

## **Sobre corrupción y descentralización**

---

*Eduardo Ballón E.*

---

### **Sumilla**

Las teorías que relacionan descentralización y corrupción pueden clasificarse en dos grupos: los modelos de competición entre jurisdicciones y los modelos de rendición de cuentas y vigilancia. Los primeros destacan la importancia de la competencia política para reducir la capacidad de los burócratas para extraer rentas a cambio de sus «servicios», mientras los segundos consideran la descentralización desde la perspectiva de que los gobernantes son agentes que buscan minimizar su esfuerzo y maximizar la posibilidad de su reelección, disminuyendo los riesgos de corrupción. Desde ambos modelos se encuentran «argumentos» que sostienen, por un lado, que la descentralización limita la corrupción (mayor proximidad de los ciudadanos a la decisión, mayor transparencia y acceso a la información que permite mejor control, vínculo directo entre el esfuerzo y la recompensa de los políticos, mayor participación y rendición de cuentas, etc.) y, por otro, que es un incentivo para ella (mayor discrecionalidad, debilitamiento de controles y auditoría central, sobreexplotación de los recursos públicos, dominio de la política local por grupos de interés, etc.). Es así que desde las teorías «normativas» este es un debate aún abierto.

LA CORRUPCIÓN ES UN FENÓMENO MUY ANTIGUO. El interés que ha despertado a través del tiempo ha sido desigual. En los últimos 40 años empezó a recibir atención creciente desde distintas disciplinas, produciéndose una cantidad y variedad importante de literatura. No es que el fenómeno no fuera contemplado antes –en los años 60 y 70 del siglo pasado ya se habían producido distintas reflexiones sobre ella, que la veían incluso como una especie de mal necesario que podía ser funcional en algunas sociedades para agilizar los procesos económicos y los procedimientos estatales<sup>1</sup>–, pero es evidente que no era considerada un problema grave para la sociedad, el desempeño de la economía y para la propia democracia, como ocurre ahora.

El Perú es un país con una larga historia de corrupción, que finalmente es sistémica. Dicha corrupción ha marcado con mayor fuerza la escena nacional en distintas coyunturas, la última de ellas durante el gobierno fujimorista. En ese escenario, y cuando la corrupción subnacional inunda las páginas de los diarios, entender la relación directa o no entre corrupción y descentralización, más precisamente saber la respuesta a cuánto contribuye la descentralización a enfrentarla o, por el contrario, cuánto la alienta, es un ejercicio complejo, máxime cuando la literatura y la evidencia internacional parecen validar una ecuación que se ha hecho muy

---

<sup>1</sup> Huntington, Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós, 1968.

conocida: corrupción = monopolio del poder + discrecionalidad – rendición de cuentas<sup>2</sup>.

## Sobre el vínculo entre corrupción y descentralización

La literatura muestra distintas aproximaciones a la corrupción, desde enfoques de desviación de conductas<sup>3</sup> hasta aquellas más económicas del fenómeno<sup>4</sup>. En general, hay cierto acuerdo en señalar que es «el abuso de un cargo público en beneficio privado» y «un síntoma de que algo no ha funcionado bien en la gestión del Estado»<sup>5</sup>. También es una idea recurrente creer que es un problema de sociedades precariamente institucionalizadas, apareciendo como un desfase entre las metas de gobierno y las capacidades de la burocracia administrativa. Sin embargo, no solo los Estados tienen estructuras de gobierno y cuerpos administrativos, no limitándose la corrupción a un problema público-estatal, si no que enlaza a agentes públicos y privados, y de la sociedad civil, así como a campos de diferentes sectores de la economía y la política<sup>6</sup>. Aunque no hay consenso sobre el punto, estamos entre los que entienden que la interacción entre un actor público y uno privado es indispensable para que exista corrupción, que se produce en la interfaz entre ambos.

---

<sup>2</sup> Klitgaard, Robert. «International Cooperation Against Corruption». *Finance and Development*, vol. 35, n.º 1. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional, 1998, pp. 3-6.

