependían del nombramiento de personal que cumpliera ciertos requisitos: “Un ministro de Economía y Finanzas de alta credibilidad exterior y no únicamente de disponibilidad local inmediata; y [...] de un nuevo presidente del Banco Central de Reserva, del perfil de Julio Velarde [...]”<sup>56</sup>.

Esta línea editorial se corroboró con entrevistas efectuadas por *Peru21* (diario del Grupo El Comercio). En la del 5 de junio, Alonso Segura, entonces economista del BCP, afirmó sobre Humala: “sería importante que anuncie los puestos claves lo antes posible” de modo que se eliminara “cualquier tipo de incertidumbre”<sup>57</sup>. Este personaje cumplirá más adelante un rol fundamental en la generación de la Ley 30230 al llegar a ser ministro de Economía.

55 “Humala debe dar señales para tranquilizar a los mercados”, *El Comercio*, junio 5, 2011, p. A4.

56 Juan Paredes Castro, “Humala versus Humala en su hora más crucial”, *El Comercio*, junio 7, 2011, p. A7.

57 Declaraciones del “economista Alonso Segura”, *Peru21*, junio 6, 2011, p. 12.



Al día siguiente, el 7 de junio, la Bolsa de Valores de Lima sufrió una caída de 14%, lo que el Grupo El Comercio y la Confiep atribuyeron a “la falta de confianza” generada por la elección de Humala. Ese mismo día, el editorial de *El Comercio* urgió al futuro gobernante a dar “señales claras”:

El presidente electo debe entender la urgencia y necesidad de nombrar a las principales autoridades, como el jefe de Gabinete y el ministro de Economía, piezas claves del manejo económico. Estas deben ser personalidades de reconocido prestigio profesional e incuestionable apego a los principios de la economía social de mercado, que puedan ser interlocutores válidos con las fuerzas de oposición, pero también con los agentes económicos, los organismos financieros internacionales y la banca de inversión<sup>58</sup>.

Mientras tanto, los seguidores de Humala protestaban ante las presiones y el *lobby* de la Confiep. Salomón Lerner G., asesor de Humala y líder de la facción izquierdista, afirmó: “quieren imponernos un gobierno” y argumentó que los nombramientos deberían de responder a un mandato popular<sup>59</sup>. En la misma edición, *El Comercio* puso como titular la siguiente noticia: “Humala no descarta que Velarde siga al frente del BCRP”.

Desde ese momento de tensión entre dos fuerzas políticas, Humala inició su giro. El 9 de junio, asistió por primera vez a una reunión con el Directorio de la Confiep, en la que, finalmente, emitió las “señales de confianza” que le exigían. Luego del encuentro, *El Comercio* celebró las noticias. “Se han disipado las dudas” afirmó un dirigente de la Confiep, mientras otros empresarios entrevistados sostenían que “todo está claro”, indicando que el presidente electo había tomado en cuenta sus sugerencias en el MEF y el BCRP<sup>60</sup>. *El Comercio*, inmediatamente, aprobó la designación de Luis Miguel Castilla en el MEF, afirmando que: “El ex viceministro de Economía era conocido por su apego a la ortodoxia económica, razón por la cual se le consideraba cercano al Instituto Peruano de Economía”, haciendo referencia al IPE (otro actor importante que entra en escena con las reformas reactivadoras de 2014). El IPE, cabe precisar, es el principal *think tank* de los grupos de poder económico y está directamente relacionado, en sus orígenes, con la Confiep.

58 Editorial, *El Comercio*, junio 7, 2011, p. A6.

59 “Gana Perú no admite presiones”, *El Comercio*, junio 8, 2011, p. A4.

60 *El Comercio*, junio 9, 2011, p. A1.

Sobre la base de estos acuerdos, Humala ratificó a Julio Velarde en el BCRP y, poco después, anunció que el viceministro de Economía del anterior gobierno, Luis Miguel Castilla, presidiría el MEF. Una vez nombrado, Castilla reclutó a Segura, quien dejó el BCP y se convirtió en un importante funcionario del MEF (reemplazó a Castilla luego de su salida del gabinete en 2014).

Sintomáticamente, Dionisio Romero Paoletti (CEO del BCP), quien rara vez emitía opiniones, escribió un artículo en *El Comercio* afirmando que el extraordinario crecimiento había generado un “Milagro Económico” y que para lograr el éxito era indispensable mantener el modelo económico<sup>61</sup>.

El 25 de julio, a pocos días del cambio de gobierno, el principal economista y fundador del IPE, Roberto Abusada, encabezó una lista de 60 economistas que publicaron en *El Comercio* un comunicado titulado “El progreso social y la buena política económica”. En este, los economistas opinaban que el primer desafío del Gobierno era “mantener la estabilidad macroeconómica del país”; el segundo, “conservar las condiciones que permitan el crecimiento económico”; el tercero, “mejorar la eficiencia del Estado”, sugiriendo que la agenda social del Gobierno no tenía la misma prioridad<sup>62</sup>. De ese modo, tanto la Confiep como el Grupo El Comercio, el IPE y economistas defensores del libre mercado, o vinculados con las grandes empresas, lograron definir una agenda y las prioridades del Estado.

A partir de ese momento, el gobierno de Humala mantuvo invariable el rumbo de la política económica y gozó del apoyo de las industrias extractivas y del sistema financiero. Dejó de ser el presidente del cambio económico para pasar a ser el presidente de la continuidad. Al accionarse múltiples mecanismos de presión política y movilizarse varias organizaciones (Confiep, IPE, la tecnocracia favorable al libre mercado y el Grupo El Comercio), la élite económica tuvo éxito en influir los nombramientos en el BCRP y el MEF, y en definir con presiones públicas externas y negociaciones en privado la orientación del Gobierno.

En 2011, el presidente Humala seleccionó en puestos claves a un personal cuya trayectoria revela cómo van y vienen estos personajes entre el sector privado, los organismos multilaterales y puestos fundamentales en el aparato burocrático a cargo de la política monetaria y económica, que es vital para

61 “Reconozcamos el modelo económico peruano”, *El Comercio*, julio 16, 2011, p. B6.

62 *El Comercio*, junio 25, 2011, p. A13. Cabe señalar que estos economistas solo indican las universidades donde estudiaron y no informan de su afiliación institucional. Al aparecer, como primer nombre, Abusada sugiere su rol de liderazgo profesional y tecnocrático.

mantener el rol de la élite económica en la estructura de poder y seguir considerando como prioridad del Estado el fomento a las grandes inversiones.

En el caso de Julio Velarde, según se aprecia en el cuadro 5, ha tenido presencia en la banca privada en las décadas de 1980 y 1990 (Banco Financiero y Banco de Comercio), ha sido director del BCRP en varios periodos y ha asumido varios cargos en el Estado o entidades públicas (Fondo Latinoamericano de Reservas, MEF, Indecopi y Ministerio de Industria).

**Cuadro 5**  
**Traectoria profesional de Julio Velarde**

Funcionario	Cargos en el Banco Central de Reserva del Perú	Antes del BCR	
		Sector Público	Sector Privado
<b>Julio Emilio Velarde Flores</b>	Presidente del Directorio 3/10/2011 - Actualidad	<b>Fondo Latinoamericano de Reservas</b>	<b>Universidad del Pacífico</b>
	Presidente del Directorio Octubre 2006-Octubre 2011	Presidente ejecutivo, Enero 2004-Octubre 2006	Decano de la Facultad de Economía, 2003
	Director 1990-1992; 2001-2003	<b>Ministerio de Economía y Finanzas</b>	Departamento Académico de Economía. Investigador y Profesor Principal, 1986-2003
		Miembro del Consejo Consultivo, 1999	Jefe del Departamento Académico de Economía, 1994-1997
		Asesor del Ministro de Economía y Finanzas, 1990	<b>Empresa Financiera EDPYME Pro Empresa</b>
		<b>Indecopi</b>	Director, 1995-2001
		Miembro de la Comisión de Antidumping y Subsidios, 1993-1995	<b>Banco de Comercio</b>
		<b>Banco Central Hipotecario</b>	Director, 1995-1998
		Gerente Financiero, 1984-1985	<b>Banco Financiero</b>
		<b>Ministerio de Industria</b>	Director, 1992-1995
		Asesor del ministro, 1983-1984	<b>APOYO S. A.</b>
	<b>Banco de la Industria y Construcción</b>	Asesor económico, 1988-1990	
	Gerente, 1980-1981	<b>Instituto Libertad y Democracia</b> Director de Estudios Económicos, 1988-1989	

Fuente: currículum vitae anexo a la Resolución Suprema N° 293-2011-PCM, que designa a Julio Velarde Flores como presidente del Directorio del Banco Central de Reserva, para el periodo 2011-2016.

Elaboración: Emilio Salcedo y Francisco Durand.

En el caso del ministro de Economía y Finanzas, Luis Miguel Castilla, según el cuadro 6, su trayectoria ha abarcado organismos financieros internacionales y el MEF. Primero, entró al MEF como jefe del Gabinete de Asesores durante el gobierno de García, luego ascendió a viceministro de Hacienda y permaneció en el MEF con el nuevo gobierno. Es importante mencionar que cuando fue nombrado ministro, llevó al ministerio a Segura, un ejecutivo de la banca privada (BCP, del Grupo Romero) que lo sucedería en el cargo en setiembre de 2014, de tal modo que se siguió dando continuidad al tipo de conducción ministerial.

**Cuadro 6**  
**Trayectoria profesional de Luis Miguel Castilla**

Funcionario	Cargos en el MEF	Antes del MEF		Después del MEF
		Sector Público	Sector Privado	
<b>Luis Miguel Castilla Rubio</b>	Ministro de Economía y Finanzas 28/07/2011–14/09/2014	<b>Banco Mundial</b>	<b>Universidad del Pacífico</b>	Embajador del Perú en Estados Unidos
	Viceministro de Hacienda 28/01/2010 – 16/07/2011	Consultor de la Vicepresidencia de África del Norte y Medio Oriente, 1996	Catedrático, 2001–2002	
	Jefe del Gabinete de Asesores Octubre 2009–Enero 2010	Analista País para Honduras, de la Vicepresidencia de América Latina y el Caribe, 1994		
		Inter American Investment Corporation Interno, 1990–1991		
		<b>Banco de la Nación</b>		
		Director 1/02/2010–23/07/2011		
		<b>Corporación Andina de Fomento – CAF</b>		
		Asesor de la Presidencia Ejecutiva, 2009–2011		
		Economista jefe y jefe de Políticas Públicas y Competitividad, 2006–2009		
		Vicepresidente de Estrategias de Desarrollo, enero 2005		
		Director de Estudios Económicos, 2003–2005		
	Economista País Bolivia, Perú y Argentina, Caracas 1996–2000			
	<b>Comisión para la Promoción de Inversión Privada</b>			
	Interno 1992			

Fuente: Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe).

Ver [http://www.fonafe.gob.pe/UserFiles/File/Corporacion\\_FONAFE/Sobre\\_la\\_Organizacion/CV\\_Miguel\\_Castilla\\_Rubio.doc](http://www.fonafe.gob.pe/UserFiles/File/Corporacion_FONAFE/Sobre_la_Organizacion/CV_Miguel_Castilla_Rubio.doc) (acceso: octubre 2015).

Elaboración: Emilio Salcedo y Francisco Durand.

El caso de Segura indica un uso de la “puerta giratoria” a partir de la banca privada (lo sugiere su actuación, viendo cómo y con qué objetivo se promulgó la Ley 30230); pero él también, como en el caso de Velarde, trabajó como técnico en organismos financieros internacionales. Más allá de sus orígenes y trayectoria laboral, lo clave son sus decisiones, las cuales veremos cuando se analice la secuencia de hechos relacionados con las reformas reactivadoras del año 2014.

Antes de ingresar al MEF en 2013, Segura se desempeñó como gerente del BCP, el banco más importante del país, habiendo trabajado previamente en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Wiese Sudameris, otro importante banco en el Perú, hoy desaparecido.

**Cuadro 7**  
**Trayectoria profesional de Alonso Segura**

Funcionario	Cargos en el MEF	Antes del MEF		Después del MEF
		Sector Público	Sector Privado	
<b>Alonso Segura Vasi</b> 2011-2014	Ministro de Economía y Finanzas 15.09.2014 - Actualidad	<b>Fondo Monetario Internacional</b>	<b>Banco de Crédito del Perú</b>	
	Jefe del Gabinete de Asesores Setiembre 2013-Setiembre 2014	Economista, Departamento Africano y de Finanzas Públicas Octubre 2004-Setiembre 2008	Gerente de Área de Estrategia de Inversiones y Estudios Económicos Octubre 2008-Enero 2013	
	Miembro del Gabinete de Asesores Marzo-Setiembre 2013; Agosto 2001-Agosto 2002	Asesor del director ejecutivo para el Cono Sur, Directorio Ejecutivo Marzo 2003-Setiembre 2004	<b>Banco Wiese Sudameris (ahora, Scotiabank Perú)</b>	
	Director ejecutivo (e) del Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión Marzo-Abril 2014	<b>Agencia de Promoción de la Inversión Privada – Proinversión</b>	Gerente de Estudios Económicos Setiembre 2002-Febrero 2003	
	Presidente del Equipo Especializado de Seguimiento de la Inversión Junio 2013-Marzo 2014	Presidente del Comité Especial de Proyectos de Inversión Pública Marzo 2013-Setiembre 2014	<b>Universidad del Pacífico</b>	
			Profesor de la Maestría en Finanzas 2011-2014	

Fuente: hoja de vida entregada por el funcionario al Ministerio de Economía y Finanzas. Solicitada mediante el procedimiento de acceso a la información previsto en la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Elaboración: Emilio Salcedo y Francisco Durand.

En suma, las más altas autoridades económicas del país (BCRP y MEF, con dos ministros) indican haber seguido estos patrones de rotación: antes de entrar al Estado sirvieron como profesionales del sistema bancario peruano y/o de organismos financieros internacionales, delineando un perfil considerado por las élites económicas como un personal que “genere tranquilidad entre los inversionistas”.

### 4.3. EL DEBATE SOBRE LA CAPTURA

La discusión de la captura de Humala fue resaltada por asesores y funcionarios del Gobierno que lo acompañaron durante la campaña y luego se alejaron de su régimen ofreciendo una interpretación condenatoria del giro presidencial. Tal percepción, sin embargo, no era limitada a este grupo, pues coexistía con la percepción, en la población, de que Humala era un “traidor”.

