

A propósito del documentado libro del historiador Alfonso Quiroz

# Memoria histórica sobre la corrupción en el Perú

KOURI: ¡Quince!  
MONTESINOS: Diez mas cinco, quince.

Luego de cinco años de su primera edición en inglés, este año se presentó el exhaustivo trabajo del historiador Alfonso Quiroz *Historia de la Corrupción en el Perú*. Esta edición, presentada póstumamente, contiene una prolija investigación que presenta casos inéditos y conocidos de faltas éticas y delitos contra la administración pública, desde el periodo de las reformas borbónicas virreinales hasta la década fujimorista. El coordinador del Proyecto Anticorrupción del IDEHPUCP resalta varios de los hallazgos del libro y señala algunas lecciones hacia el futuro.

## Introducción

El libro de Alfonso Quiroz *Historia de la corrupción en el Perú*<sup>1</sup> constituye, en mi concepto, uno de esos libros próximos a convertirse de manera temprana en referente ineludible de todo peruano interesado en el desarrollo democrático y la buena marcha de los asuntos públicos en el país. Es mi interés para este artículo recordar las principales conclusiones y valoraciones a las que llega el autor mencionado en el citado libro, así como proyectarlas hacia el estado actual de nuestras instituciones y de las políticas de prevención y represión de la corrupción. De esta manera podremos evaluar si el Perú, como país, se encamina seriamente a superar este fenómeno causante, en gran medida, de su retraso económico y del empobrecimiento de su moral pública.

El autor nos evidencia ciclos de alta y muy alta corrupción pública a lo largo de la historia del Perú<sup>2</sup>. Lamentablemente, no se registran periodos de baja o escasa corrupción, lo que muestra que el Perú ha oscilado entre periodos de una corrupción inercial moderada y frecuentes periodos de alta o muy alta corrupción pública. En efecto, desde el virreinato, pasando por la república, hasta nuestros días se constatan patrones más o menos comunes respecto de los factores que favorecieron las prácticas venales en los cargos públicos, de las formas de actuación

corruptas en perjuicio de la sociedad peruana y, a pesar de todo, de los intentos excepcionales de algunos personajes por reformar las organizaciones gubernamentales y superar la extendida corrupción de funcionarios en cada uno de los momentos de los ciclos de gran corrupción.

### *Los factores que han favorecido la corrupción histórica*

Con respecto a los factores que han favorecido los ciclos de alta o muy alta corrupción puede mencionarse, en primer lugar, el contexto dictatorial o autoritario del régimen gubernamental correspondiente<sup>3</sup>. Efectivamente, el autor nos evidencia los periodos del virreinato tardío (1800 a 1820), los primeros caudillos militares (1822 a 1839), la última fase de la era del guano (1869 a 1872), el militarismo de la posguerra del Pacífico (1885 a 1895), el oncenio de Leguía (1920 a 1930), el docenio militar de Velasco y Morales Bermúdez (1968 a 1980) y el fujimorismo (1990- 2000). Todos estos periodos se caracterizan por las

altas cuotas de concentración de poder (especialmente en el Poder Ejecutivo) político y patrimonial, el nulo o casi escaso sistema de control entre poderes del Estado, la debilidad estructural de las instituciones relacionadas con el control de la corrupción (como el Poder Judicial o el propio Congreso de la República) y cierto contexto de flujo económico de disponibilidad gubernamental. Como puede apreciarse, estas condiciones se aproximan considerablemente a la fórmula tradicional sobre la corrupción planteada por Klitgaard ( $C=M+D-A$ )<sup>4</sup> aunque en el caso peruano explica sobre todo los picos de alta o muy alta corrupción en nuestra historia.