<sup>3</sup> Morris, Stephen. *Corrupción y política en el México contemporáneo*. México D.F.: Siglo XXI, 1992.

<sup>4</sup> Ver: Gupta, S.; Davoodi, H. y Rosa, A. T. *Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty? IMF Working Paper n.º 76*. Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional, 1998. En: [bit.ly/33p5N74](http://bit.ly/33p5N74)

<sup>5</sup> Rose-Ackerman, Susan. *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI, 2001.

<sup>6</sup> Rose-Ackerman, Susan. «Democracy and ‘grand’ corruption». *International Social Science Journal*, vol. 48, n.º 3. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), 1996, pp. 365-380.

Como lo sostiene la Comisión Presidencial de Integridad<sup>7</sup>, la corrupción es una actividad en la cual se utilizan bienes públicos para una ganancia privada, sin que represente un beneficio en bienestar (eficiencia) para la sociedad. Es una práctica pública porque, aunque el delito se cometa en secreto, sus componentes centrales son públicos: dinero y recursos públicos, funcionarios públicos, normatividad pública burlada y prácticas éticas públicas abandonadas. Además, cuando personas, empresas u organismos del ámbito privado se involucran en actos de corrupción, violan normas y prácticas públicas. En este proceso la corrupción debilita las instituciones públicas y la autoridad, destruyendo la confianza en los servidores públicos, desde los funcionarios de nivel más bajo y de relación cotidiana con la gente, hasta las más altas autoridades.

Los estudios sobre corrupción tienen un marcado carácter disciplinario, identificándose cuatro enfoques distintos: desde lo económico, que ve la corrupción como un «crimen de cálculo» basado en incentivos; desde el derecho, concebida en términos de conductas desviadas frente a normas; desde los politólogos, que la ven como un problema asociado con la estructura y ejercicio del poder en la sociedad; y desde la antropología, que la considera una práctica social compleja con sus variaciones específicas, que se entremezcla con estructuras particulares de reciprocidad y de poderes locales.

Las teorías que relacionan descentralización y corrupción pueden clasificarse en dos grupos: los modelos de competición entre jurisdicciones y los modelos de rendición de cuentas y vigilancia. Los primeros destacan la importancia de la competencia política para reducir la capacidad de los burócratas para extraer rentas a cambio de sus «servicios», mientras los segundos consideran la descentralización desde la perspectiva de que los gobernantes

---

<sup>7</sup> Ver: Comisión Presidencial de Integridad. *Informe de la comisión presidencial de integridad: Detener la corrupción, la gran batalla de este tiempo*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), 2016. En: [bit.ly/2pYLYpy](http://bit.ly/2pYLYpy)

son agentes que buscan minimizar su esfuerzo y maximizar la posibilidad de su reelección, disminuyendo los riesgos de corrupción. Desde ambos modelos se encuentran «argumentos» que sostienen, por un lado, que la descentralización limita la corrupción (mayor proximidad de los ciudadanos a la decisión, mayor transparencia y acceso a la información que permite mejor control, vínculo directo entre el esfuerzo y la recompensa de los políticos, mayor participación y rendición de cuentas, etc.) y, por otro, que es un incentivo para ella (mayor discrecionalidad, debilitamiento de controles y auditoría central, sobreexplotación de los recursos públicos, dominio de la política local por grupos de interés, etc.). Es así que desde las teorías «normativas» este es un debate aún abierto.

Otro tanto ocurre con la evidencia empírica, entre otras cosas porque los estudios existentes están basados mayoritariamente en el análisis de regresiones sobre diferentes países. Quienes sostienen que los sistemas descentralizados resultan más corruptibles presentan evidencias por lo menos en cuatro direcciones: (i) el corruptor potencial solo necesita influenciar a un segmento del gobierno; (ii) en un sistema fragmentado hay menos agencias para «hacer cumplir» la honestidad; (iii) los gobiernos locales tienen mayor cercanía y frecuencia en la interacción entre individuos y gobernantes; y (iv) las autoridades tienen poderes más discrecionales y es más probable que los funcionarios públicos locales reciban mayores presiones por parte de los grupos de poder locales. Así tenemos, por ejemplo, un trabajo transnacional sobre los servicios públicos en salud que muestra que en los países descentralizados existe un mayor nivel de corrupción percibida como peores servicios de salud<sup>8</sup>. Observando indicadores políticos en lugar de económicos, algunos estudios hallaron que las estructuras federales están asociadas con un mayor nivel de

