

CORRUPCIÓN E INSTITUCIONALIDAD EN LA HISTORIA DEL PERÚ

CORRUPTION AND INSTITUTIONALITY IN THE HISTORY OF PERU

Por Ms. Vicente Rosell Berendson

Recibido: 01 de noviembre de 2018

Aceptado: 30 de noviembre de 2018

Resumen

El objetivo de este artículo es investigar los pasajes de mayor relevancia de la historia de la corrupción y la falta de institucionalidad en nuestra patria, así como hacer una rápida comparación entre los diferentes actores que dirigieron nuestro país desde el Virreinato hasta la actualidad, identificando las formas como han actuado las elites con respecto a la corrupción. La falta de institucionalidad ha permitido que se saquee impunemente las arcas públicas y que solo sustituyendo nombres podamos saltar de una década a otra viendo que las modalidades no cambian.

Además de adoptar la visión de Alfonso Quiroz sobre la corrupción y la falta de institucionalidad, y cómo esto afectó y afecta nuestro desarrollo, hemos considerado algunos conceptos del libro del Premio Nobel 1993 Douglas North, “Instituciones, cambio institucional y desarrollo económico” para reflexionar a este respecto y sobre la necesidad de digitalizar el Estado para contrarrestar los efectos de esta lacra social.

Palabras Claves: Corrupción, institucionalidad e historia del Perú

ABSTRACT

The objective of presenting an article is to take cognizance of the most relevant passages in the history of corruption and lack of institutionality in our Homeland and facilitate a quick comparison between the different actors who led our country from the Viceroyalty to the present and so we can easily identify the ways in which the elites have acted with regard to corruption and that only by replacing names can we jump from one decade to another, seeing that the modalities do not change, as well as understanding how the lack of institutionality has been the main reason that has allowed the public coffers to be plundered with impunity throughout our republican history.

To finalize and with the purpose of landing what was stated by Alfonso Quiroz regarding corruption and the lack of institutionality, and how this affects and affects our development, I have taken very briefly some concepts from the 1993 Nobel Prize book Douglas North, "Institutions , Institutional Change and Economic Development" "in order to reflect on this and the need to digitize the State to achieve this objective.

Key Words: Corruption, Institutionality and History of Peru

1. El fracaso de las reformas coloniales, 1750 – 1820

Con el comienzo del siglo XVIII España experimentaría una serie de importantes transformaciones con la ascunción al trono de España de la dinastía de los Borbones, con Felipe V. Los Borbones españoles buscaron reconstruir el poderío español, que había sufrido una importante decadencia a lo largo del siglo XVII. Para lograr este objetivo, decidieron llevar adelante una serie de reformas, para lo cual formaron una nueva burocracia, encargada de ejecutar las políticas dispuestas por la Corona dentro de la que estaba la modernización económica de España y los virreinos.

Los funcionarios a cargo en su mayoría de origen peninsular, concentraban gran poder, ya que tenían facultades para decidir cuestiones administrativas, financieras y militares anteriormente distribuidas entre varios funcionarios.

Este proceso significó un cambio importante con respecto al gobierno colonial de los siglos XVI y XVII, ya que durante esa etapa algunos funcionarios coloniales surgieron de los grupos de criollos o españoles americanos.

En el ámbito militar, durante los primeros siglos de presencia española en América la defensa estaba principalmente en manos de fuerzas locales. A partir de las reformas borbónicas, se intentó crear un ejército profesional de soldados reclutados en España.

Esas reformas dieron paso a una serie de importantes cambios en el mundo colonial americano que transformaron profundamente la relación entre criollos y peninsulares. Amplios sectores criollos fueron desplazados de las esferas del gobierno y de la administración colonial y sustituidos por funcionarios de origen peninsular. Se aumentó la presión fiscal sobre los sectores populares de la sociedad colonial, a la vez que desplazaron a los criollos del gobierno colonial. Por otro, la voluntad de aumentar la recaudación llevó a muchos funcionarios coloniales a aumentar los impuestos vigentes y a establecer otros nuevos.

Las tensiones y abusos de los corregidores generaron una serie de levantamientos contra el proceso de reformas, entre los cuales se destacan el protagonizado por los comuneros de Nueva Granada en 1781 y el que estalló en el Alto Perú en 1780.

La corrupción de los virreyes y los corregidores era manifiesta, entre los casos más saltantes que se encuentran en los archivos, está el juicio de residencia al virrey Amat, famoso además por su amorío público con Micaela Villegas apodada la Perricholi. Amat fue el virrey que estuvo a cargo de la expulsión de los jesuitas y la expropiación de sus bienes y fue el que expandió los privilegios del fuero militar permitiéndoles una administración corrupta.

Pese al conocimiento de la corrupción administrativa virreinal en el manejo de la minería, el contrabando y el nepotismo, la monarquía vaciló en su empeño reformista institucional, dejándola crecer.

La invasión napoleónica, la legislación liberal de las Cortes de Cádiz y los gastos militares en ascenso hicieron que el virrey Abascal impusiera un poder semidictatorial, pero a pesar de su honestidad personal se vio obligado a condonar la corrupción administrativa de las autoridades coloniales.

Pero fue durante el gobierno del Virrey Joaquín de la Pezuela que la corrupción militar y el favoritismo alcanzaron nuevamente sus más altos niveles. Pezuela fue un virrey tiránico y conservador que gratificaba a los oficiales reales fieles a su círculo más íntimo

Este virrey fue depuesto, en el que quizá sea el primer golpe militar en el Perú, por el general liberal español José de la Serna, comandante de la última resistencia contra las fuerzas emancipadoras y que sucedió en condiciones bélicas favorables al contrabando y la corrupción.

Los costos de la corrupción implicaron una pesada carga y un legado que agravó el colapso económico y financiero producido durante las guerras de la independencia y la temprana época poscolonial. Todos estos costos eran fondos desviados de fines públicos a ganancias privadas o de círculos de patronazgo.

En el primer capítulo de su libro, Alfonso Quiroz precisa que todas estas evidencias provienen de fuentes judiciales, administrativas y cuantitativas y que ellas corroboran que la corrupción tuvo un rol central en el sistema colonial y fue la base para la futura corrupción sistémica reinante en nuestro país.

Costos estimados de la corrupción según categorías directas e indirectas en algunos gobiernos virreinales, Perú, 1584-1821 (Promedios anuales en millones de pesos corrientes)

Gobierno (años)	I Ganancias ilegales del virrey (premio)	II Otras irregularidades de oficiales	III Ineficiencia ligada a la corrupción	IV Pérdida indirecta de rentas al contrabando	Total
Conde del Villar (1584-1589)	0.1	2.0	0.3	0.1	2.5
Marqués de Mancera (1639-1648)	0.2	1.2	0.5	0.2	2.1
Conde de Monclova (1689-1705)	0.1	1.3	0.5	0.4	2.3
Marqués de Castelfuerte (1707-1710)	0.1	0.8	0.3	0.3	1.5
Amat y Junyent (1761-1776)	0.3	1.2	0.5	0.5	2.3
Gil de Taboada (1790-1796)	0.1	0.6	0.3	0.3	1.3
Pezuela (1816-1821)	0.3	0.8	0.5	0.4	2.0

Fuente: Juan y Ulloa, "Discurso y reflexiones políticas..."

Al no contar con recursos financieros, los líderes y caudillos militares que apoyaron la causa emancipadora abusaron de la expropiación, las corruptelas y el crédito externo e interno en nombre de la causa patriota.

En el periodo 1821-1822, el libertador José de San Martín y Bernardo Monteagudo, su ministro de confianza, expropiaron y dilapidaron a la élite mercantil y económica de Lima, sin conseguir la independencia definitiva del Perú.

El almirante Thomas Cochrane fue el comandante de la flota «libertadora» chilena y se vio beneficiado con la captura y secuestro de naves mercantes peruanas, apropiándose de las reservas de plata en barras que habían sido penosa y prepotentemente acumuladas durante el gobierno de San Martín.

Un diplomático francés informó a sus jefes en París que la falta de apoyo popular a la libertad y la

independencia se explicaba por la corrupción de las nuevas autoridades separatistas y sus luchas internas, y que la debilidad de estos nacientes gobiernos se debe al reparto de cargos oficiales por medio de la protección y la intriga en lugar del reconocimiento al mérito.