### *El modus operandi histórico*

Con relación al modus operandi, es decir, a las prácticas venales que han servido para afectar los intereses patrimoniales del Estado y el desarrollo correcto y eficiente de la administración pública, pueden resaltarse algunos comportamientos sorprendentemente recurrentes en nuestra historia virreinal y republicana. Nos referimos, en primer lugar, al sistema pernicioso

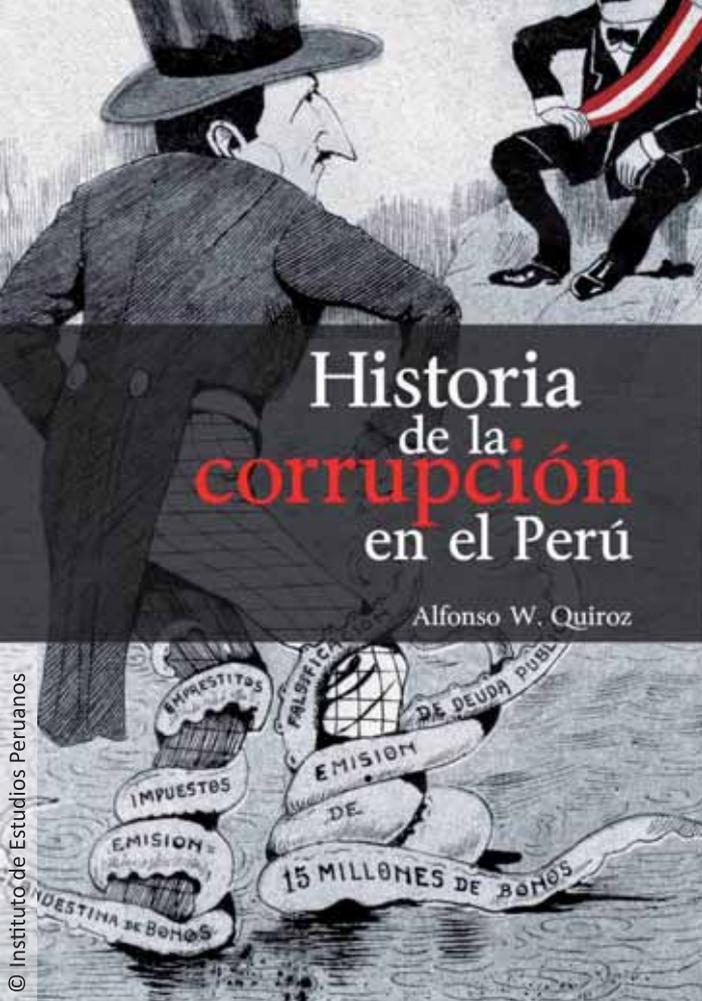
*“Desde el periodo del virreinato, pasando por el periodo republicano, hasta nuestros días se constatan patrones más o menos comunes respecto de los factores que favorecieron las prácticas venales en los cargos públicos”.*

1 QUIROZ, Alfonso. *Historia de la corrupción en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos – Instituto de Defensa Legal, 2013.

2 *Ibidem*, p. 532 y ss

3 *Ibidem*, p. 532

4 KLITGAARD, Robert. *Controlando la corrupción*, La Paz, Fundación Hans Seidel, 1992, resalta su famosa fórmula  $C= M + D - A$  de acuerdo con la cual la Corrupción se favorece cuando existe Monopolio más Discrecionalidad y menos Transparencia (Accountability).



# Historia de la corrupción en el Perú

Alfonso W. Quiroz

El trabajo póstumo de Alfonso Quiroz presenta una nueva forma de presentar la historia virreinal y republicana, a partir de delitos y faltas éticas cometidas en dichos periodos.

del patronazgo, es decir, aquella situación en la que una alta autoridad gubernamental traslada al ámbito de la administración pública un séquito de familiares, empleados de confianza y amigos cercanos con el propósito no sólo de mantener formas de dominio político sobre el poder que ejerce, sino también formas de aprovechamiento económico de los recursos que administra. Este conjunto de personas acepta vincularse al entorno de la autoridad y ofrecerle sus servicios y fidelidad a cambio, evidentemente, de asegurarse el logro de cierta fortuna con el ejercicio del cargo que la referida autoridad le ha asignado. Es decir, el funcionario designado mantiene, en la lógica del sistema de patronazgo, expectativas de obtención de prerrogativas, éxito económico y ascenso social. Esta forma de entender el cargo público como reducto de aprovechamiento personal permitió rápidamente que, en determinadas ocasiones (contextos de guerra o conflicto), se concibiera el cargo público como objeto de venta.