Germán Alarco, un exfuncionario de su gobierno, consideró que Humala abandonó con sus decisiones iniciales la Gran Transformación y más bien representó la “Gran Continuidad”<sup>63</sup>. Por lo tanto, lo que la captura del Estado logró fue continuar antes que cambiar la política económica, es decir, mantener la política de Estado de dar preferencia a la promoción de las grandes inversiones, particularmente, de las extractivas.

De acuerdo con Sinesio López, quien también fuera asesor político de Humala los primeros meses de su gestión, la clave de “la captura de Ollanta” fueron los nombramientos en los dos puestos esenciales de política económica del Estado apenas formado el gobierno en julio de 2011, MEF y BCRP, y la salida de los aliados izquierdistas, entre los que se encontraba él, a fines de ese año, en medio del conflicto alrededor del proyecto minero Conga<sup>64</sup>. En este momento es cuando se ve en acción la “puerta giratoria”, que ocurrió probablemente debido a la financiación de campañas y al *lobby* en las sombras que desarrollaron las élites económicas.

63 Germán Alarco, “Planeamiento débil y captura del Estado”. En *Perú hoy: la gran continuidad*. Lima, Desco, 2012, pp. 57-78.

64 Sinesio López, “La captura del Estado”, 2012. Ver también López, “La captura de Ollanta”, *La República* 2012. López argumenta que la principal señal fueron los nombramientos para el MEF y el BCRP: “Pocos días antes de la toma de mando, cedió a las presiones y cantos de sirena e invitó a Velarde y Castilla a que, en representación de los grandes grupos económicos y financieros, siguieran con la captura del Estado”. Para un comentario sobre López, ver Martín Tanaka, “Las tesis de Sinesio López”, *La República*, febrero 5, 2012, ver <http://larepublica.pe/columnistas/virtu-e-fortuna/las-tesis-de-sinesio-lopez-05-02-2012> (acceso: noviembre 3, 2015).

“Humala debe dar señales para tranquilizar a los mercados”, *El Comercio* (junio 5, 2011, p. A4).

Según Nicolás Lynch, asesor político de Humala y luego embajador del Perú en Argentina, el momento de inflexión de Humala se gestó a partir de una reunión con Beatriz Merino, entonces presidenta del gremio de los fondos de pensiones (miembro de la Confiep), antes de la primera vuelta de abril de 2011, en la cual Humala moderó su posición respecto a la reforma del sistema de pensiones. Este primer viraje se acentúa cuando se anuncia la hoja de ruta después de la segunda vuelta, se confirma con los nombramientos para el BCRP y el MEF, acordados con la Confiep en junio, y se hace evidente en el caso Conga<sup>65</sup>.

#### 4.4. SEGUNDA SECUENCIA DE HECHOS: REFORMAS REACTIVADORAS

Para describir el contexto en el que aparece la Ley 30230 en 2014 y seguir una segunda secuencia de hechos, es necesario hacer una breve referencia al ciclo económico y a la relación que guarda con el caso Conga, en tanto la suspensión de grandes proyectos mineros acentuó las tendencias negativas de la economía peruana. Este cambio de tendencia económica global llevó al Gobierno a desarrollar una estrategia más agresiva de apoyo a las inversiones.

A ello, se añade otro tema de preocupación empresarial relacionado con la aprobación de normas antielusión tributaria, lo que reforzó el poder fiscalizador de la Sunat en 2012, cuando intentaba fortalecerse con una serie de normas que fueron resultado del trabajo de asesores independientes vinculados con la nueva superintendente, Tania Quispe, prima de la primera dama, Nadine Heredia, y conectada directamente con Palacio de Gobierno. El plan de reforma consistía en darle mayor autonomía a la Sunat, superando la tutoría que tenía del MEF y dotándola de mejores instrumentos legales. Por tal razón, en 2012 se aprobó el D. L. 1121, que incorporaba la norma XVI al Código Tributario. Propuestas de este tipo coincidían con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para evitar la fuga de rentas a paraísos tributarios, pues al usar las empresas compañías *offshore*, podían manejar los precios de transferencia y aumentar los costos en el Perú para bajar el monto imponible de impuestos y concentrar ganancias en países de baja o nula tributación como Panamá, Islas Bermudas o Islas Caimán.

65 Conversación con Nicolás Lynch (Lima, noviembre 4, 2015). Ver al respecto, "Humala dispuesto a conversar con representantes de las AFP", *El Comercio* (abril 27, 2011, p. A6).

La norma XVI le daba a la Sunat poderes para actuar contra la elusión y las malas prácticas empresariales. Su texto es el siguiente:

En caso que se detecten supuestos de elusión de normas tributarias, la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (Sunat) se encuentra facultada para exigir la deuda tributaria o disminuir el importe de los saldos o créditos a favor, pérdidas tributarias, créditos por tributos o eliminar la ventaja tributaria, sin perjuicio de la restitución de los montos que hubieran sido devueltos indebidamente.

La norma al parecer no fue preparada en el MEF, pero aceptada por contar con el apoyo de la pareja presidencial, siendo uno de los pocos casos donde Ollanta Humala y Nadine Heredia demostraron independencia de criterio en materia de política económica. Tampoco fue consultada con los gremios empresariales, causando por lo mismo inmediata preocupación porque le daba facultades generales a la Sunat. La Cámara de Comercio de Lima reaccionó inmediatamente, opinando incluso que era “anticonstitucional”<sup>66</sup>. Lo mismo hizo la Confiep.

Evaluando el conjunto de reacciones, la revista *Poder*, uno de los medios más serios de la capital, emitió la siguiente opinión:

Dicha norma generó el rechazo de los principales gremios empresariales del país, como la Confiep y la Cámara de Comercio de Lima, quienes dijeron que esta daba un poder discrecional a la Sunat en la recaudación, pues no era específica en los casos que la ley era transgredida<sup>67</sup>.

Los gremios comenzaron entonces a presionar al MEF para que neutralizara la norma XVI, esperando la oportunidad propicia para eliminarla o suspenderla. Esta oportunidad se presentó en 2014, al lograr que el MEF —entidad con la cual se establecían relaciones cada vez más estrechas— escuchara sus demandas. Por su parte, el MEF, preocupado por la “excesiva autonomía” de la Sunat, intentaba recuperar terreno y mantener su preponderancia en materia de política económica tributaria y su reputación como “superministerio”.

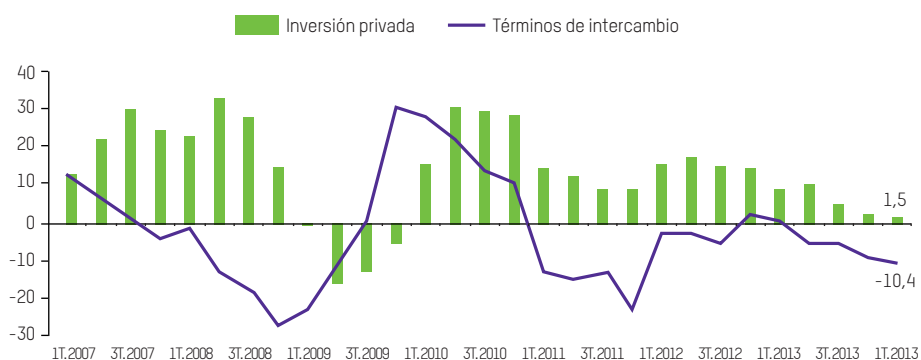
66 Jorge von Wedemeyer, presidente de la CCL: “No estamos de acuerdo con esta medida, porque mantiene el problema de fondo – la inconstitucionalidad, falta de seguridad jurídica y de predictibilidad y peor aún, podría hasta politizar la intervención de Sunat, al convertir al Comité en un ente con facultades supremas, susceptible de caer en arbitrariedades y con ello obligar a judicializar las reclamaciones tributarias”. “Cámara de Comercio en contra de norma antielusiva de la Sunat” (*El Comercio*, mayo 19, 2012).

67 “¿Qué se ha hecho para combatir la elusión tributaria en el Perú?” (*Poder*, abril 4, 2016) en <https://poder.pe/2016/04/04/01006-que-se-ha-hecho-para-combatir-la-elusion-tributaria-en-el-peru/> (acceso: abril 7, 2016).



Se ha visto cómo desde 2013, el MEF de Castilla coordinaba una serie de medidas desregulatorias y seguía de cerca los megaproyectos con el EESI, dirigido por Segura. Durante 2014, tres factores internacionales afectaron negativamente la economía peruana: cayeron los precios de los commodities, descendieron los flujos financieros hacia el Perú y se apreció el dólar. Todo ello se reflejó en una baja de la tasa de crecimiento del PBI, que habiendo llegado a 5,8% anual en 2013, descendió al año siguiente a 2,4%; además, existía una similar proyección para 2015. Este *shock* externo puso fin a la bonanza exportadora iniciada en 2002 y determinó una fuerte caída de la inversión privada, principalmente de las industrias extractivas. El gráfico 4 ilustra la caída pronunciada de la inversión privada desde comienzos de 2014.

**Gráfico 4**  
**Inversión privada y términos de intercambio: marzo 2007-marzo 2014**



T: Trimestre

Fuente: BCRP, *Reporte de Inflación* (julio 2014), p. 16.

Como en anteriores ocasiones, el tema de la burocratización excesiva fue colocado en la agenda nacional por el Grupo El Comercio y el IPE, sumándose también la Confiep. Este argumento es interesante, pues desconoce la importancia que tiene el *shock* externo en incidir en la tendencia de la economía.

La secuencia de hechos es la siguiente: en junio de 2014, *El Comercio* entrevistó a Roberto Abusada (del IPE), quien anunció que “se requiere una reforma muy potente en la ‘permisología’”, señalando que “el factor determinante de la parálisis de la inversión minera, más que el tema de las cotizaciones internacionales, es el de las trabas a la inversión en

todas sus modalidades<sup>68</sup>. Interrogado sobre la necesidad del Gobierno de recurrir a los decretos de urgencia, afirmó categóricamente: “Tendrá que hacerlo”; después, añadió enfáticamente: “Hay que desregular”. Al día siguiente, el citado diario resaltó en su editorial las declaraciones de Abusada, indicando que era necesaria “una reforma mayor”<sup>69</sup>. Es importante señalar que en ese momento se aprecia la conexión entre “decretismo” y mecanismos de captura.

Aparte del MEF, otro ministerio que recogió activamente las demandas de la Confiep fue el de Energía y Minas, organismo en el que los empresarios mineros y su gremio mantenían un alto nivel de influencia, siendo similar el uso de la “puerta giratoria”. En agosto de 2014, Eleodoro Mayorga, nuevo ministro del sector, se unió a la movilización estatal para acabar con la “permisología”, término acuñado por el IPE, liderado por Abusada. Según Mayorga (proveniente del sector privado minero, con el cual mantenía estrechas vinculaciones como veremos después), el Minem quería “lidiar orgánicamente con la permisología y con la burocracia estatal que entorpece la inversión privada”. El ministro anunció, sin dar detalles, que su ministerio preparaba “un nuevo reglamento ambiental” y que esperaba que proyectos como Conga y otros pudieran salir adelante. Este reglamento daría lugar a un escándalo político sobre el rol de los *lobbies* apenas iniciadas las reformas reactivadoras con la Ley 30230.

En algún momento, mientras se preparaba la ley en el MEF, estas propuestas no fueron consultadas o negociadas con las entidades estatales afectadas (Ministerio del Ambiente, Sunat), sino que fueron impuestas por el MEF o el Minem. La toma de decisiones giró sobre la base de la estrecha relación de los gremios empresariales —entre los que destaca la Confiep como confederación empresarial— y el MEF, que comenzó a jugar un rol de correa de transmisión para darle forma a las propuestas.

El dato más importante lo proporcionó el propio Segura en una declaración a *El Comercio*, apenas nombrado ministro. A la interrogante: “¿Qué reuniones puntuales ha tenido con el sector privado al momento de diseñar todo el paquete de decretos legislativos?”, contestó: “Se ha discutido. Hubo conversaciones con el sector privado para conocer el diagnóstico de las problemáticas [...]. He estado en la Confiep, por ejemplo, y he tenido

68 “Se requiere una reforma muy potente”, *El Comercio*, junio 8, 2014, p. A2.

69 “La reforma que no se hizo”, *El Comercio*, junio 9, 2014, p. A14.

discusiones con los gremios<sup>70</sup>. Sin embargo, el ministro no se reunió al mismo tiempo con los distintos grupos sociales como las ONG y grupos indígenas que iban a ser impactados por esta medida: diferencia de actitud que resulta reveladora acerca de sus preferencias.

En el caso del componente tributario de la ley, de gran importancia, en tanto elimina la capacidad de investigar casos de elusión de impuestos (y por ello, de lavado de dinero), una entrevista con un funcionario de la Sunat reveló que fueron consultados y que se opusieron a la medida; además, que según su conocimiento, no fue elaborada ni en la Sunat ni por los técnicos del MEF. En un evento universitario, un directivo de la Confiep informó que dicha norma fue exigida por los grandes empresarios, que, para tal efecto, llamaron al premier y tuvieron una reunión con él<sup>71</sup>. El análisis del contexto y estas fuentes convergen en delinear un escenario de captura que determina un proceso de dictado de leyes de corte claramente preferencial para grupos sociales privilegiados.

El proceso de toma de decisiones en condiciones de captura política se puede seguir en la siguiente cronología de hechos: se inicia con la campaña en los medios de comunicación del Grupo El Comercio, en la que destacan Abusada y el IPE; sigue con la inmediata reacción por parte del presidente Humala y los ministros ligados al sector productivo (el MEF y el Minem; en menor medida el Minam y la Sunat); las consultas exclusivas con la Confiep; el inicio de las reformas reactivadoras con la Ley 30230, preparada por el MEF y presentada al Congreso desde la Presidencia para su rápida aprobación por ser “de urgencia”; un breve debate parlamentario; y termina con su aprobación, decisión que luego es saludada por la Confiep, como un gran paso adelante.

La Ley 30230 es importante para el análisis de captura y sus consecuencias por ser una ley omnibus, de amplio espectro, que contiene 87 páginas de justificación y 64 artículos, con un efecto sobre un conjunto de instituciones a nivel del Estado central, los gobiernos regionales, los municipios y una serie de grupos sociales.