---

<sup>8</sup> Ver: Treisman. «The Causes of Corruption: A Cross-National Study». *Journal of Public Economics*, vol. 76, n.º 3. Amsterdam: Elsevier, 2000, pp. 399-457.

corrupción, mientras en otro, para 80 países, se concluye que dados los ingresos del nivel local de gobierno, el soborno se producía con mayor frecuencia en aquellos con mayor número de unidades administrativas y de empleados públicos<sup>9</sup>. De igual modo, distintos autores han establecido que la descentralización puede generar mayor corrupción en países en desarrollo, donde no se encuentran presentes los factores que permiten a la descentralización reducir el nivel de corrupción; según ellos, esto es mercados «bien comportados» y sistemas de elección popular influenciados por élites locales de poder.

Los que sostienen que un sistema descentralizado puede prevenir la corrupción muestran evidencias, también en varios países, que indican: (i) que una mayor participación de gasto público subnacional está asociado con menores niveles de corrupción percibida y mejor calidad de gobierno; (ii) que la descentralización fiscal se asocia con mejor calidad de gobierno<sup>10</sup>, medida a través de la participación ciudadana, la responsabilidad política, justicia social y menor corrupción<sup>11</sup>; y (iii) que la competencia entre jurisdicciones limita los incentivos de los gobiernos locales para generar distorsiones, así como una mayor responsabilidad en los niveles locales y regionales<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Fan, C. Simon; Lin, Chen y Treisman, Daniel. «Political decentralization and corruption: Evidence from around the world». *Journal of Public Economics*, n.º 93. Amsterdam: Elsevier, 2009, pp.14-34.

<sup>10</sup> De Mello, Luiz y Barenstein, Matias. *Decentralization and Governance: A Cross-Country. Analysis. IMF Working Paper*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 2001.

<sup>11</sup> Huther, Jeff y Shah, Anwar. *Applying a simple measure of good governance to the debate on fiscal decentralization. Policy Research Working Paper n.º 1894*. Washington D.C.: International Monetary Fund, 1998.

<sup>12</sup> Nupia, Oskar. *Decentralization, corruption and political accountability in developing countries. Documento CEDE 17*. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes, 2007.

## Algunos números de la corrupción en el Perú

12 600 millones de soles fue el costo de la corrupción, según cálculos de la Contraloría General de la República del año 2016, casi el 10% del Presupuesto General de la República de ese año. El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional 2018 nos calificó en el puesto 105 de 183 países (puesto 25 de 35 países de América Latina y el Caribe), cayendo dos puestos en relación al año anterior y 22 desde el 2012. En el Latinobarómetro 2018, somos uno de los dos países donde la corrupción es percibida como el principal problema; ocupamos el último lugar en confianza en el Parlamento (8% frente al 21% de promedio regional); la confianza en los partidos alcanza apenas el 7% (13% promedio regional); mientras aquella en el gobierno es de solo 13% (22% promedio regional)<sup>13</sup>. Nuestros últimos cinco presidentes están involucrados en diversos casos de corrupción: uno está preso acusado también de crímenes de lesa humanidad, el segundo está detenido en Estados Unidos esperando su extradición, el tercero se suicidó para no ser apresado por el caso *Lava Jato*, el cuarto, tras estar en prisión preventiva, se encuentra ya en juicio, y el quinto y más reciente, tras ser vacado, cumple arresto domiciliario.