Pues bien, este sistema, según las investigaciones de Quiroz, se ha repetido múltiples veces en la historia del Perú y ha servido para expoliar los recursos que eran objeto de administración. Existe amplia documentación de la introducción del nocivo sistema del patronazgo durante el virrei-

nato en el Perú y del sistema de corrupción que introdujo a la estructura gubernamental de ese entonces. Con relación a este periodo, Quiroz<sup>5</sup> nos ilustra inmejorablemente aludiendo al reporte que efectuaron los tenientes de navío Antonio de Ulloa y Jorge Juan (1746), designados por el Rey Felipe V para evaluar el estado de la administración del virreinato del Perú:

“Hacia al final de su extenso tratado empieza el abuso del Perú desde aquellos que debieran corregirlo. Se referían así a la colusión de la más alta autoridad, el virrey, con los grupos de intereses locales. El virrey tenía la autoridad centralizadora para otorgar el acceso al poder y podía reforzar así sus redes de patronazgo para conseguir ventajas políticas y ganancias privadas. Para gobernar sin mayor oposición interna, los virreyes respaldaban los abusos y los excesos, activa o pasivamente (...). Varios virreyes participaron del cohecho de recibir sobornos abierta o encubiertamente para conceder cargos vacantes y decidir o imponer sentencias judiciales sesgadas”.

Este sistema se replicó con sus matices durante los inicios de la república con el caudillismo militar. En efecto, señala Quiroz que los primeros altos oficiales de inicios de la república (Andrés Santa Cruz, Agustín Gamarra, Antonio Gutiérrez de la Fuente, Ramón Castilla y Rufino Echenique) “se formaron en el ejército español, antes de servir en las fuerzas armadas separatistas”<sup>6</sup>. Estos oficiales, concluye Quiroz, “reprodujeron las redes de patronazgo antes encabezadas por el Virrey y otros oficiales reales. Estas redes constituían en realidad una trama de conexiones con la administración estatal y compinches privados interesados”. Cita como ejemplos clásicos a los generales Gamarra y Gutiérrez de la Fuente. El primero, al asumir la presidencia en 1829, afianzó su autoritarismo militar “designando a varios de sus fieles oficiales de alto rango como prefectos, retribuyendo favores

*“Existe amplia documentación de la introducción del nocivo sistema del patronazgo durante el virreinato en el Perú y del sistema de corrupción que introdujo a la estructura gubernamental de ese entonces”.*

5 QUIROZ, Alfonso. Op. Cit., pp. 63 y ss

6 Ibidem, p. 144



La caricatura siempre ha sido un instrumento de crítica popular. Una muestra es este dibujo del presidente José Rufino Echenique, principal involucrado en el escándalo de la consolidación de la deuda

*“Observamos entonces, a lo largo de la historia peruana, una práctica extendida, grave y recurrente de cohechos, tráfico de influencias y colusiones en contrataciones estatales”.*

con alzas salariales y empleos y manipulando los ascensos militares y los pases a retiro”<sup>7</sup>. La fuente del beneficio económico radicó, en este periodo, esencialmente en los préstamos forzosos o aportes forzados que, con motivo de algunas campañas militares, se extraían a los comerciantes, propietarios nacionales e internacionales de aquella época. Posteriormente, la fuente del enriquecimiento estuvo en el proceso de reconocimiento de la deuda o consolidación de la deuda interna (1850). Este proceso supuso una práctica extensa de corrupción asentada sobre la falsificación de documentos y el soborno habitual a funcionarios para proceder a tal reconocimiento.