---

70 “Segura sobre decretos: ‘se discutieron con el sector privado’”, *El Comercio*, septiembre 28, 2015, p. A12.

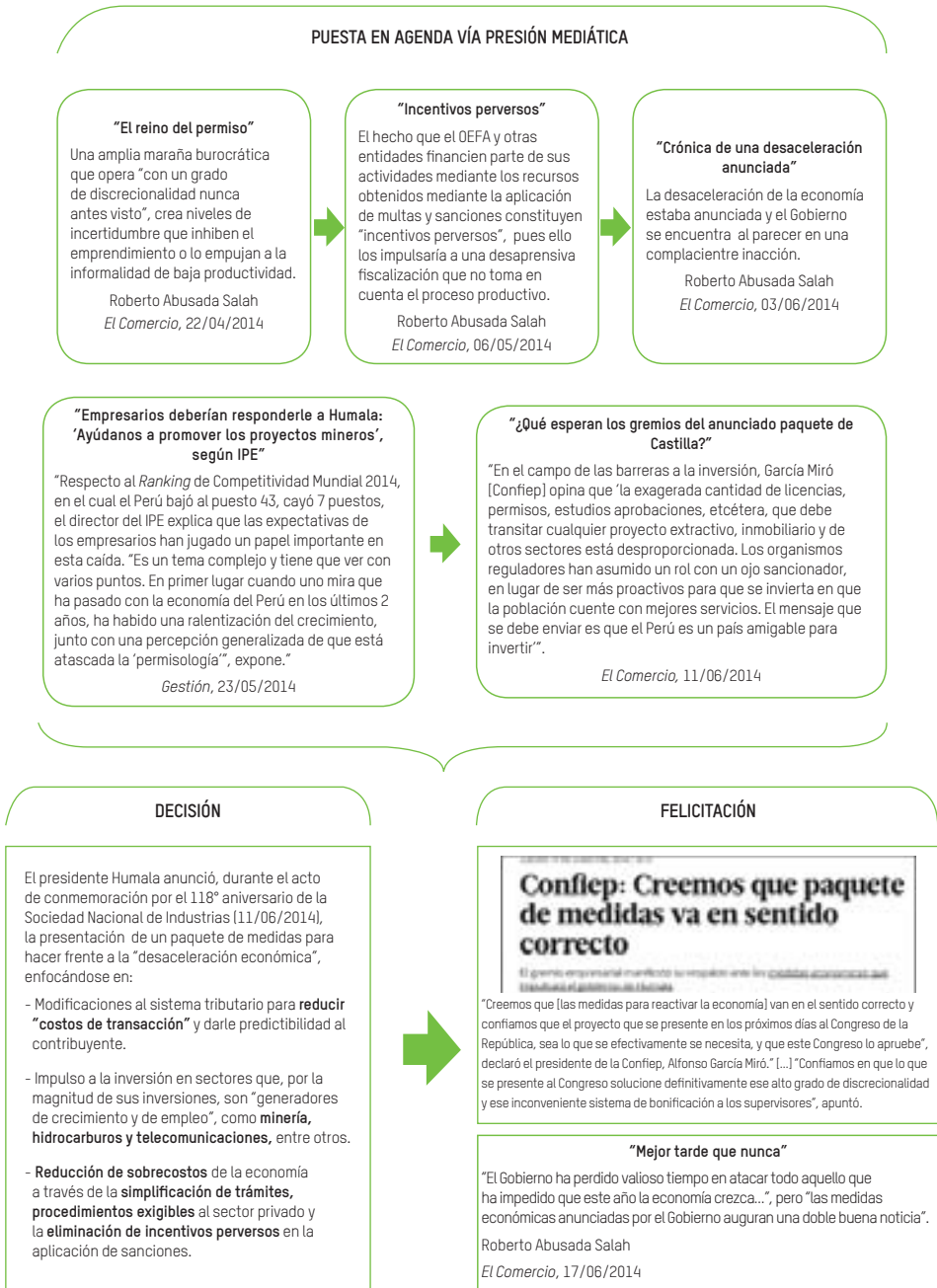
71 En un evento universitario al cual asistió el autor, un miembro del directorio de la Confiep relató que esta medida la habían exigido los dueños de los principales grupos económicos del país al Gobierno en una reunión privada, pedida por ellos. Lima, diciembre 15, 2015.

El gráfico 5 ilustra el proceso de influencia de los grandes inversionistas y su gremio principal, a partir de una secuencia de hechos. Destaca nuevamente el rol de actores claves como la Confiep, que actúa en coordinación con el Grupo El Comercio y teniendo como intelectual principal o cerebro de la operación a Roberto Abusada (director del IPE), quien, mediante sus artículos en *El Comercio* y todos los otros periódicos, revistas y canales de televisión del Grupo, introduce con éxito el tema en la agenda, acuñando las expresiones “tramitología” o “permisología”<sup>72</sup> y acusando a los funcionarios de usar incentivos perversos que dañan al inversionista. El impacto de esta gestión de interés, de este *lobby*, es tan visible como inmediato.

El presidente Humala, previa coordinación con Segura y Castilla en el MEF, que es de donde proviene la norma, la presenta al Congreso el 18 de junio de 2014. El 3 de julio es discutida y aprobada por la Comisión Permanente (que reúne a los representantes de todos los partidos), luego es discutida en una sola sesión en el pleno y es aprobada solo por 11 votos, menos del 10% de los congresistas. Se oponen solo tres congresistas y se abstienen siete (facilitando de esa manera la aprobación). En total —indicio de la pobreza deliberativa de este Congreso fragmentado y poco competente—, solo participan votando a favor 11 y en contra o absteniéndose, 21 congresistas, un poco más del 10% del total. El resto, por distintas razones, pero sabiendo que facilitaba la aprobación, se ausentó. De esa manera, el 12 de julio, en un plazo de tres semanas, se aprobó la compleja y controvertida Ley 30230. Se trata de otro éxito del *blitzkrieg*, de la ofensiva legislativa de la Confiep y el MEF. Sintomáticamente, durante el debate, el congresista Lescano (de Acción Popular) comentó: “Me parece, señor, que este dictamen lo han hecho en alguna transnacional y no en el Gobierno”. Con la Ley 30230, se inicia la discusión nacional sobre captura del Estado y luego se acelera con la Ley 30288, promulgada en diciembre de 2014, de reforma laboral juvenil.

72 El concepto de tramitología es erróneo, pues significa la ciencia de los trámites. Lo que deseaba decir es que se trataba de una tramitomanía o que en el Estado existía una “tramitocracia”.

**Gráfico 5**  
**Proceso de influencia en la toma de decisiones: Ley 30230**



PRESENTACIÓN DE PROYECTO DE LEY ANTE EL CONGRESO



El Proyecto 3627/2013-PE es discutido y aprobado por la Comisión Permanente del Congreso el 3 de julio del 2014.

Votación del Proyecto de LEY 3627

**Congresistas que votaron a favor:** (1) Omonte Durand, (2) Zamudio Briceño, (3) Gamarra Saldivar, (4) Gutiérrez Córdon, (5) Solórzano Flores, (6) Espinoza Cruz, (7) León Rivera, (8) Capuñay Quispe, (9) Canches Guzmán, (10) Huayama Neira y (11) Otárola Peñaranda.

**Congresistas que votaron en contra:** (1) Mavila León, (2) Beingolea Delgado y (3) Lescano Ancieta.

**Congresistas que se abstuvieron:** (1) Schaefer Cuculiza, (2) Chacón De Vettori, (3) Aguinaga Recuenco, (4) Becerril Rodríguez, (5) López Córdova, (6) Neyra Olaychea y (7) Iberico Núñez."

"Me parece, señor, que este dictamen lo han hecho en alguna transnacional y no en el gobierno."

Congresista Yonhy Lescano durante el debate del dictamen en la Comisión Permanente

Junta de Portavoces acordó exonerar al Proyecto 3627/2013-PE de segunda votación

Publicación de la Ley N° 30230 el 12 de julio del 2014

**LEY N° 30230**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA,

Ha dado la Ley siguiente:

**LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS TRIBUTARIAS, SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y PERMISOS PARA LA PROMOCIÓN Y DINAMIZACIÓN DE LA INVERSIÓN EN EL PAÍS**

## 4.5 ANÁLISIS DE LA LEY 30230

En esta parte, se comenta en detalle los artículos más importantes que contiene esta ley, empezando por el ámbito tributario, siguiendo con el ambiental y con las medidas promocionales para estimular las inversiones privadas. Se trata de un esfuerzo por ligar la discusión más amplia de captura política con lo concreto para “anclar” la investigación en la realidad.

En materia de administración tributaria, la ley busca “facilitar la inversión” perdonando deudas, limitando la capacidad fiscalizadora de la Sunat, mejorando el sistema de tratos preferenciales de pago de tributos y ampliando los plazos de los convenios de estabilidad tributaria para las grandes inversiones (que los protegen en el caso de cambios de legislación mientras rija este contrato). En el campo tributario, la ley destaca debido al impacto institucional negativo por dos razones, lo que indica que la captura política, en casos como este, lleva al deterioro o al debilitamiento institucional del Estado. Primero, concede una amnistía en el caso de deudas tributarias pendientes de pago, sea cual fuere el estado en que se encuentren, con lo cual ablanda la capacidad de sanción a los malos contribuyentes. Más serio todavía es el hecho de que condona deudas que incluyen el pago de las pensiones y aportaciones al sistema nacional de salud, lo cual puede ser considerado inconstitucional en tanto esta clase de recursos son derechos inalienables. Segundo, se suspende por tres años la Norma XVI del Código Tributario que califica la elusión tributaria. Con ello, el Estado deja de tener un instrumento importante para detectar caídas en la recaudación de las empresas conglomeradas (grupos de poder económico nacionales y empresas multinacionales), particularmente, en el caso del manejo de los “precios de transferencia”, es decir, en la valorización que hace una empresa que le vende bienes y servicios a otra que también posee, mecanismo que se utiliza para pagar menos impuestos, lo que implica un grave retroceso en la capacidad de fiscalización del Estado<sup>73</sup>.

---

73 En una entrevista a un funcionario de la Sunat, que prefirió no ser identificado, este opinó que dicha norma “les cortaba una mano” en tanto se hacía muy difícil auditar a las grandes empresas conglomeradas por casos de elusión de impuestos. Añadió que también afectaba la lucha contra el lavado de activos, trabajo que permite detectar las transferencias de actividades ilegales en empresas legales. Según esta versión, la Ley 30230 fue consultada a la Sunat, que emitió un informe sobre sus efectos negativos, el cual fue ignorado por el MEF, y que en conversaciones con funcionarios de tal ministerio llegó a la conclusión de que no había sido preparada por los técnicos de ese ministerio y sugirió un origen privado. Lima, diciembre 4, 2015.

En materia ambiental, el artículo 19 suspende la capacidad sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) por tres años, reduciendo sus capacidades fiscalizadoras, limitando la posibilidad de multar a las empresas solo en casos excepcionales. Este artículo ha dado lugar a controversias que se detallan más adelante. Aquí, nos limitamos a indicar que, al igual que en el aspecto tributario, se premia el mal comportamiento. El artículo 20 dispone que la creación de zonas reservadas protegidas ya no será potestad del Minam, la entidad responsable, sino que se efectuará por decreto supremo: así, se refuerza la tradición decretista comentada anteriormente. Este artículo, además, deteriora la institucionalidad ambiental, puesto que el Minam es la entidad técnica competente: con ello, se facilita el desarrollo de un extractivismo permisivo, que puede poner en riesgo los derechos de los pueblos indígenas y el equilibrio ambiental. El artículo 21 impone plazos perentorios con un máximo de 45 días hábiles para la aprobación de los EIA, sin distinguir tipos de proyectos y su variable complejidad evaluativa, disponiendo que los funcionarios que no cumplan los plazos sean sancionados con “falta grave”: así, se intimida a los funcionarios y se aumenta la posibilidad de errores. El artículo 23 dispone que los estándares de calidad ambiental y los límites máximos permisibles sean autorizados por decreto supremo (igual que con el artículo 20), lo cual acentúa el carácter decretista del Ejecutivo.

En materia de políticas promocionales a las grandes inversiones, que son principalmente las extractivas, el artículo 25 fortalece la autoridad del MEF por encima de todos los ministerios al disponer que el EESI (dirigido antes por Segura) puede pedir información a todas las entidades públicas, obligando a entregarla, sin importar las diferencias de complejidad de los pedidos, en un plazo máximo de 20 días hábiles. Por ello, todas las entidades públicas deberán designar a un director general responsable para que coordine con el EESI: así, la supremacía del MEF sobre los otros ministerios se consolida.

Finalmente, la Ley 30230 también contempla normas de apoyo a las grandes inversiones privadas para apurar el “saneamiento físico legal de los predios comprendidos dentro del área de influencia directa o indirecta de los proyectos de inversión”. Esta norma facilita la concesión de grandes extensiones territoriales a las empresas extractivas, poniendo como prioridad la propiedad de las empresas privadas y afectando negativamente a los pueblos indígenas. Esta norma contradice el artículo 14.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el cual se considera que la ocupación territorial de los pueblos indígenas equivale a un título de propiedad.



En suma, el análisis detallado de la Ley 30230 permite establecer, por un lado, la existencia de normas dictadas bajo condiciones de influencia desmedida de las élites económicas, coordinadas con los ministros, quienes usan la “puerta giratoria”, que tiende a favorecerlas; por otro lado, que las normas “atan de manos” o limitan la fiscalización tributaria y ambiental del Estado y el rol de otras entidades públicas importantes para la rendición de cuentas, además de afectar a grupos sociales vulnerables, destacando el caso de los pueblos indígenas respecto a las industrias extractivas.



## 5. REACCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Una vez emitida la Ley 30230, generó reacciones de todo tipo, entre las cuales resaltan principalmente los reclamos de numerosas ONG, así como de las organizaciones sociales agrarias, indígenas y de derechos humanos, preocupadas por el retroceso en materia de fiscalización ambiental. Otros actores importantes fueron los *hackers* y los comentaristas periodísticos que se opusieron a la Ley 30230, pues echaron luces sobre la “caja negra” del sistema de influencias y contribuyeron a discutir el rol de los *lobbies*, el uso de la “puerta giratoria” y la influencia desmedida de las élites económicas. El debate sobre captura alcanzó una dimensión nacional.