“Desafortunadamente para el Perú - escribió en mayo de 1824 William Tudor, el cónsul estadounidense en Lima, al secretario de Estado John Quincy Adams - los invasores que vinieron a proclamar la libertad y la independencia eran crueles, rapaces, carentes de principios e incapaces. Sus malos manejos, su despilfarro y su sed de saqueo pronto alienaron los afectos de los habitantes”. Tudor no limitó sus críticas a los libertadores extranjeros. La población peruana, observó, era suave, afeminada e ignorante del resto del mundo debido a su reclusión bajo el dominio hispano; también se quejó de las tarifas aduaneras prohibitivamente altas, así como de la confiscación de naves y propiedades de norteamericanos, sin ninguna otra razón aparente que la de “saquear a neutrales”.

El saqueo y el abuso de bienes privados y públicos por parte de jefes militares continuaron siendo frecuentes y causando problemas diplomáticos recurrentes durante el temprano periodo republicano.

El manejo abusivo e inepto del crédito interno con préstamos obligatorios e impagos, asignados principalmente a comerciantes locales y extranjeros, así como la emisión de billetes sin respaldo adecuado, tuvieron como resultado la rápida pérdida de fuentes de crédito interno del nuevo Estado peruano.

La deuda interna de ese entonces incluía los salarios impagos de los empleados del gobierno, diversos reclamos de proveedores locales y propietarios expropiados, y pagos incumplidos originalmente respaldados por la deuda externa.

El primer contrato de préstamo externo se firmó en octubre de 1822 y fue aprobado por el Congreso Constituyente en 1823, durante el breve gobierno de José de la Riva-Agüero, el primer presidente del Perú, por un monto de 1,2 millones de libras esterlinas a un interés del 6 por ciento anual. En opinión del procurador general de Londres, este contrato del primer préstamo externo peruano debía considerarse virtualmente nulo por motivo de usura.

El patriota liberal Luna Pizarro, contrincante moralizador de Bolívar y cabeza de un nuevo Congreso peruano, pudo convocar a genuinas elecciones presidenciales en el seno de los representantes parlamentarios el 9 de junio de 1827. La Mar ganó la elección a Santa Cruz y fue uno de los pocos oficiales de alto rango honestos, era admirador de EE.UU y sus instituciones, fue asesinado.

El juez Manuel Lorenzo Vidaurre, un íntimo colaborador y exministro de Bolívar, apoyó a Santa Cruz. James Cooley, encargado de negocios de EE. UU en Lima, sostuvo que Santa Cruz y Vidaurre tenían «una mala reputación de poco talento y menos honestidad».

El diplomático francés Chaumette des Fossés consideraba a Vidaurre inepto para ocupar el cargo de presidente de la Corte Suprema: «ninguna persona sacrifica con mayor facilidad los derechos de la justicia a sus intereses, o a la influencia de sus parientes y amigos, Vidaurre es la última persona que uno elegiría de entre los disolutos habitantes de Lima, para que sea el primer magistrado de la justicia peruana».

En 1841, los diplomáticos extranjeros informaron a sus gobiernos sobre el descubrimiento de una nueva fuente de riqueza peruana, el guano de las islas, pero el tipo de contratos hechos contra los intereses del Estado promocionados por corruptos funcionarios gubernamentales y las casas comerciales que buscaban una ganancia monopólica, impidieron que esta oportunidad sea aprovechada por todos los peruanos.

Un diplomático inglés que contaba con una vasta experiencia en el Perú explicaba que los intentos efectuados en la década de 1840 para establecer unas sólidas políticas comerciales y contratos se vieron estorbados por «los intereses personales y pecuniarios de la entonces corrupta administración del Perú y de los acaudalados extranjeros que deseaban conseguir el monopolio»

El pragmático Ramón Castilla y su séquito en sus dos periodos entre 1845 y 1862, que en algún momento incluyó al reformador civil Domingo Elías, se adaptaron a una administración del crédito público inherentemente contaminada, especialmente durante los años de la llamada “consolidación de la deuda”, y la “manumisión”, en donde sus agentes a cargo de la restructuración de la deuda con acreedores británicos, Joaquín de Osma, Felipe Barrera y Francisco de Rivero se enriquecieron a costa de contratos totalmente contrarios a los intereses del Perú, además de ser préstamos para pagar deudas de compadrazgo.

En 1851, el general Echenique asumió el mando y se hizo evidente que este había gastado personalmente mucho más en ganar la elección de lo que podía ganar como presidente. Según el diplomático estadounidense J. Randolph Clay, los consignatarios se aprovechaban de dichas circunstancias para «asegurar la influencia del nuevo presidente mediante préstamos personales», tal como había sucedido con sus predecesores.

El nefasto contrato Dreyfus de 1869, avalado por Nicolás de Piérola desde que era ministro del presidente Balta recomendado por Echenique, generó una avalancha de obras públicas, 1869 - 1874, entre las que estaban los ferrocarriles y los muelles y dársena del Callao, habiendo pagado Henry Meiggs por la obtención de los contratos ferroviarios 11 millones de soles en sobornos a las autoridades cuyo registro llevaba en sus legendarios cuadernos verdes y rojos, lo mismo hicieron los hermanos Charles y Frederick Bergman para obtener los contratos en el puerto.

Para los observadores extranjeros bien informados, los suntuosos gastos del gobierno de Balta habían dejado al erario nacional en la más lamentable situación, a pesar de las rentas del guano y aduanas. Unas cuestionables obras públicas de todo tipo habían sido concedidas «para conservar

la popularidad del gobierno»; los costosos ferrocarriles eran «prematuros, por decir lo menos». Bajo el peso de la excesiva deuda pública, el déficit fiscal crónico sumaba más de veinte millones de soles al año.

Según una evaluación periodística crítica y reveladora, los dreyfuistas habían comprometido el crédito nacional para toda una generación. Habían vendido la última pizca de guano; construido ferrocarriles «a la luna», entre otras obras monumentales; y repartido contratos de obras públicas, algunas de las cuales se hicieron mediante la farsa de las licitaciones públicas, con lo cual prácticamente no habían dejado nada a los siguientes gobiernos. La transición del gobierno de Balta-Dreyfus al de Pardo fue la transición del escándalo de la «pestilente corrupción a la notable pureza».

Un contemporáneo hombre de negocios comentó: «¿Qué buen uso se ha dado a esos millones y millones de dólares provistos por el guano? ¡Casi nada para el país mismo! Los asuntos privados se han enriquecido y mucho dinero ha sido gastado en pólvora, balas, cañones, rifles, espadas y blindados»

Entre 1879 y 1899, so pretexto de la compra de pertrechos de guerra durante los gobiernos de Prado, Piérola e Iglesias se realizaron una serie de concesiones y préstamos siendo su principal acreedor la Grace Brothers & Co., a la que adicionalmente Prado le otorgó la concesión del guano. Jamás se presentaron cuentas o registro oficial alguno para justificar gastos por 95 y 130 millones de soles, solo durante la dictadura de Piérola. En 1890, para el pago de estas deudas y seguir financiando a los gobiernos de turno, Grace consiguió un contrato leonino en contra de los intereses del Perú que fue avalado entre otros por los presidentes Cáceres y Piérola. Este último recibió inclusive un préstamo de Grace para su campaña.

Los partidarios financieros y políticos de Piérola incluían a Dionisio Derteano, Juan Martín, Echenique, Guillermo Billinghurst, el chileno Barahona y, claro está, Dreyfus, quienes esperaban recibir una excelente retribución una vez que Piérola lograra el poder.

En enero de 1932 el Senado norteamericano cuestionó varias de las emisiones de bonos de préstamos al Perú por hasta 106 millones de dólares entre 1927 y 1928. Además de revelar que se habían pagado comisiones como la pagada al hijo de Leguía por un millón de dólares, el senado norteamericano informó que esos montos de dinero se habían gastado en obras públicas costosas es improductivas. Otro ejemplo de corrupción fue la comisión pagada a Juan Leguía en 1929 por los cuatro submarinos adquiridos a la Electric Boat.