Este sistema de patronazgo civil-militar se reiteró en gobiernos como el oncenio de Leguía<sup>8</sup>, el primer gobierno de Belaúnde y la dictadura militar de Juan Velasco Alvarado. En el caso del gobierno de Belaúnde, Quiroz nos revela cómo el presidente Belaúnde estuvo rodeado de un grupo de asesores y amigos íntimos conocidos como Carlistas (Carlos Ferrero, Carlos Velarde, Carlos Muñoz, Manuel Ulloa, entre otros) quienes constituyeron una suerte de cama-

rilla privilegiada y conservadora que priorizaban intereses particulares sobre los intereses nacionales. Esto se manifestó inicialmente en una serie de favoritismos y tráfico de influencias en los contratos estatales, especialmente relacionados con la construcción de obras públicas. Sin embargo, el mayor suceso de corrupción durante su gobierno se evidenció en los masivos casos de cohecho o sobornos para facilitar actos de contrabando a gran escala. Se calcula aproximadamente en 59,000 millones de soles el monto de la renta no recaudada por efecto de estas prácticas corruptas y delincuenciales. En esta práctica se encontraron involucrados altos oficiales de la Marina de Guerra del Perú, entre ellos el propio ministro Texeira, el asesor presidencial Carlos Muñoz, militantes de Acción Popular, entre otros personajes.

El gobierno militar que se instauró luego del golpe de Estado contra Belaúnde, lejos de continuar con las investigaciones y sancionar a la camarilla civil-militar corrupta por los hechos masivos de contrabando, los encubrió con el manto de la impuni-

dad, impidiendo toda sanción contra los involucrados. Ello permitió a Héctor Vargas Haya, congresista investigador de estos sucesos, afirmar que uno de los objetivos del golpe era enterrar para siempre las evidencias de la participación de los militares y del propio general Velasco en el encubrimiento de tales prácticas. Cabe señalar que estos actos tuvieron como contexto económico motivador el incipiente sistema recaudador de impuestos y rentas de aduana del Estado.

No es lejano tampoco describir como una situación de patronazgo político al periodo de corrupción que se vivió durante el primer gobierno del ex presidente Alan García. Describe Quiroz que “las primeras señales y percepciones de renovada corrupción aparecieron debido a la presencia cada vez mayor de militantes y simpatizantes apristas en los puestos e instituciones de la Administración Pública (Banco Central de Reserva, Departamento de Contribuciones, Seguro Social entre otras)”<sup>9</sup>. Por otro lado, añade el autor que, durante el gobierno aprista, varios amigos cercanos a García (entre ellos algunos de los empresarios conocidos como “los

7 Ibidem, p. 147

8 Ibidem, p. 296 y ss

9 Ibidem, p. 427

doce apóstoles”) se beneficiaron con el acceso a dólares a una tasa de cambio subvaluada. Los episodios de corrupción aparecieron luego del fallido intento de estatización de la banca (1987). Pueden enunciarse como ejemplos los casos del depósito irregular de parte de los fondos del Banco Central de Reserva en el Banco de Crédito y Comercio Internacional (BCCI), banco éste último con problemas y bajo la acusación de lavado de activos; el caso de obras públicas fallidas o ineficientes tales como el costoso tren eléctrico o el proyecto de irrigación Chavimochic; o las imputaciones sobre enriquecimiento ilícito y sobornos de las cuales posteriormente García Pérez se libró por cuestiones procesales formales.