Con ellos, en lo que va del siglo XXI, hemos visto en prisión a altos mandos militares, exministros e importantes funcionarios públicos, magistrados y fiscales, líderes de los principales partidos políticos y, más recientemente, una pléyade de autoridades locales y regionales, así como a distintos empresarios vinculados en diversos actos de corrupción. Los ya célebres casos *Lava Jato* y «cuellos blancos» han terminado de erosionar la limitada confianza de la opinión pública en el Estado, las instituciones y la clase política. Prácticamente no hay institución que se salve de la percepción de corrupción que tiene la opinión pública sobre su desempeño.

---

<sup>13</sup> Ver el Latinobarómetro 2018 en: [bit.ly/2qFqRce](http://bit.ly/2qFqRce)

Esa percepción alimenta e incrementa la desconfianza que la gente tiene en las principales instituciones del país. La última medición de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), publicada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), muestra en su módulo de gobernabilidad, transparencia y democracia, varios datos relevantes<sup>14</sup>: (i) todas las instituciones consultadas descienden en su grado de confianza entre el 2017 y el 2018; (ii) apenas una institución, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec), supera el 50% de confianza; (iii) distintas instituciones que no son públicas –Iglesia católica, radio y televisión, o prensa escrita–, también son desaprobadas y registran diferencias marcadas entre un año y el otro; y (iii) las instituciones de representación –Congreso de la República, gobiernos regionales, gobiernos locales y partidos políticos– ocupan los últimos lugares, siendo la que genera más confianza una que apenas supera el 12%.

Nuestra corrupción es sistémica y atraviesa toda nuestra historia, tal como lo evidencia la literatura sobre el tema<sup>15</sup>. Este dato es crucial, pues a la descentralización iniciada con el siglo se le ha atribuido con frecuencia, por lo menos la aceleración de la corrupción en el país, si no la causa, así como su penetración en todos los niveles del Estado y la sociedad civil, al punto de que muchos casos de corrupción se han naturalizado en la vida cotidiana de los ciudadanos y la burocracia. Lo cierto es que esta problemática no solo golpea a las entidades de carácter nacional y a empresarios capitalinos, sino que se ha instalado en los ámbitos regional y local de la gestión pública, apareciendo «desbordada»

---

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Encuesta Nacional de Hogares (Enaho). Módulo Gobernabilidad, Transparencia y Democracia. Semestre julio-diciembre 2018*. Lima: INEI, 2018.

<sup>15</sup> Quiroz A. *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2013. Ver también: Portocarrero, Felipe (ed.) *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico, 2005.

en estos espacios, también como resultado de los vacíos y límites de la propia descentralización.

## Corrupción y descentralización en el Perú

La relación entre corrupción y descentralización en el país motivó lecturas encontradas. Algunos, en defensa de la descentralización, señalaron que la centralización aumenta las posibilidades de corrupción en tanto un pequeño grupo concentra el poder, teniendo como uno de sus objetivos el no tener competencia a nivel central; precisaron que cuando el poder se encuentra disperso, las posibilidades de visibilidad de los actos de corrupción son mayores, puesto que se actúa en competencia y autónomamente, lo que genera la pérdida de legitimidad estatal<sup>16</sup>. En contraposición, otros sostuvieron que la corrupción centralizada es menos nociva económicamente que cuando es descentralizada, debido a que en el segundo caso se multiplican las posibilidades de acceso a la toma de decisiones, y que, pese a que en la corrupción centralizada los montos tienden a ser mayores y las estrategias más sofisticadas, existe la posibilidad de monitorear los procesos respecto a patrones de corrupción conocidos<sup>17</sup>.

Más allá del debate, la multiplicación de casos y denuncias es indiscutible. La Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (Ppedc) elaboró el 2012 un primer reporte, donde se presentaban las instituciones más afectadas por la corrupción, considerando los casos registrados en la Procuraduría Anticorrupción en el periodo comprendido entre noviembre del

---

<sup>16</sup> Tanaka, Martín. «La estructura de oportunidad política de la corrupción en el Perú: algunas hipótesis de trabajo». En: Felipe Portocarrero, ed. *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico, 2005.