- Ms. Vicente Rosell Berendson

**Estimados de los costos directos e indirectos de la corrupción
por década, Perú, 1820-1899**

Década	I Manejo deuda interna y externa	II Corrupción : caudillos y militares	III Sobornos: contratos públicos	IV Indirecta pérdida de rentas por contrabando	V Indirecta pérdida de inversión	Total	Promedio anual
1820-1829	4	3	2	8	10	27	2.7
1830-1839	2	2	1	5	12	22	2.2
1840-1849	3	2	3	4	13	25	2.5
1850-1859	19	4	3	4	20	50	5.0
1860-1869*	20	10	19	4	30	83	8.3
1870-1879	25	20	25	3	35	108	10.8
1880-1889	3	8	6	2	10	29	2.9
1890-1899	3	12	15	2	15	47	4.7

(Millones de pesos y soles)

*1peso = 8 reales = 1 dólar americano. En 1863, Perú adoptó el sol de 10 reales;
1 sol = 0.925 de dólar americano.

Fuente: (a) Oxford Latin American Economic History Database, comparada y corregida
para tener en cuenta la inflación, usando (b) Bruno Seminario y Arlette Beltrán,
Crecimiento Económico del Perú, cuadros V.1 Y X.2, pp. 174-177 y 259-262; (c).

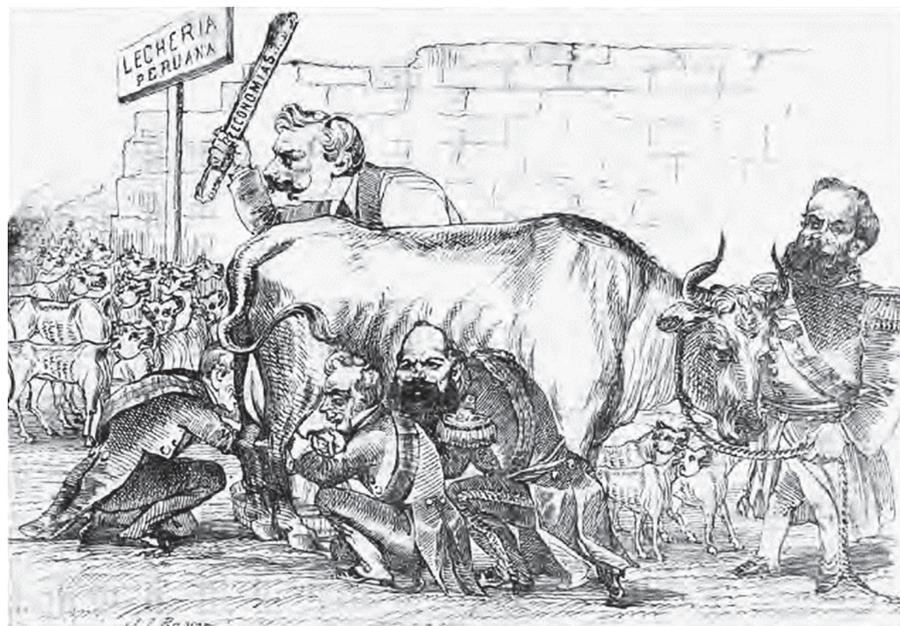
Comparativo de costos estimados y niveles de corrupción, Perú, 1820-1889

Década	I Exportación (a)	II PBI (b,d)	III Gasto de gobierno (b,c)	IV Costo de la corrupción (e)	V Nivel sobre el gasto IV/III %	VI Nivel sobre PBI IV/II %
1820-1829	4.4	44	2.0	2.7	135	6.1
1830-1839	5.1	51	2.8	2.2	79	4.3
1840-1849	6.0	60	6.0	2.5	42	4.2
1850-1859	11.6	116	8.0	5.0	63	4.3
1860-1869	24.0	240	26.0	8.3	32	3.5
1870-1879	22.0	236	53.0	10.8	20	4.6
1880-1889	5.8	58	7.1	2.9	41	5.0
1890-1899	20.2	210	10.1	4.7	47	2.2

(Promedios anuales por década en millones de pesos/soles corrientes)

Nota: Se asume que el PBI es igual a aproximadamente diez veces las exportaciones (sobre la base estimada de Hunt para 1876-1877 y Seminario Beltrán para 1896-1899). La moneda antes de 1863 es el peso y después el sol.

Fuente: (a) Oxford Latin American Economic History Database, comparada y corregida para tener en cuenta la inflación, usando (b) Bruno Seminario y Arlette Beltrán, Crecimiento Económico del Perú... cuadros V.1 Y X.2, pp. 174-177 y 259-262; (c).



Ordeñando la vaca lechera nacional. Extracciones del tesoro nacional por parte de autoridades militares y civiles que imponen a su vez austeridad a famélicos peruanos durante la primera administración del general Manuel Ignacio Prado (sosteniendo la cuerda que ata la vaca por el cuello) y su vicepresidente general Pedro Diez Canseco (en uniforme, ordeñando). «Lechería peruana» por J. J. Rasoir, La Campana , n.º 3, 1867, p. 4. Biblioteca Nacional del Perú, Lima.

1.1 La modernización y sus secuaces (1884 – 1930). Dictadores y pactos secretos” (1931 – 1962)

Manuel González Prada sostuvo que “los políticos habían vendido su conciencia y pluma al más alto postor. Familias enteras habían vivido del tesoro nacional como si se tratara de un derecho heredado sin implementar los cambios realmente necesarios y patrióticos. Esta forma de ganarse la vida generaba mediocridad y cobardía moral. Todos pretendían ser lo que no eran como actores de una farsa colosal. Las recurrentes luchas por el poder brindaban recompensas inmerecidas a los partidarios políticos, mediante favores ilícitos y el abuso de las finanzas gubernamentales”.

Los partidos políticos eran meros clubes electorales de malsanas ambiciones mercantiles. ¿Qué era el Poder Judicial? Almoneda pública, desde la Corte Suprema hasta el Juzgado de Paz.» El Congreso, un grupo envilecido conformado por los parientes, amigos y criados del presidente.

El Perú era un organismo enfermo, «donde se aplica el dedo brota pus». 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.

La corrupción entre los militares erguía su cabeza sobre las actividades del sector privado y agotaba los fondos públicos y las líneas de crédito. Los abrumadores préstamos y levas compulsivas, cargados a los empresarios y propietarios nacionales y extranjeros, se hicieron endémicos tras casi cualquier insurrección y contrainsurgencia militar.

Al asumir la jefatura de la junta militar, en 1931, el coronel Luis Sánchez Cerro manifestó su intención era la de limpiar la administración pública y erradicar las prácticas corruptas prevalecientes durante el régimen de Leguía.

Durante su breve dictadura, anterior a las elecciones, Sánchez Cerro dio «empleo a su familia entera y sus colaboradores probablemente hicieron lo mismo»

Los observadores diplomáticos pensaban que la corrupción en la junta militar era casi tan amplia como lo había sido con Leguía. Se citaba el caso de la sospechosa moratoria otorgada al Banco del Perú y Londres en camino a la quiebra. Asimismo, se mencionaba que el coronel Ernesto Montagne, ministro de Relaciones Exteriores, y otros miembros del gabinete se habían mudado a casas lujosas y mejorado su estilo de vida sin ganar un salario oficial acorde con ello.

El círculo político íntimo de Sánchez Cerro incluía a su inescrupuloso hermano Pablo Ernesto, un estudiante de medicina que fue nombrado director de la oficina de Salud Pública. J. Hortensio, otro hermano, también consiguió un empleo gubernamental. Se consideraba a Pablo Ernesto como la conexión con el juego, las drogas, la prostitución y otros intereses del crimen organizado que contribuyeron con dinero a promover las ambiciones políticas de su hermano.

Para la campaña política del candidato Sánchez Cerro se fundó el partido político la Unión Revolucionaria con contribuciones oscuras y la asistencia de partidarios acaudalados como la del minero Lisandro Proaño y sus más notorios asesores y colaboradores Franco R. Lanatta, un abogado de reputación cuestionable y ambiciones ministeriales, y el pro fascista Luis A. Flores.

