

Capítulo 55

FÉLIX DENEGRÍ LUNA

Homenaje



Pontificia Universidad Católica del Perú

FONDO EDITORIAL 2000

HOMENAJE A FÉLIX DENEGRI LUNA

Copyright © 2000 Fondo Editorial de la
Pontificia Universidad Católica del Perú
Av. Universitaria, cuadra 18, San Miguel
Telefax: 460-0872
Teléfonos: 460-2870, 460-2291 anexos 220 y 356
E-mail: feditor@pucp.edu.pe

Derechos reservados, prohibida la reproducción de
este libro por cualquier medio total o parcialmente,
sin permiso expreso de los editores.

Primera edición: diciembre del 2000
500 ejemplares
Impreso en Perú - Printed in Peru

Hecho el Depósito Legal, Registro N° 1501222000-4715
Obra completa: ISBN 972-42-376-X

Cubierta:

Diseño y diagramación: Gisella Scheuch
Impresión: Siklos S.R.Ltda.

Historia de la corrupción en el Perú: ¿es factible su estudio?

ALFONSO W. QUIROZ NORRIS

A la memoria de Félix Denegri Luna

El legado amplísimo de Félix Denegri Luna al estudio de la historia peruana ha tenido un impacto muy importante en varias generaciones de historiadores y estudiantes del pasado peruano. El autor de estas líneas se cuenta entre los que tuvieron la suerte de aprender fundamentales principios profesionales gracias al trato personal y las palabras que don Félix generosamente nos prodigó desde los años en que, siendo un bisoño y entusiasta investigador, visitaba su espléndida biblioteca privada los sábados por la tarde. No bastaba el entusiasmo, don Félix nos hizo comprender. Había que conocer el valor y los límites de las fuentes primarias y había que escribir con pulcritud y elegancia. Con el paso de los años estos preciosos fundamentos se nos han afincado en estrecho vínculo a la grata memoria del sabio y práctico maestro.

En homenaje a esa muy querida memoria se presentan aquí algunas reflexiones historiográficas alrededor de un problema contemporáneo de larga filiación en la historia peruana: la corrupción en la administración pública. Este tipo de corrupción ha sido definida simplemente como la apropiación de bienes públicos para beneficio privado individual o de un grupo reducido. Uno cree imaginarse las preguntas y críticas, siempre constructivas, que a don Félix le suscitaría la lectura de un proyecto de esta naturaleza. Y es que, a pesar de que la corrupción administrativa ha tenido una presencia notable en la historia peruana, el tipo de fuentes disponibles para dicho estudio podría llevar a cierto escepticismo en lo concerniente a la factibilidad de su realización. Además está el problema ya planteado por Jorge Basadre, ilustre amigo de don Félix, de cuáles deben ser los aspectos a privilegiar al estudiar y escribir la historia del Perú.

Estas reflexiones permiten plantear las siguientes preguntas: ¿es la corrupción un tema digno de estudiarse atendiendo a los probables problemas de fuentes y las responsabilidades cívicas del historiador? ¿Por qué no se ha escrito todavía una historia bien documentada de la corrupción y sus costos socioeco-

nómicos en el Perú? En vista de nuestras actuales circunstancias profesionales y sociopolíticas, ¿ha llegado el momento de emprender una tarea semejante? A continuación se intentará dar algunas respuestas a estas preguntas a la luz de recientes contribuciones teóricas y metodológicas para el estudio de la corrupción desde una perspectiva histórica.

1. Introducción

El estudio que aquí se plantea apunta a la reflexión e innovación historiográfica sobre un tema que rara vez se trata científicamente a pesar de su importancia histórica. Es rara la investigación sobre la historia económica y financiera peruana en la que uno no se tope con casos notorios de corrupción administrativa, algunos de gran importancia histórica por los efectos que causaron en su época. Uno de aquellos casos fue la pasmosa proliferación de la corrupción en torno a la consolidación de la deuda interna peruana de 1850 (sobre cuyo tema la biblioteca de don Félix guarda valiosos tesoros bibliográficos). Al desvirtuar la formación temprana de un mercado de capitales local basado en la confianza pública y privada, estos manejos corruptos afectaron negativamente el desarrollo económico peruano del siglo XIX (Quiroz 1987). Al profundizar, sin embargo, más allá de los casos individuales de corrupción, el investigador se pregunta si la corrupción tiene una presencia más orgánica y si existe una concatenación histórica que pueda explicar la existencia y evolución de las prácticas corruptas en sucesivas épocas.