Finalmente, es conocido el periodo de gobierno, propagado de corrupción y autoritarismo, del ex presidente Fujimori. El patronazgo en este caso estuvo asentado, más que en el frágil partido que poseía, en la red de amigos y colegas de armas leales que su asesor principal, el excapitán del Ejército Vladimiro Montesinos, formó dentro de las estructuras de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales. A estos personajes se sumó la red de sobornos y tráfico de influencias por medio de las cuales involucró a altas autoridades del Estado (jueces supremos, Fiscal de la Nación, jueces del Tribunal Constitucional, jueces electorales, parlamentarios de oposición, etc.) y sectores importantes del empresariado peruano.

Observamos entonces, a lo largo de la historia peruana, una práctica extendida, grave y recurrente de cohechos, tráfico de influencias y colusiones en contrataciones estatales. En todas ellas se aprecia el ejercicio abusivo de la función pública encomendada en beneficio personal o particular.

## *Las reacciones contra la corrupción sistémica*

A pesar de todo lo mencionado anteriormente, Quiroz no deja de resaltar episodios de resistencia y denuncia contra la corrupción. Desde los propios capitanes Ulloa y Jorge

Juan quienes presentan un extenso informe denunciando la extensa corrupción en el virreinato del Perú hasta los emblemáticos congresistas Cornejo Chávez y Vargas Haya, denunciando e individualizando responsabilidades de altas autoridades militares y civiles vinculadas al masivo contrabando corrupto, pasando por Manuel Seoane, Manuel Gonzales Prada o Jorge Basadre durante los periodos que les correspondió actuar. Sin embargo, se aprecia que tales personajes emblemáticos desplegaron su denuncia y combate a la corrupción de manera aislada y, al parecer, a contracorriente. Es evidente que tales pretensiones se efectuaron sin mayor articulación institucional por lo que fracasaron en una casi absoluta impunidad o, cuando la sanción se produjo, ella se efectuó sin mayores garantías y con una perspectiva más de venganza y oportunidad político partidaria.

La reacción y combate contra la corrupción sistémica de los años noventa tuvo cierta particularidad dado que generó un amplio consenso de las instituciones involucradas en la investigación y represión de la corrupción. Mientras el Congreso de la República desplegó una serie de investigaciones de diversas áreas donde se desarrolló la corrupción asociada a Fujimori y Montesinos, en el Ministerio Público y el Poder Judicial se consolidaron sendos subsistemas especializados en delitos de corrupción de funcionarios. Ello sin descuidar un mayoritario consenso en los medios de comunicación social de intolerancia a tales prácticas venales. Lamentablemente, ese proceso, que se inició en el año 2001, luego de la caída del régimen fujimorista, se empezó a desacelerar desde finales del año 2006 y con la salvedad de algunos excepcionales funcionarios que le imprimen voluntad al combate contra la corrupción, la situación global se mantiene incierta.

## *La situación actual: puntos de base para el combate a la corrupción*

¿Cómo superar el peso histórico de la corrupción sistémica en el Perú? La situación actual nos encuentra aún con prácticas y estructuras que permiten el desarrollo de formas de corrupción grave. Nos referimos a manifestaciones de patronazgo político- partidario o a latentes formas de patronazgo militar. Esto último se aprecia en aquellos casos de acceso al poder a través de formas de dictadura militar o gobiernos cívico-militares. Expresión reciente de este patronazgo político- partidario se encuentra en los casos de corrupción que se presentaron durante el segundo gobierno aprista. Así pueden citarse como ejemplos algunos casos judicializados de corrupción (caso BTR y Rómulo León, caso COFOPRI, caso ex Ministro Gerardo Castro, caso ex Ministro Pastor, entre otros) y los recientes descubrimientos llevados a cabo por la Comisión encargada de investigar las irregularidades durante el gobierno aprista (casos colegios emblemáticos y narcoindultos). Por otro lado, la lucha contra la corrupción nos encuentra aún con una grave fragilidad



© La República

Quiroz documenta casos del primer gobierno de Alan García que no fueron investigados por cuestiones formales.

institucional, especialmente de aquellos órganos vinculados al control, investigación y represión de la corrupción más grave: el Ministerio Público, el Poder Judicial, la Policía Nacional, la Contraloría General de la República y el propio Congreso de la República. La mayoría de estas instituciones esenciales para la lucha contra grave corrupción aparecen en las encuestas de percepción de la corrupción con los mayores porcentajes de desacreditación y desconfianza.