En el bando contrario, el APRA recibió el respaldo de prominentes leguistas ansiosos por derrotar a su enemigo Sánchez Cerro. Dos importantes jefes leguistas dirigían las estratégicas secretarías apristas de finanzas y política, además diplomáticos estadounidenses reportaron que un importante donante de la campaña aprista de 1931 fue Carlos Fernández Bácula, un ex diplomático «sospechoso de ser un agente en el tráfico clandestino de narcóticos».

Los crecientes «actos de corrupción y absurda mala administración de las responsabilidades públicas» habían alejado a la mayoría de los colaboradores más respetables de Sánchez Cerro. El magnate de la prensa conservadora Antonio Miró Quesada, sin embargo, continuó apoyando las nocivas políticas del presidente

Las crecientes presiones financieras obligaron al gobierno a retrasar por varios meses el pago a empleados públicos y personal del ejército. Una solución temporal pero irresponsable fue drenar al Banco Central de Reserva. Del mismo modo, las autoridades sanchezceristas violaban los contratos públicos formales y las rentas públicas eran «desviadas para fines privados»

En 1933, al morir Sánchez Cerro, el Congreso aprobó por abrumadora mayoría el nombramiento del general Benavides como presidente para completar el mandato del difunto Sánchez Cerro. Esta medida contradecía, sin embargo, la nueva Constitución de 1933 que prohibía a los oficiales militares en servicio activo ocupar la presidencia.

A pesar de los logros del gobierno de Benavides con respecto a la estabilización política y la recuperación económica, las prácticas corruptas en el periodo 1933-1939 continuaron, como la obtención del contrato por parte de la empresa Contract Sales Inc. para la decoración y amoblado del nuevo Palacio de Justicia por 300.000 dólares, mediante el pago de una comisión de «financiamiento de estricta reciprocidad» de más del 10 por ciento al arquitecto e ingeniero en jefe, Juvenal Monge.

En diciembre de 1939, el presidente Manuel Prado asumió el mando durante la segunda guerra mundial y ante la férrea oposición del APRA y la UR logró la lealtad de los militares gracias a un presupuesto especial de defensa, financiado a través de préstamos nacionales reservados. Prado brindó generosas recompensas en la forma de ascensos militares y paga más alta, para así garantizar el respaldo político de las fuerzas armadas.

Desde el inicio de su mandato en 1945, el presidente Luis Bustamante tuvo una férrea oposición del APRA. En su primer gabinete estuvo Jorge Basadre, quien al dejar la cartera de Educación dijo “por lo menos fuimos honestos”. Bustamante en 1946 intentó aplacar al APRA entregándole tres carteras estratégicas: Hacienda, Fomento y Agricultura. La acrecentada influencia aprista en materia de política económica se tradujo en el crecimiento de la burocracia estatal, que llegó a ser un 160 por ciento más que con Benavides y 60 por ciento más que con Prado.

Para los apristas, entre otros, la reforma social justificaba el incremento del gasto público, aun cuando esto beneficiaba fundamentalmente a la misma burocracia estatal. Del mismo modo, las políticas de tipo de cambio y de controles a las importaciones, medidas supuestamente necesarias para incrementar las reservas de divisas e impedir la fuga de capitales, en realidad beneficiaban a quienes obtenían licencias de cambio y de importación. Estos permisos fomentaban privilegiadas ventajas monopólicas y eran obtenidos mediante la influencia o el soborno. Esto generó la escasez de los productos de primera necesidad que alimentaba el descontento popular.

Una temprana medida ventajosa para las operaciones clandestinas del APRA fue la disolución de la división de la policía de investigaciones y la «reorganización» general de las fuerzas policiales presionada por legisladores apristas.

En 1947, Bustamante rompió abiertamente con el APRA, pero luego cometió el error garrafal de formar un gabinete integrado por militares, con el que buscaba estabilizar la volátil situación. Esta dependencia excesiva de las fuerzas armadas abrió las puertas a una costosa intervención militar.

Una investigación del Buró Federal de Narcóticos en Nueva York reveló una operación de contrabando de cocaína a Estados Unidos realizada por Eduardo Balarezo y de sus posibles vínculos con el partido de Haya, al que además suministraba armas, municiones y fondos. La posible vinculación del APRA con el tráfico ilegal de Balarezo fue revelada por la prensa estadounidense y peruana de 1949-1950.

En 1948, el general Odría -otro ministro de Bustamante y acérrimo antiaprista -dio a su golpe el contradictorio título de la «revolución restauradora». Como lo alertaban los políticos de entonces, su movimiento dictatorial solamente podía mantenerse en el poder si «poseía la habilidad de resolver los problemas económicos o de reprimir con puño de hierro y sobornar a mano abierta».

La dictadura militar establecida por Odría abrió un nuevo capítulo en la historia de la corrupción del sector público, implicando profundamente al sector militar que ahora poseía el control directo del gobierno y sus recursos.

Pedro Beltrán, entonces presidente del Banco Central, proporcionó los conocimientos de política económica necesarios para un vigoroso giro hacia principios económicos liberales que eliminaron los controles de cambios, comercio exterior y precios, para permitir la recuperación económica y estimular la inversión extranjera. Los controles intervencionistas «habían tenido como resultado la corrupción, una intervención gubernamental innecesaria en la industria privada, y habían alcanzado precisamente efectos contrarios a los deseados».

Sin embargo, a medida que se acercaban las elecciones programadas para 1950, Beltrán y un sector importante de la élite económica riñeron abiertamente con Odría y su séquito militar. Sus principales diferencias concernían a asuntos económicos y políticos fundamentales, entre los cuales ocupaban un lugar central los asuntos del fraude electoral y el gasto público repleto de corruptelas y proclive al déficit.

Al igual que en dictaduras pasadas, los partidos políticos se derrumbaron dejando atrás a una pequeña colección de personalidades y grupos oportunistas con un «casi absoluto carecimiento de principios doctrinales serios». Así Odría pudo entonces suprimir la oposición de élite y a amañar las elecciones de 1950, que posiblemente fueron las más fraudulentas de toda la historia peruana. Estas maniobras le permitieron gobernar hasta 1956 con una mayoría abrumadora de senadores y diputados sumisos y donde los militares de alto rango controlaban prácticamente todas las carteras.

Los salarios de los oficiales militares se incrementaron hasta en 25 por ciento y el presupuesto de defensa militar subió en 45 por ciento, tan solo durante el primer año de gobierno de Odría.

Odría también buscó ganarse el respaldo de la creciente población inmigrante llegada del campo a Lima, ofreciéndoles un gasto de bienestar social y permitiendo la toma ilegal de terrenos baldíos por parte de los residentes en barriadas.

Dispuso que se ejecuten costosos proyectos de irrigación y de construcción de carreteras. Esto generó un creciente déficit presupuestario que presionaba a favor de la devaluación de la moneda y obligó a incrementar la deuda externa del sector público, que acababa de ser reestructurada en 1952 tras casi dos décadas de permanecer impaga.

Todos estos errores de cálculo económico tuvieron como origen una política deliberada de patronazgo entre los partidarios militares y civiles del régimen. Un diplomático hizo el siguiente comentario sobre las redes de clientelaje de Odría: «el esquema es uno familiar en Latinoamérica: el de un jefe fuerte y capaz rodeado de un grupo que se beneficia del “patrón” y al cual le muestra lealtad».

Para las elecciones de 1956 ni Odría ni el APRA habían podido conseguir candidatos con respaldo. En esta coyuntura el expresidente Manuel Prado llegó de París para negociar la promesa de una amnistía, la coexistencia política (la convivencia) y puestos parlamentarios para el APRA a cambio de apoyo electoral. Prado, asimismo, le prometió a Odría y a sus ministros inmunidad contra las acusaciones de corrupción y actos inconstitucionales. Este pacto secreto y turbio, sellado apenas unas cuantas horas antes de las elecciones, le aseguró a Prado el triunfo a pesar del vigoroso éxito obtenido por el arquitecto Fernando Belaúnde Terry.

En junio de 1962, justo antes de las elecciones presidenciales, la oposición belaundista denunció el fraude electoral que iban perpetrando los partidos en el poder. Acción Popular, sostenía que el registro de hasta 200.000 votantes era fraudulento. Unos cuantos días antes de los comicios, pesquisas judiciales confirmaron la falsificación de padrones oficiales de votantes, obtenidos ilegalmente en las oficinas del APRA y el MDP.