<sup>17</sup> Kahhat, Farid. «El tema de la corrupción en la literatura en ciencia política». En: Felipe Portocarrero, ed. *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico, 2005.

2011 y mayo del 2012<sup>18</sup>. Allí se encontró que los ministerios centrales encabezaban ese *ranking* (27% del total de los casos), seguidos todavía a alguna distancia por las municipalidades distritales (14.8%).

En junio del 2017, la Ppedc elaboró un nuevo reporte, cuyos resultados mostraron el elevado número de procesos o investigaciones que se seguían contra gobernadores y ex gobernadores hasta el 2017, 395 con una concentración del 30% del total de casos en tres regiones: Pasco, Tumbes y Ucayali. La investigación evidenciaba también que a esa fecha (junio del 2017), se registraban en el periodo de gestión municipal (2015-2018) 1052 investigaciones en trámite en contra de autoridades locales, 270 de las cuales correspondían a alcaldes provinciales y 782 a distritales, encabezando la lista Lima, con 109 procesos (10.4% del total de procesos contra alcaldes provinciales y distritales)<sup>19</sup>.

Entre enero y agosto del 2018, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) había vacado a 81 autoridades regionales y municipales, figurando tres alcaldes y cinco regidores provinciales, 17 alcaldes y 53 concejales distritales<sup>20</sup>. De igual modo, 11 ex presidentes regionales estaban o habían estado presos y 13 más de los últimos dos períodos se encontraban bajo proceso de investigación. En el caso de alcaldes y regidores, estos números eran bastante más altos. Un reporte de la Defensoría del Pueblo con información al 2016<sup>21</sup> evidenciaba la «masificación» de la corrupción y su penetración y afectación a gobiernos locales, distritales y provinciales, tanto

---

<sup>18</sup> Mujica, Jaris; Quinteros, Víctor; Castillo, Rafael y Chávez, Carlos. *La procuraduría anticorrupción en perspectiva crítica: Reparaciones civiles/investigación/sistema de información*. Lima: Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (Ppedc), 2012.

<sup>19</sup> Ver: «Todas las regiones con autoridades procesadas en casos de corrupción». *La República*, Lima, 25 de agosto del 2017. En: [bit.ly/2OOnCXN](http://bit.ly/2OOnCXN)

<sup>20</sup> Ver: «JNE vacó a 81 autoridades regionales y municipales desde enero». *El Comercio*, Lima, 3 de setiembre del 2018. En: [bit.ly/35FysWK](http://bit.ly/35FysWK)

<sup>21</sup> Defensoría del Pueblo. *Reporte: La Corrupción en Perú. Radiografía de la Corrupción en el Perú*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2017.

como a regiones. En el nuevo *ranking* de «afectados», los ministerios del Estado habían caído al quinto lugar (7.3%), mientras las municipalidades distritales y provinciales alcanzaban el 42% y los gobiernos regionales el 10%.

Así tenemos que la velocidad de la corrupción y las denuncias fue acelerada: 32 925 casos el 2016, 35 038 el 2017, hasta superar los 40 000 el año pasado.

### **La política como puerta de entrada a la corrupción descentralizada**

Desde hace años, los análisis de las dinámicas políticas y electorales en el nivel descentralizado constataron la débil conexión entre la política nacional, regional y local. Tenemos un sistema de representación fragmentado, incongruente y con pobre articulación entre la representación nacional (los partidos) y la representación subnacional. Desde los 90, nacional como subnacionalmente, los políticos han tendido a aglutinarse en coaliciones temporales que les permiten afrontar una elección particular para luego separarse. Prácticamente desde el inicio de la descentralización vivimos un proceso de «doble entrada», con partidos nacionales deslegitimados y en crisis, pero con inscripción, compitiendo con movimientos regionales y locales emergentes, en un escenario de crisis total del sistema de partidos, donde se desarrollaron regímenes regionales diferentes del nacional, donde los espacios públicos regionales, en última instancia, terminan organizados por sus propios líderes, redes sociales y organizaciones políticas.