Este conjunto de reacciones de la sociedad civil organizada fue incentivado de modo importante por activistas como Anonymous Perú y Lulz Secutiry, que “hackearon” los archivos de René Cornejo, primer ministro, durante toda su gestión (febrero-julio 2014), hecho que se denominó “Cornejoleaks”. Lo revelado dio lugar a una intensa discusión nacional acerca de los *lobbies* corporativos, la cual mostró los conflictos generados entre los ministerios ante la actitud hegemónica del MEF en preparar medidas inconsultas que tocaban a otras entidades estatales. El ministro Cornejo tuvo que

renunciar debido a denuncias periodísticas en las cuales se indicaba que había atendido asuntos de sus empresas siendo ministro y había estado en relación colusiva con empresas privadas.

Una de las revelaciones más importantes de los *hackers* fue el diálogo electrónico de dos ministros —Eleodoro Mayorga, del Minem, y Javier Pulgar Vidal, del Minam— sobre el origen de las normas ambientales. De esa manera, se supo que fueron preparadas a pedido del ministro Mayorga por la petrolera Karoon y no por funcionarios del ministerio: se trata de otro caso en el que los actores captadores dictan leyes. Recordemos que aparte del MEF, otro ministerio íntimamente ligado a las industrias extractivas es el Minem. En agosto de 2014, Mayorga, que provenía del sector privado (también considerado un caso prominente de uso de la “puerta giratoria”), se unió con entusiasmo a la movilización para acabar con la “permisología”, término que, como hemos visto, fue acuñado por el IPE y que hasta el presidente mencionó como un problema nacional urgente de resolver. Según Mayorga, el Minem quería “lidiar orgánicamente con la permisología, con la burocracia estatal que entorpece la inversión privada”. Antes de que se presentara el primer proyecto de ley reactivadora, el ministro anunció en la prensa, sin dar detalles, que su ministerio preparaba “un nuevo reglamento ambiental” y esperaba que con esas medidas, proyectos como Conga y otros pudieran salir adelante. Según la prensa, y gracias a una investigación del portal de investigación independiente *Ojo Público*, “Petrolera Karoon asumió el rol de consultora para justificar una ley que los favorecía”. Preocupado por ello, el ministro Pulgar Vidal advertía a Mayorga y Cornejo por correo, el 6 de marzo: “En este proceso debemos tener mucho cuidado y no hacer que sea una petrolera (Karoon) la que exponga el sustento técnico del Reglamento como hicieron hoy al personal del Minam en la sede del Minem”<sup>74</sup>.

El Minem de Mayorga no solo encargó a una petrolera privada diseñar una norma, sino que estos mismos funcionarios la presentaron ante un organismo del Estado, borrando de ese modo las fronteras entre lo público y lo privado. En respuesta a Pulgar Vidal, Mayorga señaló que “las empresas y sus técnicos son las que pueden explicar mejor lo que son las operaciones y sus impactos”. De acuerdo con la prensa, “dos meses después, Karoon fue favorecida con la declaratoria de estado de fuerza mayor del lote Z38,

74 “Las cinco claves para entender los CornejoLeaks”, *El Comercio*, agosto 14, 2014, <http://elcomercio.pe/politica/gobierno/cinco-claves-entender-cornejoleaks-noticia-1749842> (acceso: noviembre 20, 2015).

medida que evita que la empresa pague penalidades por incumplimiento de plazos". Cabe señalar que al estallar el escándalo de los Cornejoleaks, Mayorga fue convocado por el Congreso (intentando entonces mostrarse como fiscalizador) para discutir el conflicto de intereses entre lo privado y lo público durante su gestión. Mayorga no fue destituido, pero su prestigio quedó seriamente dañado y renunció algunos meses después.

Otro de los casos de *lobby* que apareció en los Cornejoleaks fue el de Cecilia Blume, codirectora de la consultora Castilla & Blume, empresa cuya dirección era compartida con la hermana del ministro Castilla y que se caracterizaba por realizar *lobbies* en la sombra. Blume era considerada entre los expertos como una de las "gestoras de intereses" (es decir, lobista) más importantes del país<sup>75</sup>. La abogada Blume destacaba por usar extensivamente la "puerta giratoria", haber alternado cargos entre estudios de abogados privados y el MEF desde la década de 1990, además de ser columnista de *El Comercio* y, frecuentemente, entrevistada en televisión. En un correo electrónico, Blume, a inicios de 2014, le pide a Castilla, en tono amical, que medie ante Cornejo para que le haga un "favor": que acelerara los trámites para extender la temporada de pesca. Esta "gestión de intereses" se realizaba cuando, al mismo tiempo, Blume participaba como miembro del Directorio de Exalmar, una importante empresa pesquera, propiedad del grupo Matta. El caso Blume también fue extensamente discutido por la prensa.

Una vez aprobada la Ley 30230, y luego de la tormenta desatada por el escándalo de los *lobbies*, aparecieron las primeras reacciones organizadas de la sociedad civil. Un caso destacado fue el de una red de nueve ONG, las que se manifestaron críticamente contra la mencionada ley y llegaron a las siguientes conclusiones: (a) las medidas tributarias benefician a las empresas mineras e impiden una reactivación económica a corto plazo; (b) la ley debilita la institucionalidad y normativa ambiental, lo que a su vez debilita el rol garantista del Estado y pone en riesgo derechos fundamentales, el patrimonio natural y el medio ambiente; (c) la capacidad fiscalizadora del Estado queda afectada a pesar de que su rol es una condición "para un adecuado desarrollo sostenible, incluso en un clima de respeto de derechos y paz social"; (d) el Minam queda también debilitado pese a que "cumple un rol técnico para asegurar la gestión del ambiente y

75 "La Thatcher de PPK", *5to Poder* (Septiembre 4, 2005), pp. 34-35. En <http://www.5topoder.com/Php/DetalleArticulo.php?NumRevista=18&NumSeccion=2&NumArticulo=1> (acceso: diciembre 28, 2015).

su conservación, así como los valores y derechos asociados, como los de los pueblos indígenas y la población rural cuyos vínculos con el ambiente son vitales para su supervivencia”. Por lo tanto, limitar sus funciones “repercutirá negativamente en el ambiente, retrasará el establecimiento de reglas de juego a la inversión y fomentará la impunidad ambiental”; (e) la ley “genera una mala revisión de los EIA y, por ende, la flexibilización de las medidas que debe tomar la empresa, dado que los funcionarios podrían ser sancionados por no aprobarlos a tiempo”; (f) con estas medidas, “se genera en la población la sensación de impunidad ante un daño ambiental no sancionado, que podría aumentar el riesgo de un conflicto social”; y (g) el “procedimiento de saneamiento físico legal de predios para beneficiar a proyectos de inversión de gran envergadura en zonas rurales que comprende, las áreas de influencia directa e indirecta de los mismos, constituye una amenaza para los derechos sobre la tierra de comunidades campesinas y nativas y demás poseionarios de tierras rurales que se encuentran en dicho ámbito”<sup>76</sup>.

Diversos organismos libraron una batalla legal acudiendo a la Defensoría del Pueblo, entidad que respaldó sus reclamos, indicando la importancia de contar con mecanismos institucionales de rendición de cuentas independientes del Ejecutivo. En junio de 2014, cuando se conoció el texto del proyecto, la Defensoría del Pueblo se pronunció y sostuvo que el OEFA quedaría impedido de “cumplir a cabalidad con sus funciones de fiscalización y sanción”, pues toda norma debería considerar el impacto que podía tener. Terminaba sus argumentos de la siguiente manera: “Estamos convencidos, señor Presidente del Congreso de la República, de que las inversiones nacionales y extranjeras deben cumplir con los estándares de protección social y ambiental, y de esa manera, contribuir al desarrollo del país [...]”<sup>77</sup>.

Un informe emitido un año después por la Defensoría del Pueblo, cuyas opiniones fueron ignoradas por el Congreso, sobre el estado de la gestión estatal frente a los pasivos ambientales de la minería y los hidrocarburos de junio de 2015, insistía en la derogatoria del artículo 19 de la Ley 30230. El informe hacía referencia a un estudio del IPE, que sostenía que el problema

76 Cepes, Conades, Cooperación, ANC, Dar, Forum Social, Red Muqui y Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, “Impactos e intereses de la Ley 30230”. Lima, 2015. Ver también el documento de la Red Muqui, Grufides y Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, “Paquetes normativos del 2013-2015 y su impacto en los derechos fundamentales en el Perú”. Lima, octubre de 2015.

77 Carta de la Defensoría del Pueblo al Congreso, Oficio N° 0286-2014-DP, junio 24, 2014.

principal era que los conflictos sociales ocasionaban pérdidas millonarias al país al paralizar las inversiones. La Defensoría llamaba la atención sobre este sesgo pro sector privado. Consideraba que el problema ambiental era muy serio y que fue generado durante el periodo de auge extractivista y de baja regulación, informando que existía en todo el país un total de: “6,618 [sic] pasivos ambientales [...] y 6,065 [sic] pozos mal abandonados, que muestran la magnitud de esta tragedia ocasionada no por la paralización de las inversiones sino por una actividad minera o hidrocarburífera irresponsable”.

Argumentaba que la Ley 30230 agravaría todavía más la situación ambiental del país al limitarse las funciones del OEFA y perdonarse deudas en el caso de empresas sancionadas, aspecto que veremos más adelante en detalle. Por tales razones, instaba al Congreso a derogar el artículo 19 de esta ley.

En noviembre de 2015, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, la Confederación Nacional Agraria, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú emitieron un pronunciamiento sobre la demanda de inconstitucionalidad de varios artículos de la ley, que habían interpuesto en abril de 2015 ante el Tribunal Constitucional. Habían pasado siete meses de ser presentada su demanda y todavía no era admitida. Reclamaban que, de acuerdo con la ley, las demandas de inconstitucionalidad debían ser admitidas en un plazo no mayor a los 10 días<sup>78</sup>.

Otra dimensión de impacto de esta ley, desarrollada por el grupo de periodismo independiente de investigación Convoca, permitió una mejor evaluación del daño. Analizando información oficial sobre el efecto concreto en materia de regulación y fiscalización ambiental, consideró que el Gobierno había generado una nociva amnistía a empresas infractoras:

El gobierno de Ollanta Humala fijó una especie de amnistía ambiental con la Ley 30230: dejó de cobrar hasta 30.9 millones de soles en multas por infracciones ambientales ratificadas por el tribunal (del OEFA) y consentidas por las propias empresas<sup>79</sup>.

78 “Pronunciamiento contra demora injustificada del Tribunal Constitucional de admitir demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 30230”. Aidesep, CNA, Onamiap y CNDH (noviembre 11, 2015).

79 “Los S/. 30 millones que no cobró el Gobierno en multas mineras”. Ver <http://www.convoca.pe/investigaciones/los-s-30-millones-que-no-cobro-el-gobierno-en-multas-mineras> (acceso: noviembre 14, 2015).

El efecto de la Ley 30230 sobre el desempeño del OEFA al aplicar el artículo 19 era visto de la siguiente manera:

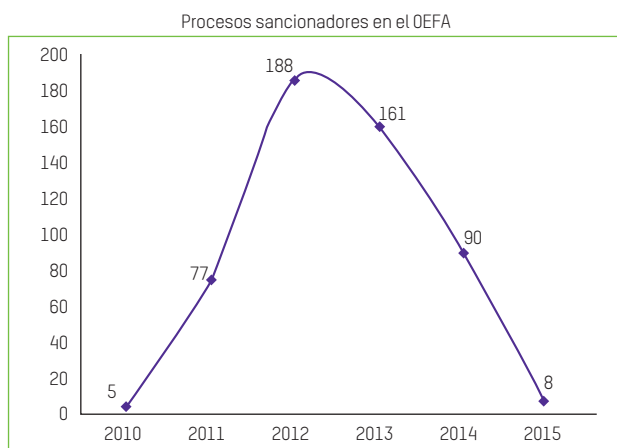
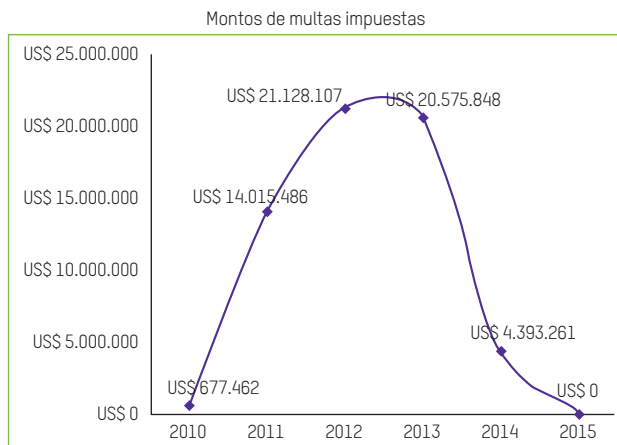
La ley permitió que los procesos evaluados en la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI), la primera instancia del OEFA, no terminen en multas para las empresas durante los siguientes tres años y que a cambio se establezcan medidas correctivas. En el caso de los procesos que estaban en manos del Tribunal, la segunda instancia, las multas disminuyeron en 50%. La ley 30230, que empezó a aplicarse en la quincena de julio de 2014, suspendió el incremento de multas escalonadas que OEFA iba empezar a aplicar desde inicios de ese año.

El 80% de los procesos correspondió a infracciones detectadas entre 2010 y 2011, donde [sic] gracias a la Ley 30230 se terminó suspendiendo las multas, a pesar [de] que en varios casos se trataron de infracciones graves y muy graves. Con la norma, OEFA reemplazó la sanción económica por medidas correctivas de faltas ya consumadas.

El organismo regulador dejó de cobrar en sanciones consentidas por las empresas y ratificadas por el tribunal hasta 30.9 millones de soles... en multas por 74 procesos sancionadores en primera y segunda instancia si se considera el monto máximo de la escala de multas fijadas por los funcionarios de OEFA en las resoluciones de sanción. Si se toma en cuenta el valor mínimo, el monto de las multas suspendidas y reducidas llega a 20 millones de soles.

