

## RESEÑA DEL LIBRO HISTORIA DE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ, DE ALFONSO QUIROZ (IEP E IDL, 2013)



Cecilia Blondet\*

*“La Ley es como las mujeres, está hecha para ser violada”.*  
Rector de la Universidad de Trujillo, mayo de 2013

Desearía comenzar con un par de comentarios personales. En primer lugar, quiero hacer esta noche un homenaje a dos incansables peruanos interesados por entender y, en diferente medida, combatir la corrupción en el Perú: Alfonso Quiroz y Javier Diez Canseco, que se fueron precisamente este año. Ambos han perseguido la ruta y los personajes de la corrupción y la han encontrado, en la historia y en la militancia política. Mis respetos para los colegas y amigos. En segundo lugar, agradezco la invitación a leer, a pensar y a presentarles junto a Marcos Cueto este fabuloso libro. Es una obra monumental que me ha devuelto la inquietud por investigar y escribir nuevamente.

\* Historiadora, Directora Ejecutiva de PROETICA. Este artículo se basa en la ponencia presentada por la autora en la presentación del libro de Alfonso Quiroz, el pasado 14 de mayo en el Instituto de Estudios Peruanos.

Este libro comienza con un formidable prólogo de Marcos Cueto. En él, Marcos hace una cuidadosa revisión historiográfica combinada con la biografía intelectual de Alfonso Quiroz. Lo considera un historiador incansable y luego demuestra por qué lo llama así. Presenta y reseña su cuantiosa producción académica, de invaluable rigor y calidad; su búsqueda acuciosa de archivos y fuentes, que combina magistralmente; su participación en cátedras, cursos, talleres, coloquios y seminarios para compartir y debatir, y su capacidad y pasión para conversar, vivir la vida y divertirse. Hago una mención especial a Javier Flores, por el cuidado, la sobriedad y precisión de la traducción.

El libro cuenta historias, es entretenido y está muy bien escrito. Además, es notable la documentación que sustenta las historias y el manejo de fuentes de Quiroz. En sus más de seiscientas

páginas, el autor responde preguntas cruciales y hace una novedosa historia de la corrupción en el Perú. Tiene siete capítulos que presentan cada uno una época, un grupo de poderosos y notables que hacen y deshacen, un personaje reformador que intenta cambiar el curso de la historia y se frustra (una especie de héroe relativo, porque en muchos casos se beneficia del desorden y la escasa reglamentación; trata de hacer valer el principio de la ley, pero termina vapuleado, agotado o fuera de juego), una trama de actores, normas y violaciones que van sentando las bases del Estado y de la corrupción al mismo tiempo, y una síntesis que recoge la manera en que la corrupción se va afianzando en ese periodo.

*El estudio de Quiroz es implacable con los libertadores y caudillos independentistas. Documenta sus malas prácticas para financiarse y financiar al ejército, y nos informa sobre la manera como se imponen sobre los liberales de la época.*

Los reformadores en el tiempo son Jorge Juan y Antonio de Ulloa a fines de la Colonia, Domingo Elías en la temprana República, Francisco García Calderón para la época del guano y la guerra con Chile, Manuel González Prada en la modernización de la posguerra, Jorge Basadre para los treinta años posteriores al oncenio de Leguía, Héctor Vargas Haya para los treinta años siguientes y en los noventa menciona a Mario Vargas Llosa, junto con otros personajes que se rebelan contra la corrupción y recuperan la democracia.

#### ALGUNAS APRECIACIONES SOBRE EL CONTENIDO

En la introducción, el autor elabora una definición exhaustiva que supera ampliamente la definición general del Banco Mundial y de Transparencia Internacional. Quiroz define la corrupción como el mal uso del poder político burocrático por parte de camarillas de funcionarios coludidos con mezquinos intereses privados para obtener ventajas económicas o políticas contrarias a las metas del desarrollo social mediante la malversación o el desvío de recursos públicos y la distorsión de las políticas e instituciones. Es decir, corrupción es el abuso de los recursos públicos para beneficiar a unas cuantas personas o grupos, involucra explícitamente el poder y la política, al sector público y al privado y su efecto en políticas, instituciones y en el progreso del país. De esta manera, supera las posiciones de historiadores que se han resistido a hacer una historia de la corrupción por relativismos culturalistas y antropológicos (no en todas las sociedades es lo mismo) o por reservas de criterio temporal (no siempre esto que hoy es corrupción ha sido tal). O de quienes han considerado que por momentos la corrupción o las redes de clientela han sido hasta cierto punto necesarias, al haber permitido la constitución de grupos de poder en las nuevas repúblicas.

A lo largo de la historia que cuenta Alfonso Quiroz se puede ver con claridad cómo, en lugar de irse construyendo un Estado republicano con leyes y marcos normativos adecuados, con funcionarios que hacen cumplir la ley y con ciudadanos que van aprendiendo a sentirse parte de una sociedad incluyente que los considera, a diferencia de esto, se va perfilando y consolidando un Estado sin derecho, en el que las leyes están dadas para no ser cumplidas, y donde las formas patrimoniales del poder se van remodelando y recreando en cada periodo de la historia. La corrupción atenta persistentemente contra el desarrollo nacional y se pierden importantes oportunidades para lograrlo.