El éxito de los movimientos regionales y las agrupaciones locales, tanto como el funcionamiento recurrente de los partidos nacionales como «franquicias» en el escenario subnacional, contribuyeron a una «inflación» de candidaturas y movimientos territoriales que encontraron incentivos en las vallas endeble para su inscripción electoral y su participación en los comicios

**Cuadro n° 1**  
**Cantidad de autoridades procesadas por región (mayo 2018)**

Departamento	Gobernador Regional	Alcalde Provincial	Alcalde Distrital	Total
Cusco	5	38	160	203
Lima	3	14	179	196
Junín	3	13	146	162
Arequipa	3	20	129	152
Ancash	2	38	109	149
Cajamarca	2	18	97	117
San Martín		22	79	101
Amazonas	4	20	72	96
Ica	1	14	64	79
Piura	3	21	54	78
Huancavelica	2	7	67	76
Apurímac	4	9	61	74
Lambayeque	1	7	63	71
Huanuco	2	14	53	69
La Libertad	2	10	49	61
Puno	2	13	45	60
Ayacucho	1	5	50	56
Pasco	2	10	31	43
Tacna	2	8	33	43
Ucayali	2	8	26	36
Tumbes	3	13	19	35
Loreto	2	8	24	34
Madre de Dios	3	7	21	31
Moquegua	2	6	22	30
Callao	1	1	5	7
Total	57	344	1658	2059

Información obtenido de los casos en trámite en la PPEDC, en el mes de mayo del 2018.

descentralizados. En un escenario de esta naturaleza, la inversión en las campañas electorales se fue incrementando significativamente, a la par que los mecanismos de control y rendición de cuentas se fueron «adelgazando». Un ejemplo de ellos es que los actuales gobernadores regionales, elegidos el 2018, manejaron sus finanzas partidarias con estándares inferiores de transparencia respecto a años anteriores<sup>22</sup>.

La multiplicación de los costos atrae recursos legales e ilegales de distintas fuentes. Los candidatos con mayor financiamiento tienen más posibilidades en escenarios donde el clientelismo es una forma de política regular. Por esta vía se construye el vínculo económico tácito y directo entre empresarios y candidatos, donde la gestión de financiamiento marca muchas veces el futuro del candidato, su potencial autoridad y su gestión regional, dado que tales ingresos suelen estar supeditados a la posibilidad de recuperarlos a través de la obra pública. Así pues, en la debilidad del sistema de partidos, la fragmentación de la representación y en la ausencia creciente de controles que establece el sentido común, encontramos la puerta de entrada a la corrupción<sup>23</sup>.

En esta misma dirección –la debilidad de los organismos y los mecanismos de control, pero también de transparencia–, resulta sintomático observar lo que viene ocurriendo, por ejemplo, con el nivel general de cumplimiento de los portales de transparencia, en los que, en el caso de los gobiernos regionales, el nivel promedio del 2018 apenas alcanzó el 53%, con 15 gobiernos regionales

---

<sup>22</sup> En noviembre del 2017, el Congreso de la República eliminó la obligación que tenían las organizaciones políticas para reportar los ingresos y gastos de sus campañas durante el proceso electoral. Desde entonces, solo están obligados a entregar sus informes al finalizar los comicios.

<sup>23</sup> El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) detectó 4729 faltas relacionadas con la veracidad de lo que consignaron los candidatos en sus hojas de vida. La directora nacional de fiscalización de procesos electorales señaló que 2251 candidatos registran antecedentes penales y que 213 tienen sentencia por casos de violencia familiar. 38 de 367 candidatos a gobernadores tenían sentencia penal y 19 por incumplimiento de sus obligaciones alimentarias.

que estuvieron por debajo del mismo. A ello hay que añadir el pobrísimo nivel de cumplimiento en algunos rubros estratégicos de información, como contratación de bienes y servicios (35%).