El gráfico 6, elaborado sobre la base del informe de Convoca, muestra la tendencia a la reducción o eliminación de multas a empresas mineras y petroleras a partir de la vigencia de la Ley 30230: esto indica el retroceso del Estado en materia de fiscalización ambiental y la pérdida de autoridad al perdonar parte o la totalidad de las multas a los infractores.

**Gráfico 6**  
**Tendencia declinante de pago de multas de la minería (2010-2015)\***



\* Fuentes: Registro de Actos Administrativos del OEFA, análisis elaborado por Convoca.

Metodología: los datos abarcan el período noviembre de 2010-marzo de 2015. Para establecer el año de la multa impuesta y su respectivo monto, se tomó en cuenta la fecha de resolución de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI), instancia que inicia el proceso sancionador. Solo se consideraron las resoluciones ratificadas por la segunda instancia, el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, o las que fueron consentidas por las propias empresas. Es decir, 529 de 675 casos. No se incluyeron las multas pendientes de resolver en el Tribunal. Se convirtieron los montos a dólares según el promedio del tipo de cambio de cada año.

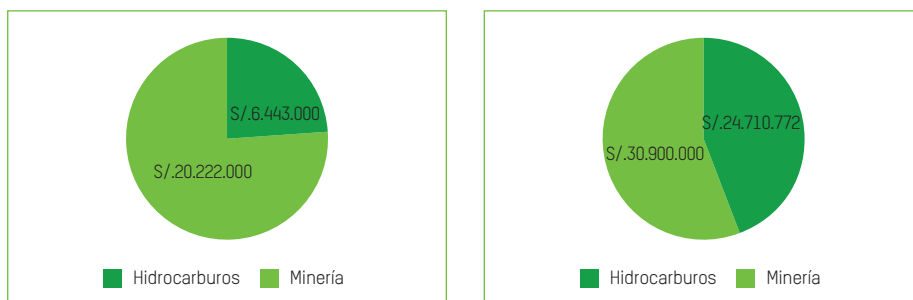
Fuente: Convoca. "Los S/. 30 millones que no cobró el Gobierno en multas mineras". Fecha de publicación: domingo, 02 de agosto de 2015.

URL: <http://www.convoca.pe/investigaciones/los-s-30-millones-que-no-cobro-el-gobierno-en-multas-mineras>

Elaboración: Emilio Salcedo.



El gráfico 7 estima el monto máximo y mínimo posible en soles de deudas perdonadas (según como el Gobierno decidiera finalmente los casos), en el sector de minería y el de hidrocarburos, correspondiendo la mayor parte a las grandes empresas mineras. Tomando el monto máximo, el Estado perdonó multas a las mineras, por efecto de las disposiciones de la Ley 30230, por un total de S/. 24,7 millones, y a las de hidrocarburos, por un total de S/. 30,9 millones.

**Gráfico 7**
**Multas perdonadas en minería e hidrocarburos gracias a la Ley 30230**


Mínimo no cobrado: S/. 26.667.000

Máximo no cobrado: S/. 55.610.772

Metodología: solo se tomaron en cuenta sanciones consentidas por la empresa o ratificadas por el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA. Periodo: julio 2014-marzo 2015.

Fuente: Convoca. "Los S/. 30 millones que no cobró el Gobierno en multas mineras". Fecha de publicación: domingo, 2 de agosto de 2015.

URL: <http://www.convoca.pe/investigaciones/los-s-30-millones-que-no-cobro-el-gobierno-en-multas-mineras>

Convoca. "Los millones perdonados a las petroleras". Fecha de publicación: martes, 27 de octubre de 2015.

URL: <http://www.convoca.pe/investigaciones/los-millones-perdonados-las-petroleras>

Elaboración: Emilio Salcedo.

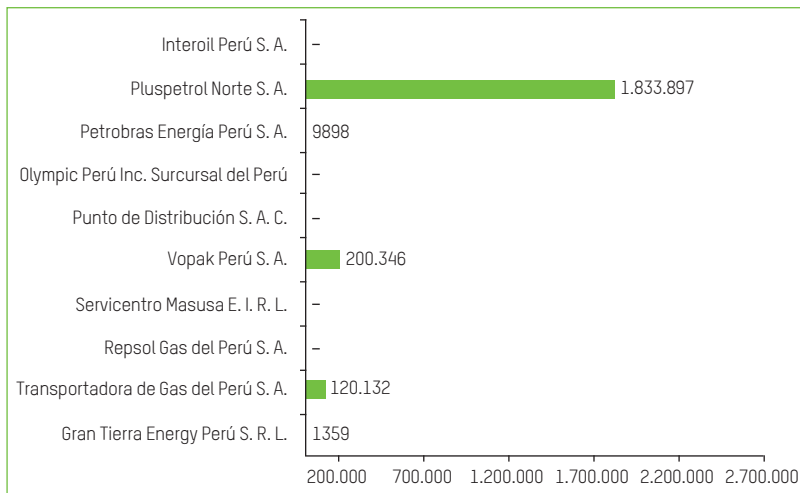
Finalmente, en el gráfico 8, figuran las empresas con más multas perdonadas según montos mínimos y máximos de multas no cobradas. Entre ellas, destacan las empresas Interoil Perú y Pluspetrol Norte, esta última, responsable de grave daño ambiental en la Amazonía, lo que ocasionó protestas que terminaron en violentos enfrentamientos con la policía en abril de 2014.

**Gráfico 8**

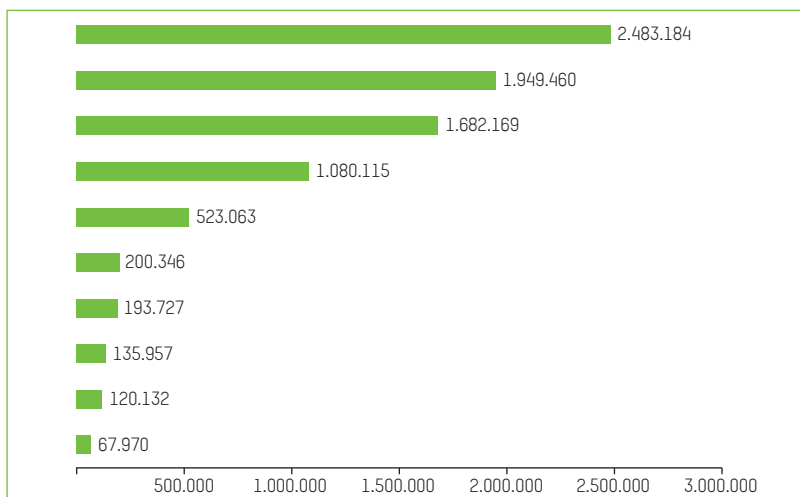
**Las empresas con más multas perdonadas al 2015 en US\$**

Ranking de las 10 empresas de hidrocarburos con mayor monto de multas congeladas y reducidas gracias a la Ley 30230\*

**Monto mínimo de multas no cobradas**



**Monto máximo de multas no cobradas**



\*Solo se consideran las multas consentidas por las empresas o ratificadas por el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, entre julio de 2014 y marzo de 2015. Se convirtieron los montos a dólares según el promedio de tipo de cambio de cada año.

Fuente: Convoca. "Los millones perdonados a las petroleras". Fecha de publicación: martes, 27 de octubre de 2015.

URL: <http://www.convoca.pe/investigaciones/los-millones-perdonados-las-petroleras>

Elaboración: Emilio Salcedo.

Estas investigaciones muestran no solo el detalle del impacto negativo de la Ley 30230 en materia de sanción por daño ambiental probado —esencial para demostrar los efectos de la captura corporativa del Estado—, sino la importancia que tiene el periodismo de investigación en generar mecanismos de rendición de cuentas desde la sociedad civil.

Terminamos con una nota final sobre un aspecto de la Ley 30230, ante la que no hubo inicialmente reacción alguna de la sociedad civil: la suspensión de la Norma XVI, que facultaba a la Sunat a combatir la elusión tributaria. Tanto el *lobby* de la Confiep y de otros gremios, como la estrategia del MEF para diseñar una ley omnibus que la incluyera, tuvieron éxito, pues dicho artículo clave pasó desapercibido.

La principal afectada fue la Sunat, que no podía manifestarse públicamente al respecto. Sin embargo, fue solo a raíz del escándalo conocido como los Panamá Papers, el cual estalló a comienzos de abril de 2016, que la ciudadanía comenzó a cobrar conciencia del uso de compañías *offshore* para eludir el pago de impuestos. Las revelaciones de que ricos, políticos y grandes empresas hacían uso de los paraísos tributarios que les brindaban la oportunidad de eludir impuestos resonó mundialmente, y el Perú fue también uno de los países donde se generó un debate público.

Recién entonces, la revista *Poder* comenzó a discutir el efecto negativo de la Ley 30230 para investigar la elusión tributaria que en algún momento fue incluso considerada “inconstitucional” por los grandes empresarios. La revista empezaba la nota indicando que la norma era constitucional y advertía los efectos negativos que tuvo su suspensión:

[...] con la entrada en vigencia de la Ley 30230 del 2014, parte de los paquetes dinamizadores de la economía, y gracias a la presión del sector privado, la norma anti elusiva [sic] se suspendió. Nunca se ha cuantificado el volumen de impuestos eludidos por personas y grandes empresas<sup>80</sup>.

80 “¿Qué se ha hecho para combatir la elusión tributaria en el Perú?” (Poder, abril 4, 2016) en <https://poder.pe/2016/04/04/01006-que-se-ha-hecho-para-combatir-la-elusion-tributaria-en-el-peru/> [acceso: abril 7, 2016].

Esta fue la oportunidad que esperaba la Sunat para tomar iniciativas contra la elusión tributaria, pero lo hizo con grandes limitaciones, pues el *lobby* de la Confiep, con la aquiescencia del MEF, había inutilizado su principal instrumento de fiscalización.

La Sunat estaba enterada de los Panamá Papers al ser consultada por los periodistas que realizaban las investigaciones (*Ojo Público* y Convoca). Anticipándose a la discusión que se generaría, unos días antes de que estallara el escándalo, como advertencia a los contribuyentes, tanto a personas con altos ingresos como a empresas, comenzó a dar cifras del monto estimado en la elusión tributaria. El 31 de marzo de 2016, RPP Noticias informó: “Sunat denuncia millonaria evasión de dinero de origen extranjero”, y señaló que S/. 1627 millones de ricos y de empresas que perciben ingresos en el exterior no son declarados a la autoridad tributaria, lo que genera importantes pérdidas al fisco<sup>81</sup>.

El efecto de los Panamá Papers está todavía por verse, pero al menos ha generado iniciativas en la Sunat y en la Fiscalía de la Nación —ante el asombro y malestar de la opinión pública acerca de los privilegios que tienen agentes con altos ingresos y propiedades en el exterior— de iniciar investigaciones.

Organizaciones periodísticas independientes, como *Ojo Público*, que estudiaron el caso peruano, dieron a conocer en detalle quiénes eran los potenciales evasores de impuestos y cómo su existencia y la dificultad de los países de fiscalizarlos erosionaban el sistema anticorrupción<sup>82</sup>. Esta es otra consecuencia importante de la captura corporativa del Estado que, como se ha visto, tiene múltiples impactos.

81 Ver <http://rpp.pe/economia/economia/sunat-personas-naturales-no-declaran-rentas-de-fuente-extranjera-noticia-949905> (acceso: abril 7, 2016).

82 “Paraísos fiscales son una amenaza para el sistema anticorrupción”, *Ojo Público* (abril 5, 2016), en <http://panamapapers.ojo-publico.com/articulo/-paraisos-fiscales-son-una-amenaza-para-el-sistema-anticorrupcion/> (acceso: abril 7, 2016).

## REFLEXIONES FINALES

Este trabajo ha identificado los factores estructurales (sistema) y coyunturales (proceso que los reproduce o profundiza) que explican el fenómeno de captura corporativa del Estado, y ha evaluado sus efectos en un caso en el que las corporaciones, las principales élites económicas, mantienen su poder material (económico) e instrumental (político), y cuentan, además, con el apoyo de los medios de comunicación.

La captura corporativa del Estado está directamente relacionada con la concentración del poder económico. A partir de una alta concentración de recursos materiales, las élites económicas se proyectan con fuerza hacia un Estado poroso y discrecional, y aprovechan las debilidades organizativas de la sociedad civil. Estas élites fueron fortalecidas por la política económica de libre mercado aplicada desde 1990 sin interrupciones, y hoy siguen siendo favorecidas por las políticas de Estado que dan prioridad a la promoción de la inversión privada. En el Perú de Humala, hemos visto que los principales actores captadores son las grandes corporaciones nacionales y extranjeras (en particular, las industrias extractivas) cuyo poder material se ha concentrado de manera continua. Es sobre esta base que logran una influencia desmedida.

El caso del gobierno de Humala es importante para los estudios de captura corporativa, porque permite ver cómo se reconstituye el sistema de captura, destacando sobre todo la influencia directa e indirecta de las élites económicas en los nombramientos en puestos claves del aparato económico del Estado. Estas influencias generan una serie de ventajas, lo que resalta la importancia del mecanismo conocido como “puerta giratoria”, sobre el cual hay mayor información que en el caso del *lobby* y la financiación de campañas. El estudio de la primera secuencia de hechos permite conocer en detalle la mecánica de reproducción de captura y cómo ello impacta la orientación general del nuevo gobierno y la postura que toma en los conflictos extractivos.

En ese contexto de influencia, se ha visto cómo el MEF legisló en 2014 desde arriba, recurriendo a la tradición y los poderes decretistas, con el apoyo de la Presidencia, para imponerse al resto de ministerios y agencias del Estado y enviar al Congreso proyectos con “carácter de urgencia”. Estos proyectos fueron luego aprobados rápidamente y sin mayor debate. Aunque este trabajo se ha centrado en la captura del Ejecutivo y del MEF, y en la manera cómo se aprueban las normas demandadas por la élite económica corporativa, diversos elementos dejan entrever que existe un parecido nivel de influencia sobre el Poder Legislativo, al menos mientras no ocurran protestas sociales, que por momentos tienden a neutralizar este juego legislativo. Las demandas interpuestas ante el Tribunal Constitucional por organizaciones que exigen la derogatoria de la Ley 30230, por contener varios artículos de carácter inconstitucional y porque debilita el sistema de manejo ambiental y la capacidad fiscalizadora y mediadora del Estado, también sugieren un alto nivel de influencia sobre el Poder Judicial.