La Junta Electoral ignoró las serias quejas de fraude y continuó con las elecciones, en las que el líder aprista Haya obtuvo ligeramente más votos que Belaúnde, la Unión Nacional Odríista quedó en tercer lugar, pero el 32,9% de la victoria electoral de Haya no bastaba para satisfacer el requisito legal de las dos terceras partes de los votos para ser declarado presidente. La tarea de escoger al nuevo mandatario estaba ahora en manos del Congreso recién electo.

En esta tensa situación política, el mando militar pidió la anulación de las elecciones. La tensión creció cuando los partidarios de Belaúnde amenazaron con rebelarse y pidieron la intervención militar. El 18 de julio de 1962, una junta militar encabezada por el general Ricardo Pérez Godoy depuso y arrestó al presidente Prado. Las elecciones fueron anuladas. La junta militar prometió nuevas elecciones al siguiente año.

Las elecciones restringidas, arregladas y fraudulentas de 1936 y 1939 con Benavides sembraron las semillas de procesos electorales similares, especialmente en 1950, 1956 y 1962. Estos sancionaron resultados poco democráticos y la continuidad de corruptelas en la administración pública.

En las disputas electorales entre 1931 y 1962, a medida que la contenciosa esfera política desempeñaba un papel crucial, su amañamiento y el fraude condicionaron la legitimidad de los gobiernos. Se convocaba a elecciones cuando las soluciones dictatoriales se agotaban y los partidos políticos realizaban pactos secretos detrás de bambalinas.

En estas décadas de conflictos armados internos y externos se descuidaron reformas políticas e institucionales urgentes, a pesar de los crecientes problemas sociales y económicos. Estos conflictos sirvieron para encubrir la corruptela oficial y el abuso en ocasiones despiadado del poder. Las corruptelas militares en la adquisición de armas durante los gobiernos de Sánchez Cerro, Benavides y Odría ganaron importancia, en un momento en que el papel político de las fuerzas armadas era de suma importancia.

El mal manejo de la deuda pública pasó de concentrarse en la deuda externa, debido al cese de pagos de largo plazo y sus consecuencias, que tuvieron su origen en los excesos de la década de 1920, a la deuda interna a través de préstamos nacionales, que involucraron a la banca y camarillas económicas locales durante el gobierno de Benavides y el primer gobierno de Prado.

En los años 50 e inicios de los 60, la prensa expuso escándalos e hizo público el perdón de los antiguos líderes corruptos en la clásica fórmula del «borrón y cuenta nueva» y una vez más volvió a considerarse que una solución militar, esta vez para impedir un supuesto fraude electoral, era una opción en medio de la considerable apatía. Estas débiles bases para el retorno de la democracia en los años de 1960 limitaron la capacidad de las instituciones peruanas para ponerle coto a la corrupción y prevenir nuevas intervenciones militares.



1.2 Asaltos a la democracia (1963 – 1989). Conspiraciones corruptas (1990 – 2000)

Las elecciones de 1963 despertaron la esperanza de un pronto establecimiento de un orden democrático más limpio y honrado, sin dictadores venales, políticos inescrupulosos ni pactos encubiertos. A pesar de su limpia procedencia democrática, el sostén político que obtuvo de los militares para vencer al candidato aprista Haya de la Torre era para Fernando Belaunde, tal vez, el pasivo más importante que sellaría el destino de su gobierno.

La regeneración de la democracia constitucional peruana, las reformas radicales y las prácticas «moralizadoras» prometidas por Belaunde paradójicamente dependían en gran medida del

viejo y peligroso juego de atraer y recompensar a los militares para que se alinearan con una de las facciones políticas. Este error estratégico lo cometió Bustamante ante la presión insurreccional aprista de 1948. En el largo plazo, el entendimiento implícito entre Belaúnde y los militares fracasó sin lograr contener la trayectoria sinuosa y desestabilizadora del APRA, partido que en el pasado había intentado repetidamente penetrar e influir entre la oficialidad militar.

El respaldo inicial que las fuerzas armadas le brindaron a Belaúnde dio a los apristas una justificación histórica para oponerse duramente a su gobierno. El APRA formó una coalición reaccionaria e inescrupulosa con la Unión Nacional Odríista para controlar el Congreso y contrarrestar la popularidad inicial de Belaúnde quien, en su primer discurso presidencial, había prometido resolver prontamente la cuestión de La Brea y Pariñas.

El ambicioso programa reformista de Belaúnde pasó así a ser presa de las presiones tanto parlamentarias como militares. Varios de los ministros de Belaúnde fueron censurados por la oposición. Harto de este obstruccionismo parlamentario, Belaúnde consideró realizar un referéndum para respaldar las iniciativas del ejecutivo y eligió a más ministros militares para ocupar puestos claves de su gabinete.

La toma de decisiones por parte de Belaúnde se vio limitada aún más por un grupo de asesores y amigos íntimos conocidos como los «carlistas», llamados así porque varios se llamaban Carlos, entre ellos el acaudalado industrial Carlos Ferrero, y los empresarios y parientes Carlos Velarde y Carlos Muñoz. Según un analista político extranjero, «los líderes de AP creen que el patronazgo es una recompensa natural del control político».

Tradicionalmente, esta red de «amiguismo» había anidado en el ejecutivo, fuertemente concentrado en Lima a pesar de los intentos de descentralización. Dicha burocracia ejercía un tipo particular de democracia elitista, tutelar o guiada, que generaba excesos burocráticos e ineficiencia.

Los primeros indicios de gestiones impropias de la administración Belaúnde incluyeron el favoritismo y el tráfico de influencias en los contratos del gobierno. A comienzos del 1966 el gobierno había cancelado, con el raro respaldo parlamentario de la coalición APRA-UNO, un contrato previo con una empresa anglo alemana para un proyecto en la cuenca del Mantaro. El contrato se otorgó a un contratista italiano que había presentado una propuesta económica un 15 por ciento más baja. Sin embargo, el nuevo contratista tomó más tiempo en terminar el proyecto y el costo subió a 237 millones de dólares, casi 140 por ciento más de lo originalmente presupuestado.

Otra temprana indicación de mala administración fue proporcionada por una comisión investigadora parlamentaria integrada por el joven diputado Vargas Haya en los años 1963-

1965. La investigación se centró en los tratos realizados por el Fondo Nacional de Desarrollo Económico (FNDE) y Socimpex, una compañía francoperuana encargada de financiar proyectos de electrificación. Con la complicidad de los funcionarios del FNDE, Socimpex había cobrado excesivamente por concepto de intereses más de 10 millones de dólares al gobierno peruano.

El descubrimiento del contrabando entre 1962 y 1967, en general y el transportado por barcos de la marina peruana y para almacenes militares en particular, tendría una gran importancia para política nacional. Según una fuente diplomática estadounidense: «No cabe duda de que para fines de 1967, el contrabando de artículos de lujo y otros bienes al Perú se había vuelto un negocio masivo y bien organizado, que operaba evidentemente con el conocimiento y la complicidad de altos funcionarios civiles y militares del gobierno peruano»

Estos incidentes eran las primeras manifestaciones de una creciente corruptela en el gobierno y las instituciones militares, un escándalo listo para estallar bajo las condiciones políticas y económicas apropiadas.

La crisis final del acosado gobierno de Belaúnde se debió a que luego de la firma del contrato que sancionaría la entrega de los derechos de superficie y subsuelo de La Brea y Pariñas al Estado peruano, en una declaración pública el presidente de la empresa petrolera fiscal informó que faltaba una página del contrato original, la infame página once, en la cual él había firmado y estipulado de su puño y letra la base para el precio del petróleo que la EPF le vendería a la IPC para su refinamiento.

El escándalo de la «desaparición» de la página once y las acusaciones de una abyecta capitulación o «entreguismo» a la IPC era, según lo indican todas las evidencias, parte de una campaña política que acusaba al régimen de Belaúnde de traidora corrupción. Un grupo de conspiradores militares aprovechó el escándalo para justificar públicamente y llevar a cabo un golpe de Estado que trajo consigo cambios drásticos en la conformación política, social y económica del país y sus instituciones.