En la época colonial el término «corrupción» no se utilizaba frecuentemente. (El término corrupción se empieza a utilizar en su acepción moderna en Europa a partir de la ilustración; durante la revolución francesa el «incorruptible» Maximiliano Robespierre definía al corrupto como aquel que traicionaba los principios de la revolución y ayudaba a la vuelta del Antiguo Régimen). En el Perú colonial se hablaba en cambio de «abusos», «alcances» y «contrabando» por parte de malos funcionarios reales que atentaban contra la Real Hacienda y los intereses de Su Majestad. Existen abundantes ejemplos de este tipo de prácticas que expresaban una estructura de incentivos distorsionada por un régimen colonial excesivamente recargado de impuestos, privilegios, protecciones, monopolios, expropiaciones, y ventas de oficio (Quiroz 1993, sobre todo lo concerniente a la Caja de Censos de Indios).¹ Así vistas las cosas, la corrupción se

¹ Véase también Jorge Juan y Antonio Ulloa (1826); sobre los obstáculos institucionales e incentivos distorsionados ver John Coatsworth (1998: 23-54).

puede explicar como un legado colonial, es decir, como la persistencia de prácticas tradicionales en la administración pública.

Las reformas borbónicas pusieron obstáculos a los abusos de la administración colonial peruana en contra de los intereses fiscales de una corona crecientemente presionada por conflictos con otras potencias europeas que ocasionaban cuantiosos gastos. Los criollos sin embargo, al buscar adecuarse y al mismo tiempo evadir los límites impuestos a sus intereses por las reformas, hacen de la tergiversación de las reglas del juego colonial una práctica común. Este puede ser el origen del «criollo» habilidoso que percibe las prácticas administrativas corruptas como algo positivo (en contraposición a la práctica del «tonto» que respeta las reglas de juego).

La corrupción luego de la independencia, a la vez que hereda ciertas formas tradicionales en la administración pública, adquiere además otras formas vinculadas a los esfuerzos, costos y beneficios de la modernización en los siglos XIX y XX. Las «tajadas» en las transacciones financieras internas y externas y en los proyectos de obras públicas se convierten en las principales formas de corrupción administrativa. La corrupción toma así forma de un «impuesto» o «renta» al progreso al formarse un Estado republicano centralizador en medio de luchas caudillescas (Miller 1996: 65-95). También, una vez establecido dicho Estado y en momentos de deterioro cívico extremo, se puede dar una corrupción muy peligrosa entre las fuerzas armadas y policiales.

Ante estas diversas formas que adquiere la corrupción administrativa, y las distintas apreciaciones de sus efectos, es necesario establecer un riguroso marco teórico que nos ayude a evaluar los costos socioeconómicos e institucionales de la corrupción y establecer si esta es causa o consecuencia de deficiencias estructurales en la organización sociopolítica.

2. Marco teórico

El estudio de la corrupción en la administración pública en tiempos modernos debe intentar, primero, calcular sus costos económicos e institucionales a largo plazo como medio para contribuir a una concientización ciudadana de este problema histórico.

En la literatura sobre el tema se parte de un debate sobre el papel de la corrupción en términos de «grasa» versus «grava». Por un lado, algunos teóricos consideran a la corrupción como un elemento lubricante («grasa») que contribuye al funcionamiento de una maquinaria socioeconómica burocratizada (Leff 1964: 8-14). Por el contrario últimamente se va imponiendo la posición teórica que considera a la corrupción como un freno («grava») para el funcionamiento

efectivo de las transacciones socioeconómicas (Mauro 1995: 681-712). Aquí se supone que la corrupción es un importante freno al desarrollo de la sociedad civil, gobernabilidad y efectiva distribución de la riqueza pues eleva los costos de transacción y entorpece el funcionamiento de instituciones claves al interior de la economía (North 1981).

La explicación microeconómica de este entorpecimiento del funcionamiento de mercados e instituciones gira en torno a los incentivos y contra-incentivos inherentes al sistema. En un sistema donde se permite un alto índice de corrupción se dan fuertes incentivos a agentes improductivos y despilfarradores que obtienen un pasaje gratis (*free ride*) a costa de los verdaderos creadores de la riqueza. A su vez los agentes productivos enfrentan poderosos contra-incentivos que inhiben el respeto a las reglas de juego establecidas. Así, el potencial de talento y habilidad empresarial se coloca y distribuye distorsionadamente a un alto costo social de oportunidad. Esto atenta seriamente contra el establecimiento sólido de una moderna estructura de derechos de propiedad (*property rights*) (North 1990).