Sin embargo, otros factores nos encuentran en una mejor situación que aquella en la que se desarrollaron aquellos peruanos que en su momento histórico denunciaron la corrupción y postularon una administración pública menos venal. Esto nos devuelve un limitado optimismo en el panorama de las políticas anticorrupción en el Perú. Nos referimos, por un lado, al hecho de que los núcleos de resistencia frente a la corrupción no son ahora experiencias esencialmente individuales, excepcionales o aisladas. Existe en el contexto actual un espectro más amplio de agentes anticorrupción en fase de incipiente, aunque aún incierta, institucionalización.

Con relación a los órganos públicos deben mencionarse los esfuerzos por reinstitucionalizar el Ministerio Público y el Poder Judicial, luego del dismantelamiento sufrido durante el gobierno del ex presidente Fujimori. Se han llevado a cabo procesos de titularización de los cargos de magistrados, superando en cierta medida el problema de la provisionalidad. Se ha mejorado el sueldo y las remuneraciones de los jueces y fiscales en todos los niveles, aunque falta aún la del personal auxiliar. Se han hecho cambios legislativos importantes como por ejemplo la Ley de la Carrera Judicial y la entrada en vigencia en la mayor parte del Perú del Nuevo Código Procesal. Sin embargo, se han bloqueado las propuestas normativas y de políticas públicas encaminadas a erradicar las redes de corrupción en el interior, sobre todo, del Poder Judicial (no puede olvidarse el bloqueo a las cuatro propuestas de ley efectuadas por el anterior Presidente de la Corte Suprema de la Repú-



Luego de la caída del gobierno de Alberto Fujimori, el Congreso de la República emprendió una importante labor de investigación e inicio de procedimientos sancionadores a altos funcionarios.

blica, Dr. Cesar San Martín). Y en el caso del Nuevo Código Procesal Penal, a pesar de los resultados positivos que se difunden, aun muestra una aplicación deficiente para los casos de criminalidad compleja u organizada como lo son los delitos contra la administración pública. En los casos de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría Anticorrupción sus éxitos y fracasos aún dependen del perfil del titular del órgano y no de una estructura institucional que trascienda a las personas que desempeñan el cargo.

Desde la perspectiva del sector privado, la reacción contra la corrupción también encuentra una sociedad civil más amplia y un poco más organizada. Lo mismo puede decirse también de la existencia de un grupo amplio de periodistas de investigación en algunos medios de comunicación. Estos periodistas vienen encargándose de develar algunas prácticas de corrupción política que se producen

en los últimos gobiernos democráticos (García y Toledo), luego que los medios de comunicación recobraran su independencia y autonomía en su línea editorial. Es evidente e importante el aporte de los medios de comunicación en impedir situaciones de impunidad y en mantener alerta a la opinión pública sobre la actuación de los órganos de control frente a los casos de corrupción que se denuncian.

Sin embargo, teniendo en cuenta el histórico y venal sistema de patronazgo que tanto daño le ha hecho al Perú desde el virreinato hasta nuestros días, se impone la necesidad de fortalecer la reciente Ley de Servicio Civil, con los ajustes necesarios que la hagan compatible con los derechos laborales de los trabajadores del sector público. Esta normativa, fortalecida con disposiciones complementarias que aseguren una clase de funcionarios públicos competentes, probos y honestos, deberá ser nuestra mejor garantía de un país libre de corrupción.

*“La reacción y combate contra la corrupción sistémica de los años noventa tuvo cierta particularidad dado que generó un amplio consenso de las instituciones involucradas en la investigación y represión de la corrupción”.*