Asimismo, las élites económicas influyen indirectamente gracias al apoyo de los medios de comunicación corporativos, entre los que destaca el Grupo El Comercio, y de *think tanks* ligados a las corporaciones, como el IPE. Mencionamos a este grupo mediático hiperconcentrado en las dos secuencias analizadas (la captura de Humala en 2011 y la Ley 30230 en 2104), porque permite a la élite económica, con la cual está enlazado social y patrimonialmente, marcar la agenda nacional desde fuera del Estado para presionarlo o para justificar los cambios legislativos ante la opinión pública. A su vez, este poder mediático se apoya en los informes especializados que emanan de los *think tanks*, lo que evidencia una trama relacional densa que opera coordinadamente en momentos claves. Al respecto, nuestro estudio confirma la hipótesis de Fairfield: que el componente mediático (comunicacional) de las élites económicas juega un rol clave en los procesos de influencia política en sociedades modernas.

El poder de las élites económicas, por lo tanto, es tan fuerte, variado y organizado que puede impactar a todos los poderes del Estado, ventaja que no tienen otros grupos sociales. Sin embargo, la influencia desmedida de la élite económica corporativa no se limita al Estado, pues, como lo sugiere Global Witness, al debilitar sus capacidades, los grupos sociales y la sociedad civil quedan desprotegidos.

Las acciones de los actores captadores y la falta de neutralidad del Estado y los medios generan o contribuyen a generar desigualdad material y afectan los derechos humanos en la medida que el Estado legisla principalmente para los grupos extractivos y financieros; de esta manera, se contribuye a reforzar su poder de mercado y también les concede una serie de rentas producto del perdón en el cumplimiento de sus obligaciones, de regímenes. Como lo demuestra la Ley 30230, el Estado capturado tiende a aprobar medidas que condonan deudas empresariales de todo tipo, destacando las tributarias, así como el pago de pensiones y de aportaciones al sistema de salud. Incluso llega al extremo de perdonar o reducir deudas establecidas luego de comprobar el daño ambiental por parte de empresas mineras e hidrocarburíferas.

La Ley 30230 tiene también rasgos antiburocráticos preocupantes. Recordemos que fue aprobada en el supuesto que la burocracia frena las inversiones arbitrariamente y tiende a usar “incentivos perversos”. Este es un supuesto no probado en tanto no se realizó un estudio de la “tramitología”, lo cual no implica negar que pueda ser un problema ciertamente importante para toda la población. Sin embargo, sobre este precario argumento, se aprobaron sin la debida deliberación normas arbitrarias para entregar de modo rápido una serie de permisos con el fin de favorecer las inversiones extractivas acelerando trámites, lo que aumenta el riesgo de daño ambiental. La ley sancionaba a los funcionarios que no la cumplieran. Además, ignoraba los derechos de propiedad, consecuentemente, de consulta, de los territorios de pueblos indígenas, pues se trata de normas que entraban en contradicción con tratados vinculantes como el convenio 169 de la OIT, firmado en 1995, el cual es ignorado con frecuencia. Finalmente, limitaba las funciones del OEFA, un organismo nuevo cuya creación fue resultado de avances en materia de legislación ambiental cuando se aprobó el TLC con los Estados Unidos, donde el Congreso de ese país exigía avances institucionales antes de firmarlo. Recordemos que la Ley 30230 fue considerada inconstitucional y generó reclamos por parte de ONG y organizaciones sociales nacionales y extranjeras, los cuales, cabe remarcar, fueron escuchados por la Defensoría del Pueblo, uno de los pocos mecanismos viables de rendición de cuentas.

Esta norma también afectó la capacidad fiscalizadora de la Sunat en materia de elusión tributaria, práctica que es propia de los conglomerados nacionales y extranjeros en la medida que al ser dueños de múltiples subsidiarias o empresas al interior del país y fuera de él, pueden manejar los

“precios de transferencia” para reducir de modo importante su contribución tributaria, inflando costos y escondiendo utilidades. La consecuencia de medidas como esta es que se obliga al Estado a depender principalmente de un sistema de impuestos regresivos, lo que afecta principalmente a los pobres. Luego de aprobada la Ley 30230, el gobierno de Humala, siguiendo la misma lógica de estimulación de oferta de las reformas reactivadoras, rebajó la tasa del impuesto a la renta, acentuando su carácter regresivo.

En suma, el fenómeno de captura política del Estado tiene efectos diferenciados (favorece y fortalece a la élite económica y afecta negativamente a grupos sociales vulnerables) y múltiples (debilita la neutralidad y capacidad fiscalizadora del Estado y erosiona su legitimidad, fortalece la concentración de poderes políticos, impide al Congreso cumplir un rol legislativo proactivo, limita la deliberación democrática y afecta el acceso a recursos materiales y a oportunidades para los pobres). Concluimos señalando que la sociedad podría evitar estos costos y funcionar mejor con menos concentración de riqueza, mayor equilibrio de poderes, acceso alternativo a los medios de comunicación y mayor vitalidad organizativa y capacidad propositiva de la sociedad civil.

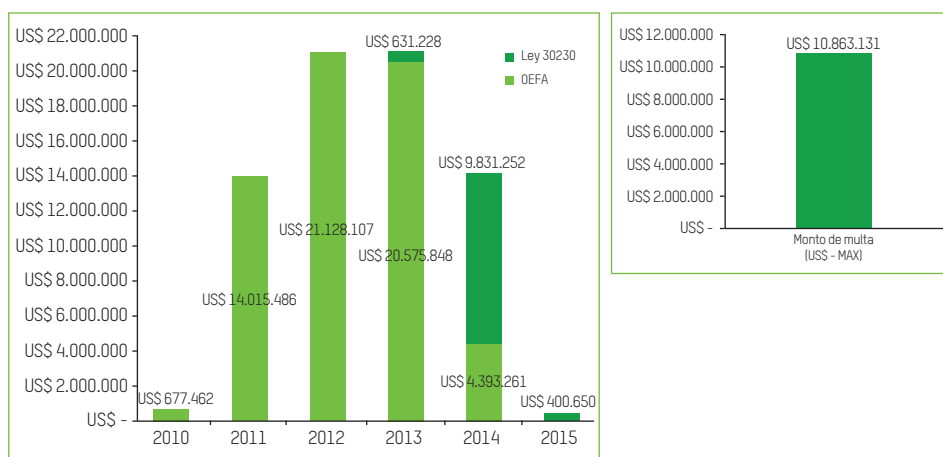


# ANEXO 1. DETALLE DE LOS EFECTOS DE LA LEY 30230 EN EL CASO DE EMPRESAS MULTADAS POR EL OEFA

## Anexo 1.1

### Multas firmes impuestas antes y después de la Ley 30230\*

Montos de sanciones económicas que pudo cobrar el OEFA sin la Ley 30230 (en verde claro) versus el monto máximo que no cobró (en verde oscuro) con la polémica norma



\* Fuentes: Registro de Actos Administrativos del OEFA, resoluciones de sanción y análisis elaborado por Convoca. Metodología: los datos abarcan el período noviembre 2010-marzo 2015. Para establecer el año de la multa impuesta y su respectivo monto, se tomó en cuenta la fecha de resolución de la DFSAI, instancia que inicia el proceso sancionador. Solo se consideraron las resoluciones ratificadas por la segunda instancia, el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, o las que fueron consentidas por las propias empresas. Es decir, 529 de 675 casos. No se incluyeron las multas que están pendientes de resolver en el citado tribunal. Para los casos después de la Ley 30230, se consideró el monto mínimo y máximo de las multas congeladas y reducidas que aparecen en las resoluciones de sanción de la primera y segunda instancia. Se convirtieron los montos a dólares según el promedio del tipo de cambio de cada año.

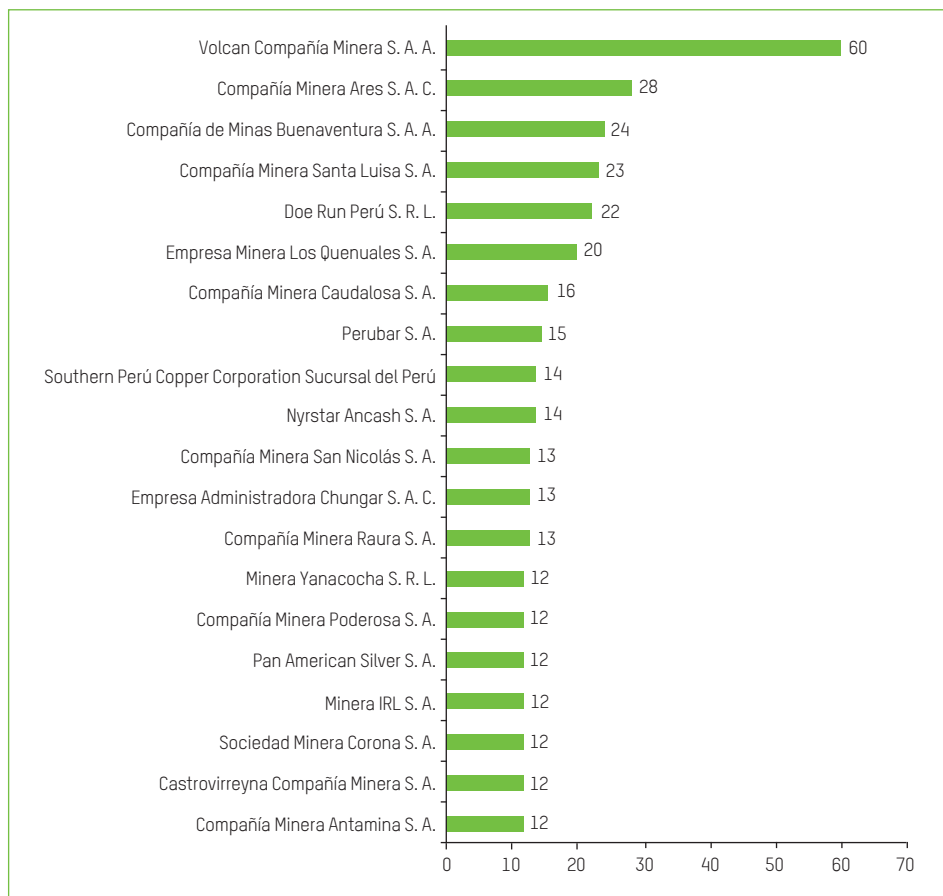
Fuente: Convoca. "Los S/. 30 millones que no cobró el Gobierno en multas mineras". Fecha de publicación: domingo, 2 de agosto de 2015. <http://www.convoca.pe/investigaciones/los-s-30-millones-que-no-cobro-el-gobierno-en-multas-mineras> (acceso: noviembre 14, 2015).

Elaboración: Emilio Salcedo.

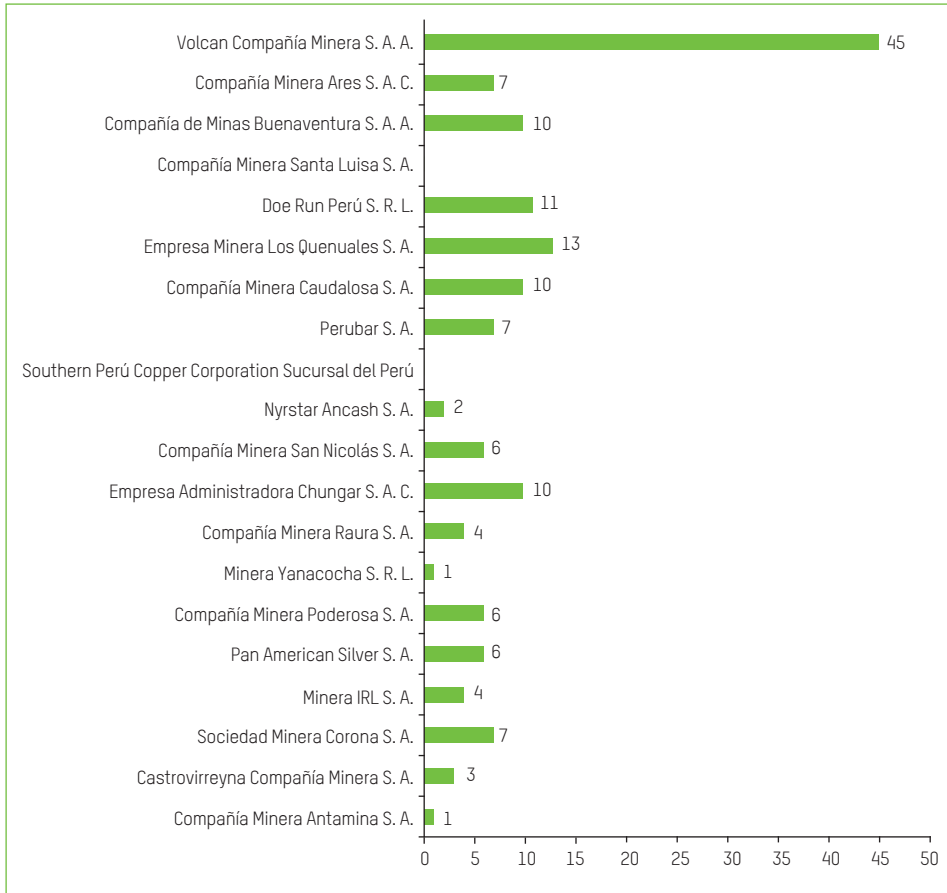
## Anexo 1.2 Número de sanciones llevadas al Poder Judicial

Número de sanciones que las 20 empresas más multadas apelaron ante el Poder Judicial hasta setiembre de 2014