Así planteadas las cosas, ¿es la corrupción administrativa causa o consecuencia del subdesarrollo? ¿Echarán mano de la corrupción los funcionarios públicos por necesidad urgente ajena a sus intenciones personales? Esta última puede ser una posibilidad en determinados momentos históricos y en ciertos casos. Sin embargo, es innegable que a la larga, inclusive en momentos históricos de bonanza económica y fiscal, las raíces bien establecidas de una cultura de la corrupción dejan su marca indeleble. Los jefes y líderes administrativos, hasta en los más altos niveles, dan el mal ejemplo de prácticas abiertamente corruptas desde arriba hacia abajo; pero la corrupción también se reproduce de abajo hacia arriba, en claro síntoma de continuidad «institucional», como sucede en el caso en que se reemplaza a un jefe administrativo corrupto por otro honrado provocando así la resistencia y protesta de los funcionarios inferiores. Desde esta perspectiva, llegado el momento la corrupción administrativa se convierte en factor que contribuye al subdesarrollo y no es simplemente una consecuencia del mismo.

Las formas o mecanismos modernos más comunes que adquiere la corrupción administrativa se dan principalmente en los sectores de las finanzas públicas, los vínculos fiscales y reguladores con el sector privado y el comercio e inversión externa, los proyectos de infraestructura, impuestos, expropiaciones (privatizaciones), monopolios, oligopolios, políticas económicas (por ejemplo, el control de importaciones) y otros. ¿Es posible descubrir y documentar las modalidades que adquiere la corrupción administrativa y poder medir así sus efectos históricos? Esto nos lleva a la discusión sobre las posibilidades y los límites que ofrecen las fuentes históricas para el estudio de la corrupción.

3. Fuentes

La experiencia en la investigación nos permite afirmar que sí es posible el estudio de la corrupción administrativa histórica pero con las limitaciones de todo estudio histórico, la existencia y crítica de fuentes. En épocas recientes se han diseñado metodologías innovadoras en el uso de fuentes para el estudio de la corrupción contemporánea. Estas metodologías se basan en la elaboración de índices de «percepciones» sobre la corrupción utilizando entrevistas y sondeos de opinión general y especializada como fuente principal.

El estudio de la corrupción histórica puede hacer uso de entrevistas solo cuando existen testigos sobrevivientes dispuestos a hablar sobre momentos históricos recientes. Más valioso desde una perspectiva histórica resulta la abundante existencia de fuentes judiciales, notariales y hasta oficiales (por ejemplo, comisiones de investigación, reflejando luchas políticas de opuestos que se acusan mutuamente de corrupción). El mejor criterio para establecer datos ciertos y comprobables de la corrupción administrativa histórica es la *cosa juzgada* y su reflejo compulsado en la prensa de la época. Estos hechos contradicen el argumento más común para dudar de la factibilidad de realización de estudios sobre la corrupción histórica pues supone que, debido a que se trata de prácticas clandestinas, es muy difícil o imposible encontrar fuentes que las documenten. Es a veces difícil reconocerlo: abundan los casos de corrupción comprobada judicialmente en varias instancias. Lo que escasea es el uso de ese conocimiento para castigar y erradicar la corrupción así como la voluntad de recordar esta negra historia. Algo en la forma de ser social y cívica de ciertos países se resiste a considerar abiertamente esta proliferación de la corrupción y por lo tanto a actuar efectivamente en su contra. A continuación se presentan algunos casos individuales y comparativos que ilustran la factibilidad documental para hacer un estudio de largo plazo sobre la corrupción administrativa en el Perú.

4. Casos

Desde la época colonial se pueden citar los casos de las expropiaciones de cristianos nuevos portugueses y el desfalco y la morosidad en el pago de los préstamos de la Caja de Censos de Indios. Estos casos se comprueban ampliamente con documentos de la Inquisición y de la Real Hacienda existentes en el Archivo General de la Nación en Lima y el Archivo Histórico Nacional de Madrid. Asimismo, en el siglo XIX, los escándalos de la consolidación de la deuda interna de 1845-1855, los manejos bancarios y el Contrato Dreyfus de la década de 1870, y el Contrato Grace y los sobornos practicados por los hermanos Grace

en las décadas de 1880 y 1890, se encuentran ampliamente documentados en las colecciones del Archivo General de la Nación, los Archives Nationales de París, el University College de Londres y la Butler Library de Columbia University. En el siglo xx las coimas al hijo de Augusto B. Leguía por parte de agentes de bancos norteamericanos y, recientemente, sin ir más lejos, las especulaciones en los contratos de reconstrucción con motivo del fenómeno de El Niño, se documentan en los National Archives y publicaciones del Government Printing Office de Washington, D. C., y los periódicos y documentación del poder judicial peruano. Solo con el estudio de estos casos se puede elaborar un poderoso argumento sobre los altísimos costes de la corrupción para la estructura financiera y fiscal peruana.