El gobierno militar 1968 – 1980 se inició con una declaración de Velasco y sus asesores más cercanos en la que anunciaron que eran cuatro las causas principales de la intervención militar contra la democracia: (i) el imperativo de defender la «dignidad» nacional, herida por la IPC y el escándalo de la «página once»; (ii) introducir reformas socioeconómicas estructurales; (iii) contener el peligroso deterioro de las condiciones políticas civiles, que abrían las puertas a una victoria electoral aprista y la insurrección comunista; y (iv) superar la degradación moral del país.

La reforma agraria de 1969, muy alabada en ciertos sectores por redistribuir verticalmente la tierra de modo más equitativo, contribuyó a una caída de la productividad agrícola que redujo

las agro exportaciones y generó una mayor dependencia de las importaciones de alimentos, sin llegar a resolver los problemas de la inmensa mayoría de los trabajadores del sector agrícola. Los abusos y la corrupción en la implementación de la reforma y en el manejo de las recién formadas cooperativas agrícolas se extendieron.

El caso más conspicuo de ineptitud económica fue el manejo de la industria pesquera por parte de empleados estatales, hecho que llevó a una captura excesiva, así como a la expropiación y demolición de la capacidad empresarial de este sector productivo clave. Más aún, los recursos del sector pesquero administrados por Pescaperú se usaron para promover un patronazgo político reaccionario a costa de los trabajadores y consumidores. Los peruanos, por lo tanto, tuvieron significativamente menos pescado que comer.

El monstruoso crecimiento de la deuda externa se debió en gran parte a una administración ineficiente, la ejecución de proyectos improductivos y a la corrupción.

Durante el régimen militar, el patronazgo y la corrupción se beneficiaron del cambio institucional radical que demolió las débiles bases de la democracia política en el Perú.

La reorganización de la judicatura a través de la inconstitucional Ley Orgánica del Poder Judicial, decreto 18060, privó al país de un sistema judicial realmente independiente, puesto que los jueces eran nombrados y estaban sujetos a confirmación por el poder ejecutivo.

El arresto de un juez de la Corte Suprema que había intentado contrabandear diamantes a Estados Unidos usando su pasaporte diplomático, le sirvió al gobierno militar para acusar a la Corte Suprema de prácticas corruptas. Otros jueces experimentados y honrados fueron así despedidos y reemplazados por magistrados mediocres y a menudo corruptos. Los observadores extranjeros concluyeron que en la práctica el imperio de la ley había quedado abolido. La desconfianza hacia el poder judicial creció y pasó a ser un rasgo más o menos permanente en el seno de la opinión pública.

El control ideológico y represivo inicialmente ejercido sobre la prensa se hizo absoluto con la expropiación de todos los medios de comunicación masiva en 1974. Los ingresos de los periodistas asalariados pasaron a depender del Estado, por lo que comprometieron su pluma y su conciencia, varios se dedicaron a difamar a la oposición política y a llevar a cabo campañas para manipular a la opinión pública.

En 1975, una política modernizada para estimular la exportación de manufacturas «no tradicionales», de textiles en particular, tuvo ciertos resultados positivos iniciales gracias a incentivos tributarios, financieros y subsidios bajo la forma del Certex, que pronto pasaron a ser mecanismos de tráfico de influencias por parte de falsos exportadores.

En la década de 1970, el aumento explosivo de la producción y contrabando de cocaína planteó problemas insolubles para el cumplimiento de las leyes, el sistema de justicia criminal y el imperio de la ley. Desde al menos mediados de los años sesenta, algunos cárteles de drogas ricos y poderosos infiltraron y sobornaron a las autoridades.

En 1978 se dio inicio a la transferencia del poder con la elección de la Constituyente de 1978. Los asambleístas del APRA y del PPC diseñaron una Constitución con serios defectos, en un intento por resolver los impases entre el ejecutivo y el legislativo que habían resultado evidentes en los pasados regímenes democráticos, la Carta de 1979 fortaleció al primero y debilitó al segundo.

El descubrimiento de los escándalos de corrupción bajo las condiciones institucionales distorsionadas impuestas por el régimen militar quedó limitado por el control dictatorial del poder judicial y los medios de comunicación masiva. La ausencia del poder legislativo, por otro lado, hacía imposible una investigación parlamentaria de los casos de corrupción descarada en el sector público.

El orden democrático inaugurado en julio de 1980 contó con el inicial y entusiasta respaldo de una gran parte de la ciudadanía peruana. El nuevo régimen se apresuró. Lamentablemente, a apaciguar a los todavía influyentes militares declarando que no tenía intención alguna de buscar represalias ni restituciones.

Entre algunos de los casos de corrupción más saltantes del segundo gobierno de Belaunde se tiene en 1982 el caso Bertello, en el que el BCR y el BN usaron 30 millones de dólares en el fracasado rescate estatal de Bancoper; el haber “apoyado” al grupo venezolano Vollmer en la venta de Irrigadora Chimbote S. A.; el caso Guvarte, por prisiones «de última generación»; el caso Mantaro y el Pachitea por haber aceptado una deuda de 73 millones de dólares por la «compra» de dos naves de carga inútiles. Pero tal vez el caso más escandaloso de abuso involucró el uso de los incentivos fiscales del Certex, entre los cuales se encontraban los propietarios de Confecciones Carolina que recibieron pagos del Certex por el envío de contenedores con exportaciones «no tradicionales» falsas.

Estos cargos no avanzaron debido a obstáculos parlamentarios y judiciales asociados con el principio político del «borrón y cuenta nueva», aplicado durante el gobierno siguiente de Alan García en 1985.

Durante el gobierno de Alan García la política económica central fue diseñada por un pequeño grupo de estrategias económicas «heterodoxas» de inclinación izquierdista y se la utilizó para conseguir resultados políticos manipulando el manejo económico.

Estas políticas favorecían los controles de precios, las importaciones y divisas extranjeras,

todas ellas fuentes principales de un abusivo poder discrecional, favoritismo y tráfico de influencias

Los grupos empresariales nacionales cuyos líderes pasaron a ser conocidos como los «doce apóstoles» por su compromiso con García, de los cuales los más importantes de ellos habían contribuido discreta pero generosamente a su campaña presidencial, fueron favorecidos entre otros con el dólar subsidiado (MUC). Estas “buenas relaciones” duraron dos años hasta que García decidió estatizar la Banca.

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. La competencia técnica y el mérito pesaban menos que el auspicio partidario.

El desastroso desempeño económico que condujo a tasas de inflación de cuatro dígitos y a una caída del 14 por ciento del PBI incrementó la presión contra el régimen aprista, conjuntamente con los casos de corrupción en obras y contratos, como del tren eléctrico, Chavimochic, el corte de parte de la compra de veintiséis aviones caza Mirage 2000 pactada por el gobierno de Belaúnde y el caso del Banco BCCI, por haber arreglado un depósito de hasta 250 millones de dólares de las reservas del BCR.

En 1990, aunque no contaba con una auténtica organización partidaria, Fujimori ganó la segunda vuelta de las elecciones en junio, capitalizando los votos que, en la primera vuelta, habían apoyado las opciones del APRA y de la izquierda.

Gracias a evidencias de fuentes audiovisuales, periodísticas y judiciales, así como de testigos sujetos a la colaboración eficaz, difundidas ampliamente tras la caída del régimen fujimorista, implicando a más de 1.600 personas en complejas redes de corrupción, fue posible ubicar detalladamente parte importante de la corrupción sistemática heredada y ampliada por Fujimori y su asesor Montesinos.

La creciente corrupción, ligada al tráfico de narcóticos entre las fuerzas policiales, ofreció la oportunidad al dúo Fujimori-Montesinos para reordenar rápidamente los escalones superiores de la policía. En su discurso inaugural, Fujimori lanzó una campaña «moralizadora» contra la corrupción heredada, en una temprana muestra de su demagógico estilo de pragmatismo.

Una experta evaluación auspiciada por la agencia estadounidense USAID y preparada por juristas peruanos concluyó, en septiembre de 1991, que la crisis del sistema judicial era, bajo las presiones de una corrupción a gran escala, el tráfico de drogas y el terrorismo, un campo de cultivo para la violación de los derechos humanos.