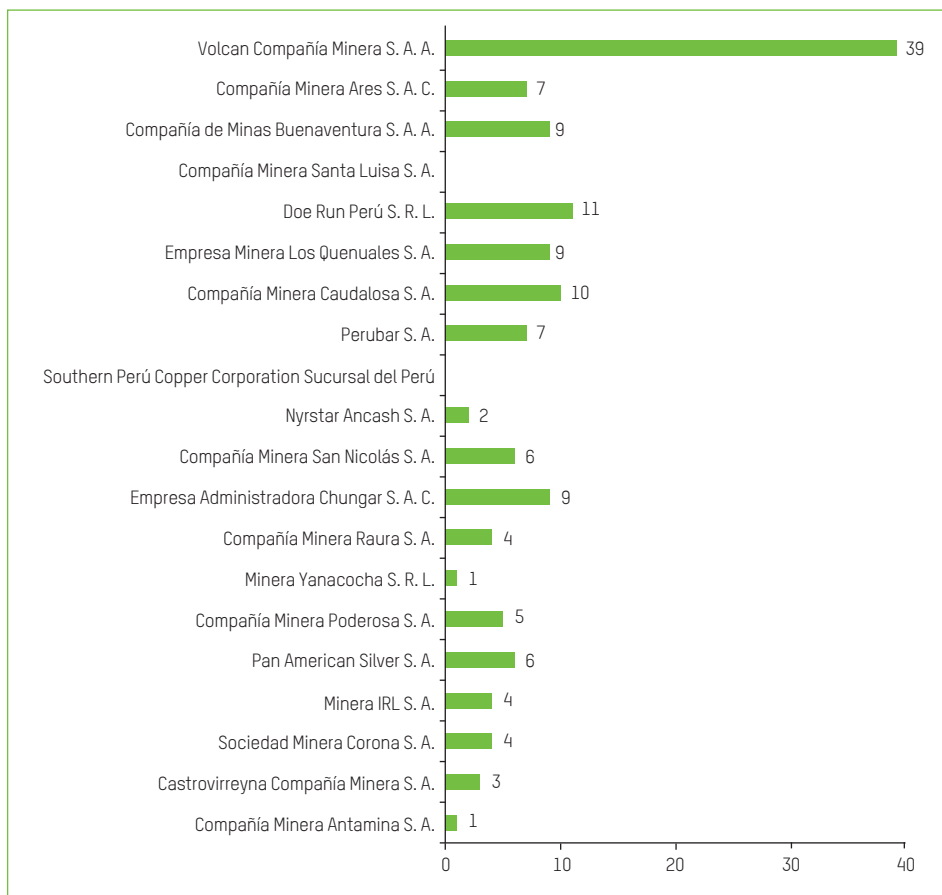
### Total de sanciones \*

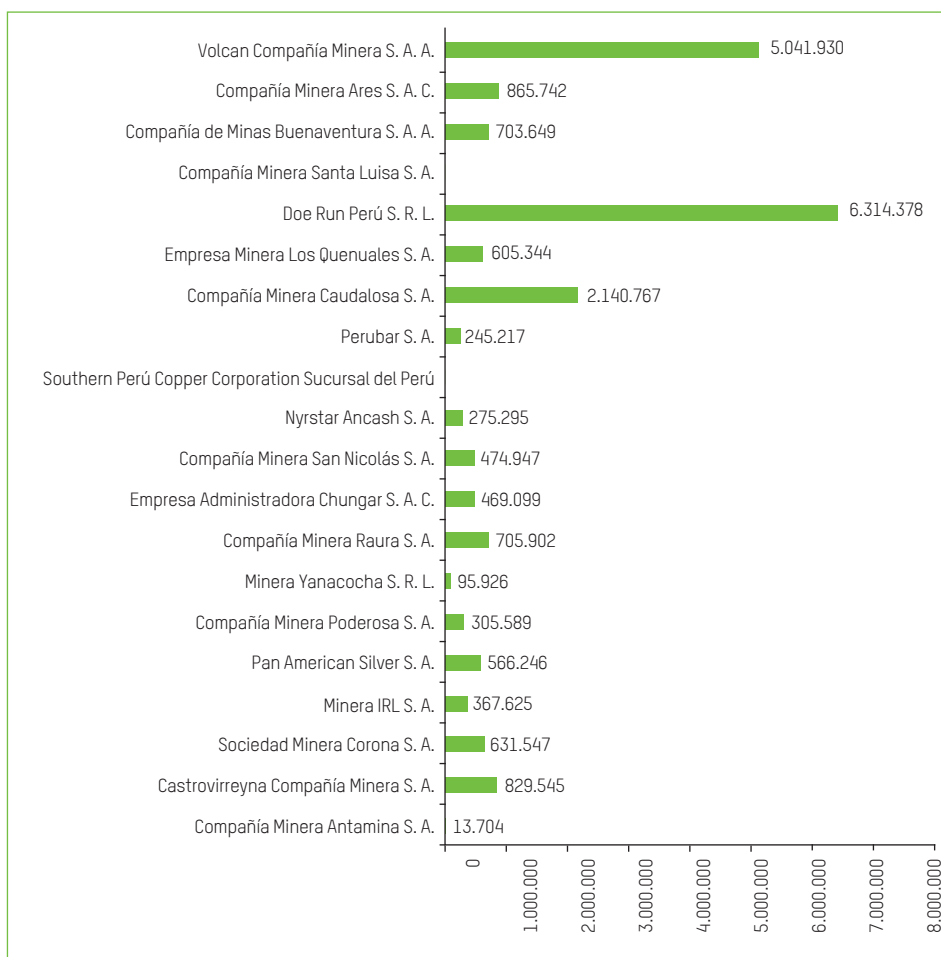


### Total de sanciones apeladas ante el Poder Judicial



### Sanciones congeladas en el Poder Judicial\*\*



**Monto total congelado en el Poder Judicial (en dólares)\*\*\***


\*Se refiere al número total de procesos sancionadores iniciados por el OEFA.

\*\*Sanciones que no pueden ser ejecutadas por el OEFA debido a que fueron apeladas ante el Poder Judicial con anterioridad al 22 de agosto de 2013, fecha de publicación del Decreto Supremo N° 008-2013-MINAM, que exige a las empresas mineras pagar una garantía si desean congelar sus multas mediante una medida cautelar.

\*\*\*Para calcular el monto de la multa, se tomó en cuenta el valor de la unidad impositiva tributaria (UIT) y el tipo de cambio del año en que se impuso la sanción.

Fuente: Convoca. "El círculo minero de la infracción". Fecha de publicación: miércoles, 25 de marzo de 2015.

URL: <http://www.convoca.pe/investigaciones/el-circulo-minero-de-la-infraccion>.

Elaboración: Emilio Salcedo.

Especialistas señalan que, sin embargo, es positivo que la norma sea general, pues si se especifican los casos de elusión, fácilmente, las compañías podrían crear nuevos esquemas fuera de los descritos para continuar eludiendo el pago de tributos.

Como se detalló antes, incluso se reafirmó la constitucionalidad de la norma XVI. Sin embargo, con la entrada en vigencia de la Ley 30230 de 2014, parte de los paquetes dinamizadores de la economía y gracias a la presión del sector privado, la norma antielusiva se suspendió. Nunca se ha cuantificado el volumen de impuestos eludidos por personas y grandes empresas.

# ANEXO METODOLÓGICO: CÓMO ESTUDIAR CASOS DE CAPTURA CORPORATIVA

La metodología se entiende como el “mejor camino” para poder explicar un fenómeno. Este mejor camino se transita paso a paso y depende de los casos que se seleccionen para demostrar la validez de los argumentos.

En este trabajo, intentamos explicar la captura del Estado por parte de actores económicos poderosos —las corporaciones— que logran un doble efecto. Primero, tener influencia desmedida en asuntos de política pública que los favorece particularmente. Segundo, afectar negativamente a grupos sociales que no tienen igual acceso e influencia y debilitar instituciones estatales que son fundamentales para lograr una mayor equidad.

Para analizar un caso de **captura** en un país (un gobierno en particular, un caso de política pública) con economía de mercado fuerte (con un Estado promotor antes que regulador e interventor)<sup>1</sup>, como es el caso peruano que aquí estudiamos, se dan una serie de pasos:

1. Tener conocimiento previo y definir el tipo de captura.
2. Identificar a los actores captores.
3. Precisar los mecanismos utilizados, las instancias del Estado sobre las cuales se ejerce influencia y los objetivos de los actores.
4. Seleccionar un gobierno típico y una decisión pública que permitan establecer secuencias de hechos conducentes a la captura.
5. Estimar los impactos y las reacciones.

---

1 Los países con mercados débiles y Estados fuertes (sobre todo, los extractivistas) son más propensos a una captura política por parte de caudillos, partidos políticos o dinastías.

**Tipo de captura.** Es importante empezar teniendo una idea del **tipo de captura**, recordando que este concepto es esencialmente relacional, es decir, que involucra tramas de relaciones y redes entre actores que tienen distintas bases de poder. Aquí, gracias a nuestro conocimiento previo, discutimos la captura económica ejercida por las corporaciones, a la cual se denomina **captura corporativa**. En este tipo de captura económica por grandes actores empresariales, distinguimos los casos de **influencia indebida**, cuando el mecanismo son los sobornos o coimas para “comprar leyes” (y, por extensión, también influir en la manera cómo se aplican), temática que nos lleva a centrarnos en la corrupción; y los casos de **influencia desmedida**, cuando los mecanismos usados son la financiación de campañas, el *lobby* y la puerta giratoria para “dictar leyes” (y, por extensión, también influir en la manera cómo se aplican). Esta segunda opción no implica que no se usen sobornos. Simplemente, reconoce que interesan menos, porque no son estrictamente necesarios. Las corporaciones recurren más a mecanismos legales de influencia de allí que se hable de corrupción legal o corrupción blanca<sup>2</sup>.

Dentro del campo de estudios de captura corporativa, que constituye hoy una preocupación universal dado el poder de las corporaciones en el norte y el sur global, conviene hacer otras distinciones según los objetivos buscados. Puede ocurrir una captura de las instancias decisorias más altas (presidencia y ministerios principales de manejo económico), de instancias sectoriales (captura regulatoria o sectorial) y territoriales (localidades, regiones, país). Hemos elegido un caso de influencia a los más altos niveles por ser el sistema de captura más complejo y tener consecuencias múltiples. De allí que hablemos de captura corporativa **del Estado**.

En la **captura corporativa del Estado**, estudiamos las empresas más grandes que tienen, bajo condiciones políticas normales (que algunos autores en Estados Unidos de América denominan *business as usual*), mejores conexiones políticas por tener mayor poder económico y mayor experiencia. Este poder extraeconómico puede perderse o ser neutralizado. En nuestro caso, Perú bajo Humala, no ocurre esta neutralización del poder instrumental de las corporaciones, situación que es distinta, por ejemplo, del caso de Bolivia bajo Morales, donde los actores corporativos han perdido el control del Estado.

2 Complementariamente, cuando cometen un crimen, rara ocurrencia, se le denomina “de cuello y corbata” y tal delito tiene sanciones menores.



En casos como el peruano, el **tamaño** de las firmas y sus capacidades (materiales, organizativas, redes de apoyo) se combinan de un modo tal que se logra una influencia desmedida en ciertas decisiones importantes del Estado<sup>3</sup>.

Ahora bien, volvamos al conocimiento previo. Existen varios factores estructurales de partida que se combinan para generar o reproducir un escenario de captura o cooptación del Estado de modo regular. El más importante es la concentración del poder económico de los actores privados. Las grandes corporaciones concentran más recursos que cualquier otro grupo social, lo que genera una situación de privilegio que facilita el logro de beneficios concretos que contribuyen a la inequidad.

Por lo tanto, el factor diferenciador más importante a nivel del actor captor, en nuestro caso, es el **tamaño**; pero también debe tomarse en cuenta la trayectoria de estos actores, pues existe un **aprendizaje** de cómo movilizarlos según el sistema político donde ejercen influencia al punto que es desmedida (lo que requiere experiencia) y el tipo de sociedad donde operan (que debe ser "sometible"). El tamaño en sí mismo no explica, entonces, la dinámica relacional que se va desatando en casos de captura y el tipo de redes que se forman, en tanto debe combinarse con factores políticos y sociales (debilidad de la sociedad civil).

**Actores captadores.** En el cuadro 1, se presenta una síntesis que permite un análisis más detallado de los actores. A partir de una identificación de sus intereses económicos, vemos qué mecanismos usan, qué instancias y qué espacios les interesa capturar y qué objetivos de captura tienen. En este cuadro, identificamos tres tipos de actores económicos: corporaciones con intereses económicos generales, grandes firmas con intereses sectoriales y mafias económicas que operan con coberturas empresariales. Los más grandes, dada la existencia de una economía de mercado, están conformados por grupos de poder económico (GPE, poder nacional) y empresas multinacionales (EMN, poder internacional) con intereses concentrados en nichos altamente rentables de la estructura económica. Estamos frente a una **élite económica influyente** que no requiere del pago de sobornos para lograr acceso e influencia y que tiene interés en influir al más alto nivel; pero, si se trata de actividades extractivas, también a nivel regional y local. Luego seguimos con la proyección de actores corporativos

---

3 No en todas, idea que corresponde a una visión instrumentalista simple.

que son proveedores del Estado: venden armas, medicamentos, equipos y realizan obras públicas, todas decisiones (contratos decididos por el Estado) que pueden inclinar la balanza sobre la base de influencias y sobornos, y generar negativas consecuencias fiscales y sociales. También identificamos a actores económicos en actividades ilícitas (narcotráfico, tráfico de materias primas y sustancias ilegales, contrabando), que recurren con más frecuencia al soborno, y cuando es necesario, a la violencia, y cuyo objetivo no es económico. Dado que operan en mercados negros de muy alta rentabilidad, lo que buscan es, sobre todo, neutralizar la capacidad fiscalizadora y represiva del Estado. Como se puede apreciar, hay actores económicos que tienen especial interés en influir en ciertos territorios, lo que obliga a ver la relación entre los actores y los gobiernos subnacionales.

**Cuadro 1**  
**Mecanismos, objetivos y aparatos burocráticos según tipos de actores interesados en la captura**

Actores		Mecanismos	Ejecutivo	Legislativo	Justicia	Gobiernos Regionales	Gobiernos Locales	Objetivos
GPE y EMN	Extractivo	Soborno ocasional	Agencias Reguladoras	Congresistas				Cooptación del Estado
		↓ Influencia/redes ↑ \$ Campañas	MEF Ministerios Productivos	Comisiones	Policía	En zonas de influencia	En zonas de influencia	Mantener modelo económico, TLC y salvaguardas legales. Beneficios tributarios. Asegurar apoyo policial.
	No extractivos	↑ Soborno ocasional	MEF					Cooptación del Estado. Mantener modelo económico y salvaguardas legales (TLC).
		↑ Influencia/redes ↓ \$ Campañas	BCRP Agencias Reguladoras	Congresistas Comisiones	Policía			Beneficios tributarios y medidas promocionales o amnistías.
Proveedores	↑ Soborno ↑ Influencia / redes ↑ \$ Campañas	Ministerios que compran bienes				Sí	Sí	Beneficio económico
Mafias o carteles	↑ Soborno ↑ Violencia ↑ \$ Campañas					Sí En zonas de influencia	Sí En zonas de influencia	Evitar represión y mayores penas

GPE: Grupos de Poder Económico  
 EMN: Empresas Multinacionales

Autor: Francisco Durand.