**ALGUNOS ACTORES Y TEMAS A RESALTAR**

Las élites. Es fácil ver cómo el poder en la historia del Perú va siendo manejado por una reducida élite, compuesta por los mismos personajes, que, a causa de la moda, en cada época van cambiando de vestidos. En todo momento es posible encontrar como parte de los grupos de poder al político chantajista, al militar abusivo y prepotente, al funcionario público ineficiente y oportunista y al empresario interesado en los negocios de plata fácil, listo para hacer fortunas rápidas a cualquier costo. Estos actores son un grupito de beneficiados movidos por el corto plazo y por el inmediatez en la acción. Se trata de una élite que no piensa en el futuro, en el país que está conduciendo, no es líder. El otro es su enemigo potencial, no su potencial aliado para construir un espacio común de progreso.

Los militares. Son un grupo de poder históricamente asociado a la corrupción que ha tenido presencia central en distintos momentos de la historia. En los inicios de la República, los caudillos militares sientan las bases de la política y del Estado patrimonial, que son a su vez los cimientos del estado moderno. Ellos construyen sus bases de apoyo a través del Estado, el dinero y las propiedades públicas.

El estudio de Quiroz es implacable con los libertadores y caudillos independentistas. Documenta sus malas prácticas para financiarse y financiar al ejército, y nos informa sobre la manera como se imponen sobre los liberales de la época. Nuestros héroes libertadores —San Martín y Bolívar, y ni qué decir de Gamarra— se apropian de manera abusiva y prepotente de fortunas a costa de expropiaciones, de recompensas jugosas que se hacen otorgar y de tributos en nombre de la independencia y de su sacrificio. Son los responsables del grave

endeudamiento fiscal llevado a situaciones penosas de miseria. La herencia nefasta de Gamarra, específicamente, sienta las bases de la República y de los problemas burocráticos y financieros del Estado. Se hace elegir repetidamente y construye su clientela de apoyo incondicional con empresarios privados, a los que compra con jugosos adelantos para sus negocios, haciéndolos acreedores privilegiados del Estado y leales a él, y aplasta a La Mar en sus intentos reformadores.

A mediados del siglo, el militarismo baja en intensidad, pero con los vientos de la Guerra del Pacífico recupera presencia, y, justamente, el financiamiento de la guerra le devuelve el derecho y la oportunidad para recuperar poder y dinero. La posguerra abre una década de influencia y poder militar que se aviva al siguiente siglo con Sánchez Cerro y Benavides, luego el doceno militar y el fujimorato, durante el que gobiernan por la mano de Montesinos. Son en su mayoría los momentos de mayor corrupción en la historia del Perú.

Los políticos. Por su parte, los políticos toman el Estado como su botín, esa frase tan común en nuestros días. No hay fronteras claras entre el espacio público y el privado. El Estado es su propiedad, han invertido, lo han ganado, y por derecho pueden hacer lo que quieren. Pagan favores con fondos públicos y puestos en la burocracia, dan exoneraciones tributarias a sus amigos, hacen obras para ofrecer puestos de trabajo y favorecen a los que los apoyan con jugosos negocios y negociados. Este personaje nos es familiar. Cuántos congresistas de hoy calzan perfectamente bien en este molde.

Los empresarios. Son protagonistas de jugosas historias de corrupción. Son esquilmados por los militares caudillos durante las guerras de la independencia, pero luego se desquitan y entienden el

juego del poder. Un momento entre muchos son los vales de manumisión que Castilla les paga a los poseedores de esclavos cuando la esclavitud es abolida. Castilla termina siendo un tímido reformador y promotor de un proceso de indemnización cargado de favoritismo pagado puntualmente entre 1860 y 1861. No salen las sumas cuando se trata de verificar cuántos esclavos había y cuántos se indemnizaron.

*No se construye un verdadero Estado de derecho sin un sistema normativo congruente con las necesidades del Estado, sin instituciones que velen por el cumplimiento de la ley, sin un sistema de control que opere de manera eficaz, sin una élite dirigente que mire por encima de sus propios intereses y sin partidos políticos que representen los intereses de la población.*

Las leyes y el marco normativo institucional. Existen, pero son particularmente complejas, confusas, contradictorias, restrictivas y no sirven. Por el contrario, desde los inicios de la República, ponen la primera piedra de la corrupción. Las normas formales e informales son inexistentes, están distorsionadas o son inestables. En consecuencia, dice Quiroz (p. 45), la falta de disuasivos adecuados impide contener comportamientos oportunistas y despóticos, las costumbres rentistas o las ventajas monopólicas de aquellos que tienen acceso al poder político, la administración pública y los privilegios económicos. En suma, la ley no se cumple o no se aplica igual para todos.