## Las modalidades de la corrupción descentralizada

Las principales modalidades de corrupción asociadas a las dinámicas económico-productivas de nivel regional y local están vinculadas a tres rubros de actividad: en el caso de las grandes licitaciones de obras públicas (direccionamiento de perfiles, cobro de cupos en licitaciones, uso de bienes del Estado para el desarrollo de obra), las modalidades que se emplean son colusión, cohecho y peculado; en materia de compras y adquisiciones medianas y menores (acuerdos con proveedores y direccionamiento de compras), los delitos más frecuentes son de colusión y cohecho; y en los trámites para la implementación de negocios y empresas (cobros indebidos para acelerar licencias y permisos), el delito más recurrente es el cohecho<sup>24</sup>.

Desde el 2013 hay indicios de una nueva modalidad que excede los mecanismos acostumbrados de la corrupción: la infiltración del crimen organizado en el Estado. Ese es el tema de distintas tesis de ciencias sociales sobre los gobiernos de César Álvarez en Áncash, Chim Pum Callao en la provincia constitucional del Callao y el caso de Tumbes<sup>25</sup>. Mientras en las dos primeras la corrupción alcanzó

---

<sup>24</sup> Ver: Observatorio de Integridad. *Institucionalización de las políticas anticorrupción en las regiones: las comisiones regionales anticorrupción*. Lima: Observatorio de Integridad, 2019. En: [bit.ly/34qHVkF](https://bit.ly/34qHVkF)

<sup>25</sup> Ver: Arévalo, Rosa. *La dinámica política a nivel subnacional: la estabilidad de la gestión de César Álvarez (2006-2013)*. Tesis para optar el título de licenciada en Ciencia Política y Gobierno. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), 2014 ([bit.ly/2XRqh7g](https://bit.ly/2XRqh7g)). De la misma autora, ver: «¿Cuento contigo? La estabilidad en la gestión de César Álvarez (2006-2013)». *Politai, Revista de Ciencia Política*, n.º 11. Lima: PUCP, 2015, pp. 111-125. Ver también: Jaramillo, Cristhian. *Cuando caen los chicos y no los grandes: la corrupción a nivel subnacional en los casos de Callao y Tumbes*. Tesis de licenciatura en Ciencia Política y Gestión Pública. Lima: PUCP, 2018 ([bit.ly/2sdT5Lk](https://bit.ly/2sdT5Lk)).

al nivel nacional y supuso la creación de mafias en el territorio que involucraban al Poder Judicial y al Ministerio Público, acercándose a la gran corrupción, Tumbes corresponde más a la mediana corrupción. Es claro que en los tres casos los gobernadores se mantuvieron en el poder combinando cuatro factores: (i) prácticas autoritarias; (ii) desarrollo de redes clientelares y de patronazgo; (iii) disposición de importantes recursos provenientes del gasto público; y (iv) capacidad de construir relaciones e iniciar la construcción de redes que involucraban también al nivel nacional.

Una investigación reciente<sup>26</sup> analiza el tema de las contrataciones de obra como vía para encontrar las redes de corrupción, tanto a nivel horizontal (al interior de cada región) como vertical (interacción entre la región y el gobierno nacional). En el primer nivel identifica riesgos en la elaboración de los expedientes, la conformación de los comités de selección, la entrega de la buena pro y la ejecución del contrato, revisando cómo se pueden vulnerar las formas de contratación del Estado. En el segundo, encuentra una interacción entre la función regional y nacional para la ejecución de las obras regionales; la aprobación de los presupuestos subnacionales requiere del consentimiento de las entidades nacionales, como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) u otros ministerios, encontrando indicios de una red de funcionarios nacionales que negocian la aprobación de los presupuestos regionales, incluyendo un pago para dar el visto bueno a determinadas obras; frecuentemente encuentran que el empresario que llevará a cabo la obra ejerce una función de intermediario, siendo este quien sabe moverse en la maraña burocrática del Estado.

---

Finalmente, ver: Guadalupe, César; Muñoz, Paula; Arevalo, Rosa; Guibert, Yamilé y Castro, Paola. *Sobre videos, audios y lentejas: elementos para la comprensión de la corrupción en el Perú. Documento de investigación*. Lima: Universidad del Pacífico, 2016.