La corrupción existe, sin embargo, en todas partes. Proporcionalmente, los costos que esta extrae al sistema institucional difieren de un país a otro. Hay entonces la necesidad de estudios comparativos pues el índice de corrupción de un país es siempre relativo al de otros países. Por eso los estudios históricos sobre la corrupción administrativa en otros países pueden servir de importantes bases de comparación. Así, el estudio del efecto corruptor de la centralización de la educación pública colonial en Cuba, y su politización centralizadora después de 1902, nos pueden ilustrar los efectos institucionales de la corrupción administrativa en el importante rubro de la formación del capital humano (la documentación pertinente a este aspecto de la corrupción en Cuba se encuentra en el Archivo Nacional de Cuba, Archivo Histórico Nacional de Madrid y la Library of Congress, Washington, D. C.). Un estudio semejante sobre los efectos de la corrupción en el sistema educativo peruano nos permitiría medir comparativamente dichos efectos en el caso peruano y compararlo con el cubano u otro país latinoamericano, y contrastarlo con los casos de países en donde el índice de corrupción es relativamente bajo. Además, la compulsión de fuentes de distintos orígenes a través de la investigación internacional ilumina aspectos importantes que dejaron poco rastro documental en un país determinado.

5. Conclusión

Hemos querido demostrar, siguiendo las lecciones del ilustre historiador Félix Denegri Luna, que existen sólidas bases teóricas, metodológicas y documentales para realizar un muy necesario estudio histórico de la corrupción administrativa a largo plazo en el Perú. Lo que no hemos podido explicar es por qué no se ha realizado todavía un estudio de esta naturaleza. En este sentido solo podemos especular sobre las limitaciones de la historiografía sobre el Perú moderno y el posible bajo nivel de conciencia entre la población general y los expertos sobre los altísimos costos económicos y sociales de este fenómeno. Además existen

percepciones muy difundidas contrarias a la necesidad de un estudio y concientización social sobre la corrupción. Estas percepciones alegan que el sistema funciona mejor con corrupción que sin ella pues la corrupción es parte importante de unas «reglas informales» autóctonas. Haga lo que se haga, también argumentan los escépticos, la corrupción continuará reinante debido a su impunidad y lo extendido de los valores éticos que la sustentan. Sin embargo, aun si esta generación no está dispuesta a asumir las responsabilidades que acarrea el estudio de la corrupción, un estudio de esta naturaleza servirá de base para educar a próximas generaciones sobre el peso histórico que han heredado de sus antepasados.

Bibliografía

- COATSWORTH, John. «Economic and Institutional Trajectories in Nineteenth-Century Latin America». En: J. COATSWORTH y A. TAYLOR (eds.). *Latin America and the World Economy Since 1800*. Cambridge, Mass.: Harvard University, 1998, pp. 23-54.
- QUIROZ, Alfonso W. *Deudas olvidadas. Instrumentos de crédito en la economía colonial peruana, 1750-1820*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1993.
- . *La deuda defraudada. Consolidación de 1850 y dominio económico en el Perú*. Lima: Instituto Nacional de Cultura, 1987.
- JUAN Jorge y Antonio ULLOA. *Noticias secretas de América*. Londres: Imp. de R. Taylor, 1826.
- LEFF, Nathaniel. «Economic Development through Bureaucratic Corruption». *American Behavioral Scientist*, 1964, pp. 8-14.
- MAURO, Paolo. «Corruption and Growth». *Quarterly Journal of Economics*, n.º 110, 1995, pp. 681-712.
- MILLER, Roy. «Foreign Capital, the State and Political Corruption in Latin America between Independence and the Depression». En: W. LITTLE y E. POSADA-CARBÓ (eds.). *Political Corruption in Europe and Latin America*. Londres: Macmillan-St. Martin's Press, 1996, pp. 65-95.
- NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press, 1990.
- . *Structure and Change in Economic History*. Nueva York: W. W. Norton, 1981.