El golpe de 1992 fue justificado ideológicamente como necesario para conseguir la derrota del terrorismo y hacer las reformas económicas que se requerían. El gobierno apoyó la implementación de políticas económicas neoliberales, al mismo tiempo que facilitaba la corrupción para alimentar mecanismos informales y ocultos que sustentaban una guerra sucia contra la subversión y el terrorismo. La corrupción era un medio con el cual alcanzar, consolidar y mantener el poder autoritario y abusivo. Este principio distorsionado ha sido denominado la «economía inmoral» del fujimorismo.

A la destrucción de la poca institucionalidad que quedaba en el Perú, entre los principales actos de corrupción del periodo 1991-2000 tenemos las donaciones japonesas, la importación de mercadería China, los subsidios secretos al SIN, el «fondo de contingencia» acumulado principalmente de los fondos de las pensiones militar y policial, las comisiones ilegales de las compras de armas y los fondos de privatización, los sobornos a los medios de comunicación, el rescate de los bancos BW y Latino, el caso Yanacocha, la recompra de bonos de la deuda, las compras militares en el periodo 1995-1998, las obras públicas entregadas a empresarios amigos a “dedo”, los RUC sensibles, la falsificación de firmas para la reelección y el tráfico de drogas.

En la historia del Perú ha habido varios ejemplos clásicos de entendimiento dual en la cúpula de gobiernos signados por el abuso del poder: el virrey Amat-asesor Salas, Gamarra-Gutiérrez de La Fuente, Echenique-Torrío, Balta-Piérola, Piérola-Dreyfus, Leguía-Ego- Aguirre, Odría-Noriega, Velasco-Tantaleán y García-Mantilla, entre otros. Sin embargo, el dúo Fujimori-Montesinos probablemente superó a todos ellos en términos del alcance y profundidad de la corrupción.

**Estimados de los costos de la corrupción por
década, Perú, 1900-1999**

Década	I Manejo Irregular de la deuda pública	II Corrupción presidencial y militar	III Sobornos en las adquisicione s y los servicios públicos	IV Pérdidas indirectas al contrabando y al narcotráfico	V Inversión indirecta perdida	VI Promedio anual total
1900-1909	0.1	0.5	0.5	0.7	0.4	2.2
1910-1919	0.3	1.0	1.0	1.0	1.7	5.0
1920-1929	2.1	5.0	9.0	7.0	8.0	91.1
1930-1939	1.0	3.0	5.5	3.0	4.0	16.5
1940-1949	2.0	4.0	10.0	8.0	5.0	29.0
1950-1959	2.9	18.0	25.0	12.0	10.0	67.9
1960-1969	8.6	15.0	20.0	105.0	30.0	178.6
1970-1979	98.0	30.0	60.0	190.0	240.0	618.0
1980-1989	150.0	60.0	100.0	400.0	300.0	1.010,0
1900-1999	165.0	120.0	153.0	600.0	1.000,0	2.038,0

(Promedio anual por década en millones de dólares corrientes)

Fuente: (a) Oxford Latin American Economic History Database, comparada y corregida para tener en cuenta la inflación, usando (b) Bruno Seminario y Arlette Beltrán, Crecimiento económico del Perú... cuadros V.1 Y X.2, pp. 174-177 y 259-262; (c).

**Comparación de costos y niveles de corrupción,
Perú, 1900-1999**

Década	I PBI (a, b)	II Gasto Gubernamen tal (a, b)	III Costo de la corrupción (c)	IV Nivel del gasto III/II %	V Nivel del PBI III/I %
1900-1909	230	8,9	2,2	25	1,0
1910-1919	445	17,8	5,0	28	1,1
1920-1929	809	43,2	31,1	72	3,8
1930-1939	539	36,4	16,5	31	3,1
1940-1949	866	69,2	29,0	42	3,3
1950-1959	1.883	149,0	67,9	46	3,6
1960-1969	4.863	571,0	178,6	31	3,7
1970-1979	12.540	1.464,0	618,0	42	4,9
1980-1989	25.303	2.889,0	1.010,0	35	3,9
1990-1999	45.624	4.090,0	2.038,0	50	4,5

(Promedios anuales por década en millones de dólares corrientes)

Fuente: (a) Oxford Latin American Economic History Database, comparada y corregida para tener en cuenta la inflación, usando (b) Bruno Seminario y Arlette Beltrán, Crecimiento económico del Perú... cuadros V.1 Y X.2, pp. 174-177 y 259-262; (c).

2. Algunas conclusiones históricas y de sentido común

La falta de institucionalidad inducida por la voluntad de los Borbones de centralizar el Estado y no darle cabida a criollos y autóctonos fue en el Virreinato el origen de la corrupción que se dio de diferentes formas: (i) las ganancias ilegales e indebidas del virrey, obtenidas mediante la distribución injusta e interesada de cargos oficiales y comisiones cobradas por contratos y tratos privados ajenos a los intereses de la corona; (ii) las ganancias irregulares y abusivas obtenidas por los titulares e interinos de cargos obtenidos por favor, como los de gobernador, corregidor y oidor; (iii) las ineficiencias administrativas como el retraso interesado en el cobro de deudas y el descuido

en la supervisión y el mantenimiento de las minas, (iv) las rentas no recabadas como el quinto real y la alcabala, (v) las pérdidas debido al comercio de contrabando de bienes extranjeros adquiridos a cambio de plata no gravada, (vi) un ejército desmotivado por las diferencias entre peninsulares y criollos.

Al carecer de una tradición significativa de pesos y contrapesos constitucionales y una división de poderes, las nuevas estructuras de poder surgidas en la década de 1820 se basaron en redes de patronazgo muy bien arraigadas, que fueron dominadas por los caudillos militares quienes a su vez heredaron la influencia de los oficiales militares del tardío sistema colonial

En resumen, podemos observar que las bases de nuestra República se sentaron en acciones y actitudes personales y no institucionales, atribuibles tanto a la burocracia como a los militares.

En toda nuestra historia republicana hemos podido observar que siempre han sido los mismos actores los que de una u otra manera se han coludido para saquear a nuestra patria.

Las elites, que por siempre han sido los grupos de poder político corruptos y patrimonialistas, militares ambiciosos, incapaces y prepotentes, jueces angurrientos y corruptos, los funcionarios públicos ineficientes y oportunistas y los malos empresarios, desde los mercantilistas hasta los interesados en negocios con el Estado para hacer plata y fortunas rápidas a costa del erario nacional, el empobrecimiento del Estado y la ignorancia de los ciudadanos.

Hemos podido observar a través de la historia que ninguna de las instituciones del Estado, como la presidencia de la república, el congreso, el poder judicial y el ejército han operado como instituciones autónomas, independientes y bajo el mandato y cumplimiento de sus leyes orgánicas, reglamentos y la Constitución, como manda un sistema republicano.

A través del tiempo solo se ha perfilado y consolidado un Estado sin derecho, en el que las leyes están dadas para no ser cumplidas y donde el patrimonialismo ha campeado en cada periodo de la historia.

La corrupción ha sido y es un atentado contra el desarrollo nacional y una pérdida continua de importantes oportunidades para poder sacar de la pobreza a millones de peruanos, incluirlas en el mercado y mejorar su calidad de vida.

3. La institucionalidad y transparencia como vacuna contra la corrupción

La persistencia histórica de la corrupción sistémica ha estado íntimamente ligada a una tradición institucional y política, centrada en un poder ejecutivo patrimonial, que minaba los pesos y contrapesos necesarios. Desde el patronazgo de virreyes y caudillos a las dictaduras autoritarias

- Ms. Vicente Rosell Berendson

militares y cívico-militares, el presidencialismo sin controles mediante el gobierno por decreto, los congresos sumisos y lobistas, la democracia dirigida y los pactos electorales oportunistas, el Perú ha vivido un continuo de incentivos institucionales e informales a las ganancias corruptas

La falta de institucionalidad en el Perú requiere de una genuina reforma institucional que implica modernizar simultáneamente las normas constitucionales del legislativo, el poder judicial, el ejecutivo, partidos políticos y los sistemas privados

Se requiere de una reforma constitucional exhaustiva para así garantizar una independencia efectiva de los tres poderes del Estado, la existencia de pesos y contrapesos, la descentralización y la erradicación de las fuerzas informales opuestas a las instituciones formales que regulan las interacciones sociales modernas

Las reformas deben incluir una ley que establezca los principios reguladores generales del financiamiento político, las donaciones en las campañas y los marcos formales de las organizaciones partidarias. Los partidos políticos no están obligados a cumplir estrictamente con informes detallados sobre sus finanzas y donaciones, necesarios para su escrutinio público

Una reforma judicial exhaustiva debiera buscar modernizar, simplificar y reducir los costos de los juicios, y contemplar cierto grado de supervisión ciudadana de los jueces.