El caso de captura corporativa del Estado estudiado se resalta en negritas, en el cuadro 1. Corresponde a grandes actores (GPE y EMN), ubicados en actividades extractivas y no extractivas, que influyen sobre las más altas instancias decisorias buscando cooptar el Estado, mantener invariable un modelo económico de libre mercado que los favorece y lograr la prioridad para las ganancias y las nuevas inversiones. Este favorecimiento les permite operar en condiciones de concentración creciente del poder económico (oligopolización), pago relativamente bajo o decreciente de impuestos, débil regulación (legalmente y como implementación) y desconocimiento de los derechos de los trabajadores, consumidores (en el caso de los sectores no extractivos) y pueblos indígenas (en el caso de sectores extractivos con recursos que se encuentran en sus territorios).

**Selección de casos y metodología de seguimiento de procesos.** Tomadas estas decisiones metodológicas, procedimos a seleccionar un tipo de gobierno que muestra de manera más evidente su condición de “capturado” debido a que algunos gobernantes caen de manera más abierta en el juego de influencias de las élites económicas corporativas. En nuestro caso, elegimos al del presidente Ollanta Humala (2011-2016), porque, siendo de orientación nacionalista y radical, apenas llegó al poder, como consecuencia de la influencia desmedida que tuvieron los actores captores corporativos sobre el candidato y presidente, y las negociaciones que ocurrieron, cede a sus presiones. Así, termina nombrando en puestos claves a personal recomendado y tomando decisiones con el doble efecto mencionado líneas arriba.

Ubicado primero el contexto general de captura, seleccionamos un caso concreto de decisión política (dación e implementación de normas y leyes) que ilustra de manera bastante evidente las presiones de los actores captores sobre el proceso de políticas públicas para ser favorecidos.

Escogimos como **caso paradigmático** (de alta importancia simbólica, de gran representatividad del tema que se discute) la Ley 30230 (Procedimientos y Permisos para la Dinamización de la Inversión), de junio de 2014, y realizamos un breve contraste con la Ley 30288 (Reforma Laboral Juvenil), porque se dan en un mismo contexto, pero con distinto resultado. En el caso de la Ley 30230, ocurrió una victoria para los actores captores, ya que la resistencia a los cambios no fue efectiva; pero en el segundo caso, gracias a la activación de la sociedad civil y a la ola de protestas, el Congreso se vio obligado a derogar la Ley al poco tiempo de ser aprobada.

Esta breve comparación muestra las **complejidades y límites** del fenómeno de captura. El Estado no deja de ser un espacio de lucha de intereses, donde las corporaciones ganan en un caso y pierden en el otro, puesto que se visibilizó la condición de captura y los grupos sociales organizaron protestas sobre el sistema político de gran efectividad. Justamente, un resultado de esta pugna puede ser la captura, que queda en un equilibrio dinámico.

Estas decisiones metodológicas se corresponden a un **estudio de caso cualitativo** (influencia en el proceso de toma de decisiones). Las fuentes secundarias son no cuantificables, salvo en algunas dimensiones que permiten mediciones importantes.

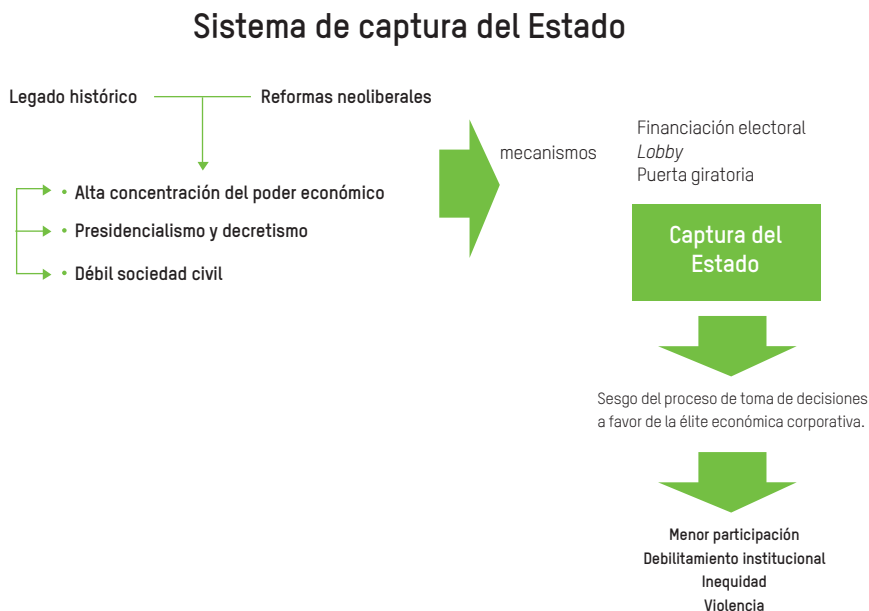
En la medida que centramos el análisis en actores que se ubican en un contexto (tiempo y lugar) determinados, la mejor opción metodológica es el **seguimiento de procesos** o *process tracing analysis*. Al estudiar un gobierno y seleccionar un caso paradigmático que permite ver bien el juego de poder, se pueden superar los problemas de **opacidad**, es decir, echar luces en la “caja negra” para aproximarse a demostrar qué está pasando. Ambos lados de la relación de captura, los capturadores y los capturados, guardan un pacto de silencio y actúan en las sombras, porque saben que atentan contra el interés público. Pero en algunos casos, en situaciones de crisis o donde se pierde el control político de la situación, se cuenta con suficiente análisis del contexto y data como para “conectar los puntos” y presentar una imagen de captura con contornos aceptablemente definidos.

Antes de identificar actores y relaciones, hechos concretos que se suceden en el tiempo para analizar el proceso de captura a partir de una decisión clave (captura de Ollanta Humala y ley 30230), es fundamental tomar en cuenta cómo se ha formado una trama asimétrica de influencias en el largo plazo, al punto que se configura un **sistema de captura**. En este trabajo, consideramos que el sistema de captura (estructura y coyuntura) reposa en factores como el alto grado de concentración del poder económico y la presencia de oligopolios, la debilidad organizativa de la sociedad civil, el desigual acceso a la información y la baja participación y adecuada representación de la ciudadanía. Esta asimetría de partida la pueden reforzar los sistemas políticos que concentran poderes en el Ejecutivo y tienden a legislar por decreto. Cuando estos factores estructurales e institucionales se combinan, se configura un **escenario de captura** donde las élites económicas movilizan sus **mecanismos** para lograr sus objetivos. Estos mecanismos (financiación

de campañas, *lobby* y puerta giratoria) se ven en acción hasta donde los datos y las observaciones lo permiten, en el proceso mismo. No todos los factores tienen el mismo nivel de visibilidad, lo cual obliga a ver o estimar adónde apunta el proceso, quién tiene más influencia.

El gráfico 1 ilustra los factores concretos (históricos) que configuran un escenario de captura (y que requiere ser reproducido luego de cada elección para mantener el equilibrio dinámico). Gracias al conocimiento previo del caso, consideramos factores estructurales como la **concentración del poder económico**, marcada por su pasado histórico, una herencia colonial y republicana temprana que se reflejó en altos niveles de concentración de la riqueza, como la más reciente vuelta a la política de libre mercado (1990 en adelante) y la manera extrema de aplicarla en el caso peruano, acelerando la concentración económica en manos de grandes corporaciones, muchas de estas, organizadas como conglomerados, nacionales y extranjeros. Estos conglomerados se expresan gremialmente a través de una confederación empresarial.

**Gráfico 1**  
Factores que determinan la captura del Estado

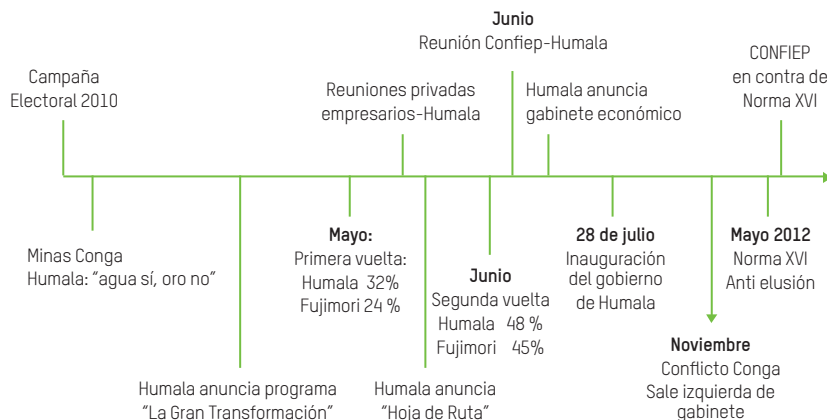


Consideramos luego la **concentración del poder político** en manos de ciertas personas e instancias (la presidencia y el ministerio encargado de dirigir la política económica). Esta concentración opera sobre la base de una tradición decretista y un régimen presidencialista y discrecional (que no respeta las normas de consulta intrainstitucional).

Una **sociedad civil débil**, con sectores sociales pobremente organizados, dispersos, con dificultad de tener adecuados niveles de representación en el sistema político (partidos improvisados, agendas personales, corrupción), así tenga capacidad de protesta, facilita que el Estado se mantenga capturado o sea capturable transcurrida una elección (reproducción del sistema de captura para mantener una correlación favorable). Las consecuencias se hacen evidentes al actuar el Estado de modo sesgado y provocar diversas reacciones en la sociedad civil y tener impactos negativos en la democracia y la institucionalidad del Estado.

**Secuencia de hechos.** El proceso de captura se puede establecer a partir del momento que se elige a nuevos gobernantes que caen bajo un sistema de influencias de la élite económica corporativa. Partiendo de la metodología de seguimiento de procesos, se trazan los pasos a los actores (corporaciones y sus gremios, los medios de comunicación a ellos ligados, el Estado y sus ministerios) y las decisiones que se toman. Es como el seguimiento de huellas que hace un cazador (método semiótico que utiliza, por ejemplo, Umberto Eco). Todo ello conforma una secuencia de hechos y actores que se pueden identificar en una primera **línea de tiempo** y que corresponde a la elección de Humala y sus primeras decisiones como gobernante, las que le imprimen una cierta orientación influida por los actores corporativos. Esta primera secuencia, que se presenta en el gráfico 2, permite trazar el proceso de toma de decisiones desde el comienzo del gobierno.

**Gráfico 2**  
**Secuencia 2011-2012, elecciones, alianza Humala-Confiep, caso Conga y Norma XVI**



Dado que esta primera secuencia establece un **campo de influencias** en instancias claves del Estado (presidencia y aparatos económicos más importantes), se identifica una segunda secuencia a partir del caso que se estudia, la Ley 30230. En esta segunda secuencia, que se presenta en el gráfico 3, se ven en acción a los actores, sus representantes y sus relaciones en el periodo que se discuten las reformas reactivadoras.

**Gráfico 3**  
**Secuencia 2013-2015**



La secuencia empieza con la creación del EESI, equipo especializado en seguir las inversiones y creado en el MEF a solicitud de la Confiep. Este actor, la Confiep, es importante, porque hace pública su participación en su calidad de vocero general de los intereses de las grandes corporaciones. La confederación empresarial busca “destrabar” las inversiones mineras, hecho ocasionado por los conflictos (Conga, sobre todo), o acelerarlas, en el caso de nuevos proyectos o proyectos que no generan resistencias sociales. Luego se menciona el *shock* externo negativo, que lleva a que el gobierno, —luego de una campaña en los medios a favor de reformas que dinamicen la economía y eliminen trabas a la inversión privada— a aprobar la primera y más importante medida reactivadora, la Ley 30230. El seguimiento de los hechos permite observar que esta ley se aprueba rápidamente y sin mayor debate, y que luego genera reacciones en la sociedad civil, las que no logran bloquearla o derogarla, resultado que contrasta con la Ley 30288, con la cual ocurre lo contrario debido a la activación de la sociedad civil.

**Consecuencias.** Si una secuencia de decisiones generada por élites corporativas influyentes es favorable a sus intereses, pero va en detrimento del interés general, se pueden estimar sus impactos negativos. Estos impactos son múltiples (de allí que también se hable de desigualdades, en plural) en tanto afecta la democracia al limitar la deliberación, no funcionan adecuadamente las formas de representación política y se debilita la institucionalidad del Estado (sus funciones fiscalizadoras, el equilibrio de poderes y la capacidad recaudadora). Además, debido a la naturaleza misma de la norma, aprobada en condiciones de influencia excesiva de las élites, se impacta directamente a poblaciones vulnerables, al manejo de sus recursos y territorios y al ejercicio de sus derechos; es decir, genera inequidades.





---

En esta publicación, Francisco Durand analiza la captura del Estado, o captura política, un fenómeno que no debe ignorarse ni subestimarse, ya que profundiza las persistentes barreras y exclusiones que afectan y dividen a nuestra sociedad. Los impactos negativos de la influencia desmedida y desregulada de grupos de poder sobre las instituciones y políticas públicas afectan el bienestar y los derechos de los ciudadanos en una diversidad de ámbitos: sociales, económicos y políticos.

Frente a la abundancia de zonas grises entre lo legal y lo ilegal, lo legítimo e ilegítimo, lo correcto y lo arbitrario, Durand aborda y analiza de manera detallada la captura política en el Perú a partir de un hecho concreto: la aprobación en el año 2014 de la Ley 30230, o el llamado “paquetazo ambiental”, durante el gobierno de Ollanta Humala.

A través de un detallado mapeo de actores, el autor explica el proceso de aprobación de dicha ley, develando la indebida influencia y las alianzas que se tejieron entre el poder económico, mediático y político, así como los costos para el Estado y la sociedad debido a la falta de transparencia y equidad en su aprobación.

Esta investigación es una valiosa contribución para iniciar un debate público que resulta indispensable para que las instituciones estatales y las políticas públicas en el Perú no sigan orientándose a favor de una minoría privilegiada, producto de pactos de poder.

ISBN: 978-87-92786-71-5