Los contratos de consignación del guano fueron instrumentos crediticios que sentaron las bases de un sistema financiero contaminado desde sus inicios. Nace sin legitimidad, fraudulento, regido por leyes absurdamente complicadas, que no se aplican o que son manipuladas en función de los intereses de la élite. Los costos de la corrupción más altos del siglo XIX se dan precisamente en la época del guano. Cuando se pretende reformar esta situación, grupos de presión obstaculizan cualquier intento. Y las autoridades se fueron adaptando a una administración ineficiente. Se desarrolla una tolerancia que hasta hoy nos hace convivir con una suerte de “normalización” de la corrupción.

El sistema de control. No existe hasta muy avanzada la República, y cuando se crea, no opera o lo hace deficientemente. Tampoco funciona el control social. No existe la vergüenza para el que no paga impuestos o para el que no acata las normas. Al contrario, el que lo hace es el sonso, mientras el vivo se beneficia. En la Colonia, por ejemplo, el juicio de residencia era para sancionar a los que se robaban la plata del rey. En la República, el procurador pierde fuerza, y la procuraduría es una institución que no tiene peso alguno. ¿Cuándo ha ganado el Estado a un empresario corrupto?

El sistema político partidario. Se muestra una radiografía aterradora del sistema político peruano. Los partidos políticos son clubes, manejados por caudillos que nada tienen que ver con los intereses que representan. Dos son los casos más destacados. El Partido Aprista es emblemático por su presencia y recurrente comportamiento complotista y conspirador en la historia del siglo XX. Haya de la Torre hace y deshace, pero no en función de un objetivo altruista o de la construcción de país: se alía con enemigos y frustra procesos de reforma con el único objetivo de conseguir el poder, y si no lo logra, boicotea, agrede y mata a sus adversarios sin piedad. Pero los

otros políticos que lo combaten no son muy diferentes, solo que no cuentan con un partido organizado y con una máquina conspiradora como la aprista. La política se va haciendo sobre la base de muertes, traiciones y chantajes. ¿Por qué ahora podríamos esperar algo diferente?

El otro caso más sobresaliente es el del fujimorismo, quizás la expresión más destacada del fallido sistema político peruano, en el que cualquiera puede hacerse del poder. Los famosos outsiders. Es “normal” que un improvisado político se encarama, nadie se sorprende, y se le da la autoridad para gobernar sin programa.

#### PARA TERMINAR

En suma, no se construye un verdadero Estado de derecho sin un sistema normativo congruente con las necesidades del Estado, sin instituciones que velen por el cumplimiento de la ley, sin un sistema de control que opere de manera eficaz, sin una élite dirigente que mire por encima de sus propios intereses y sin partidos políticos que representen los intereses de la población. En el Perú de hoy hay cambios importantes, pero hay también continuidades dramáticas. La corrupción es parte del funcionamiento político nacional. Lo que se fue construyendo en la historia se nota en el presente. Solo dos datos. Primero, la gente no denuncia porque no cree, porque sabe que nada va a cambiar o por las represalias del denunciado. Solo el 15% declara que le solicitaron una coima, y de ese 15%, solo el 8% denunció. Segundo, no hay ningún respeto a la ley. En la Encuesta Anticorrupción de Proética, por ejemplo, el 85% de las personas consideran que los peruanos no respetan las leyes.

Finalmente, quiero decir que al leer el libro he encontrado las raíces y explicaciones del país que vi cuando estuve en un puesto de gobierno y di con la corrupción en mis narices. Cómo se hacen los

arreglos y las componendas, qué es eso del intercambio de favores, hasta qué punto y hasta cuánto se negocia y qué no es negociable, la política del chantaje y la subordinación para mantener el poder, cómo operan las mafias en el Congreso, la protección y el aislamiento de la autoridad para que los de al lado puedan actuar. El azar, pero también el miedo a perder el poder como móviles de políticas que nunca llegan a ser de Estado.

De hecho, el país que estudia, documenta y analiza Quiroz, por eso de la corrupción sistémica, es el nuestro de hoy, lastimosamente. Hay rasgos presentes en la política que vienen desde la Colonia. Las elecciones libres y universales se combinan con candidatos que, a la manera de caudillos de la temprana República, sienten que llegaron al poder para disponer de los fondos públicos de manera privada. Hoy mismo tenemos a los tres últimos presidentes ante la justicia. Pero precisamente por eso hay también grandes cambios. Hoy la corrupción es un motivo de preocupación central de la opinión pública. Hay mayor conciencia sobre la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas, está en funciones una Comisión de Alto Nivel Anticorrupción que cuenta con un plan de trabajo, metas e indicadores; la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) ya se instaló, y en breve esperamos que se cree un organismo autónomo para garantizar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información. Sin duda que hay más control social e institucional, una prensa que denuncia y una sociedad civil cada vez mejor articulada y atenta. Las redes sociales son un gran activo para la denuncia y, a pesar de todo, con enorme esfuerzo, somos un país más moderno y democrático. □

#### Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Blondet, Cecilia “Historia de la corrupción en el Perú” de Alfonso Quiroz”. En *Revista Argumentos*, año 7, n.º 2. Mayo 2013. Disponible en [http://www.revistargumentos.org.pe/historia\\_de\\_la\\_corrupcion.html](http://www.revistargumentos.org.pe/historia_de_la_corrupcion.html)  
ISSN 2076-7722