4. La institucionalidad en la economía¹

En este artículo se repasan los puntos fundamentales del documento del premio Nobel de economía 1993 Douglass C. North —"Institutions". Las instituciones proporcionan una infraestructura que sirve a los seres humanos para crear orden y reducir la incertidumbre.

Douglas North, estadounidense 1920 – 2015, Premio Nobel de Economía 1993, pensaba que los cambios institucionales son más relevantes que los tecnológicos para explicar el desarrollo económico. Factores, políticos, sociales y económicos inciden sobre las instituciones y los grupos sociales. Estos últimos son aquellos que ocupan posiciones sociales dominantes; los que sí detectan que las instituciones no responden a sus intereses fuerzan los cambios

En su opinión, la tarea principal de cualquier conjunto de instituciones es limitar la violencia entre las personas. Se enfoca en dos conjuntos de instituciones, que llama órdenes sociales y que cumplen esta tarea, pero que también tienen diferentes efectos en el crecimiento económico

El primer conjunto de instituciones se denomina "órdenes de acceso limitado" y se caracterizan

1 Tomado de ebour.com.ar/pdfs/Instituciones

por el control de la élite de los sistemas políticos y económicos para extraer rentas. La violencia es limitada porque los actores más poderosos mantienen la ley y el orden para proteger sus rentas

El segundo conjunto de instituciones que North propone se llaman “órdenes de acceso abierto” y limitan la violencia a través de un ejército controlado políticamente. Estas sociedades permiten a cualquiera que cumpla con ciertos criterios impersonales formar organizaciones políticas y económicas, lo que resulta en un proceso Schumpeteriano de “destrucción creativa”. El ejército limita la violencia social, y los actores políticos que controlan este ejército se ven limitados por la constante competencia política y el poder económico que conlleva este proceso de destrucción creativa.

A diferencia de las instituciones de “órdenes de acceso limitado”, las de “órdenes de acceso abierto” estimulan el crecimiento económico, ya que las soluciones a los desafíos económicos y políticos pueden provenir de cualquier individuo en la sociedad, en lugar de unos pocos elegidos

North argumenta que los órdenes modernos de acceso abierto surgieron de órdenes de acceso limitado a través de un proceso de dos pasos: primero, la aplicación de leyes impersonales a las élites y la consolidación del poder militar, y segundo, la extensión de los privilegios de élite al resto de la sociedad. Esto explica la legitimidad de las elecciones en diferentes sociedades y explica por qué el crecimiento económico es más consistente en los órdenes modernos de acceso abierto que en los órdenes de acceso limitado

Joseph Schumpeter, austriaco 1883 – 1950, popularizó el concepto “destrucción creativa” en su libro *Capitalismo, socialismo y democracia* (1942), que en economía es un concepto ideado por el sociólogo alemán Werner Sombart

“El proceso de destrucción creadora -escribe Schumpeter - es el hecho esencial del capitalismo”, siendo su protagonista central el emprendedor innovador. Las innovaciones de los emprendedores son la fuerza que hay detrás de un crecimiento económico sostenido a largo plazo, pese a que puedan destruir en el camino el valor de compañías bien establecidas

La función de los emprendedores es la de reformar o revolucionar las formas de producir poniendo en uso una invención o, más en general, una posibilidad tecnológica aún no probada de producir una mercancía nueva o de producir una ya conocida en una forma nueva.

5. Transparencia digital para evitar la corrupción

En primer lugar, las elites deben tomar en serio el modelo de la Constitución de Filadelfia y la Declaración Francesa donde los tres órganos esenciales del Estado, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, deben estar en diferentes manos y con atribuciones definidas constitucionalmente. Esta

separación debe quedar bien delimitada según Montesquieu, porque “todo hombre que tiene el poder se inclina a abusar de él, va hasta donde encuentra límites, por lo que, para que no se pueda abusar del poder, es necesario que el poder detenga al poder”.

En la actualidad los ciudadanos sienten el mayor desafecto por nuestros representantes políticos y es fácil que se escuche la consabida frase de “todos son iguales”. Parfraseando a nuestro presidente en su mensaje a la nación, la corrupción política alarma a los ciudadanos y afecta a la imagen del Perú

Frente a este tsunami de corrupción que amenaza con barrer además de la confianza de los ciudadanos, la paz social, luego de asumir los conceptos político constitucionales republicanos, hay una única solución pragmática que el gobierno y la oposición pueden tomar, que es la de iniciar la Reforma del Estado con la modernización de todas sus actividades, que debe incluir la digitalización de todos los procesos debiendo estar estandarizados y ser de simple acceso. Esto en todo el aparato administrativo del Estado, facilitando la transparencia a través de la rendición de cuentas, con sistemas de control reforzados y supervisados por direcciones de auditoría interna cualificadas e independientes, y el cumplimiento estricto de la ley sin excepciones, actualizando la Ley de Transparencia para dar un mensaje claro a los ciudadanos y a las instituciones que reciben fondos del sector público, que el compromiso contra la corrupción es total, ya que solamente una ciudadanía realmente informada y educada podrá vencer la recalcitrante «cultura» de la corrupción.

El endurecimiento de las penas, la mayor agilidad procesal, el aumento del plazo de prescripción de los delitos o su imprescriptibilidad, el reglamento del cargo público y la auditoría de todos los cargos públicos al final de su mandato, son medidas ejecutables para parar la corrupción en el corto plazo.

Para lograr esto en el cortísimo plazo acudamos al apoyo y trabajo conjunto con las instituciones de la empresa privada que llevan años trabajando en reforzar los sistemas de control interno y de gestión de riesgos, el clima ético, las políticas anticorrupción y el establecimiento de Códigos de Buen Gobierno Corporativo

En la empresa privada es comúnmente aceptado que a través del control interno, el consejo de administración, la dirección y demás personal de la organización, se lleve a cabo un exhaustivo seguimiento de la eficacia y eficiencia de las operaciones, de la fiabilidad de la información financiera, del cumplimiento de las normas aplicables y de la salvaguarda de los activos de la empresa

Digitalizar el Estado, imponiendo el gobierno y comercio electrónico en todos sus estamentos debe ser una política de Estado prioritaria y de urgente ejecución. La transparencia digital es la única forma de parar la corrupción al transparentar cada acto y compra pública y esto se hace

únicamente digitalmente. Un mal pero eficiente ejemplo es “el chuponeo” de las comunicaciones telefónicas y por internet de funcionarios públicos y autoridades, de acuerdo a ley.

Ha llegado el momento de que los representantes políticos, que tienen la responsabilidad de administrar y gestionar las instituciones públicas, promuevan las mismas exigencias para el gobierno de estas, que las ya han adoptado por exigencia de la ley las empresas privadas en general y las que cotizan y desean cotizar en Bolsa en particular.

Para terminar, una nación pobre tiene un Estado pobre, con servicios básicos paupérrimos, con un sistema de justicia ineficiente y corrupto, con unas fuerzas armadas desmotivadas, una policía nacional ineficiente y corrupta, empresarios comparativamente pobres e informales, un mercado pobre, una prensa interesada y corrupta, entre otros desastres. Y el Perú siendo rico en recursos naturales ha sido empobrecido por la corrupción e ineficiencia de sus élites hace más de tres siglos, ya es hora de parar el círculo vicioso del amiguismo y corrupción e iniciar una nueva república.





La falta de institucionalidad ha permitido que se saque impunemente las arcas públicas y que solo sustituyendo nombres podamos saltar de una década a otra viendo que las modalidades de corrupción no cambian.