<sup>26</sup> Vega Luna, Eduardo; Rojas Medrano, José Carlos; Elías Ayay, Lorena; Koechlin Costa, José Guillermo y Solórzano Salleres, Ximena. *El Círculo de la Corrupción en los Gobiernos Regionales. Los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung - Universidad Antonio Ruiz de Montoya, 2018.

Un informe especial<sup>27</sup> analiza el papel de las empresas en esos casos, revelando que un total de 1431 responsables legales de diferentes empresas actualmente son investigados por delitos de corrupción en todo el Perú. Se trata de casos en los que el representante de la empresa firmó algún contrato de manera irregular con el Estado y ahora es investigado por presuntos actos de corrupción. Los delitos más comunes en las investigaciones en curso son: colusión, negociación incompatible y peculado. Las regiones con más casos en el sector empresarial son Áncash (258), Junín (196) y Lima (160).

También hay que llamar la atención sobre la «pequeña corrupción» al interior de regiones y municipalidades, generando desconfianza en las instituciones del Estado y afectando la economía doméstica de los ciudadanos. La gran corrupción se distingue de la pequeña en que esta última involucra bajas sumas de dinero a cambio de favores, está localmente situada en puntos específicos del gobierno y se asocia a la parte inferior de la burocracia. En este sentido, la diferencia principal no radica en la magnitud del dinero que se mueve, sino en los actores implicados: la grande involucra actores estratégicos de los gobiernos (la toma de decisión central), mientras la pequeña suele estar relacionada al personal administrativo y funcionarios de mediano y bajo rango. La Defensoría del Pueblo registra que el porcentaje mayor de quejas sobre pequeña corrupción en servicios se concentra en los servicios de educación escolar, trámites municipales y servicios de salud.

En este escenario, las interacciones entre los distintos actores involucrados tienen una complejidad creciente, diferenciadas entre aquellas que involucran al territorio (región o localidad) mediante diezmos directos, de otras que comprometen la relación entre el territorio y el nivel central de gobierno, suponiendo empresas

---

<sup>27</sup> Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (Ppedc). *Informe: La responsabilidad de la persona jurídica en los delitos de corrupción*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus), 2019. Ver en: [bit.ly/33ojNhs](https://bit.ly/33ojNhs)

más grandes, nacionales o extranjeras, así como formas de intermediación. Estas dos interacciones, por cierto, serán distintas de aquellas relaciones que se generan en el caso de algún vínculo con economías ilegales<sup>28</sup>.

## Para concluir

Siendo sistémica la corrupción, en nuestro país esta se activó/multiplicó con el proceso de descentralización<sup>29</sup>, situación que no puede verse desvinculada del *boom* de las materias primas que produjo un importante crecimiento económico y abundantes recursos que beneficiaron desigualmente a gobiernos regionales y locales, incrementando geométricamente sus recursos en algunos casos. Los gobiernos subnacionales no tuvieron la capacidad para administrarlos, evidenciando límites en la ejecución de sus proyectos, agravados por la discrecionalidad del MEF para hacer las transferencias, a lo que se suman las debilidades de las autoridades subnacionales en la gestión.

La descentralización tuvo desde su inicio diversos problemas -ausencia de la necesaria reforma del Estado, transferencia

---

<sup>28</sup> Ver: Mujica, Jaris; Melgar, Sandy y Zevallos Trigoso, Nicolás. «Corrupción en gobiernos subnacionales en el Perú. Un estudio desde el enfoque de la oportunidad delictiva». *Elecciones*, vol. 16, n.º 17. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), 2018, pp. 45-76. En: [bit.ly/2XQxILU](http://bit.ly/2XQxILU)

<sup>29</sup> El interés de la academia por la corrupción creció a partir del proceso de descentralización. Ejemplos de esa preocupación son las distintas publicaciones del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES): Bardález, E. «Gobernabilidad, corrupción y transparencia». En: CIES, ed. *La investigación económica y social en el Perú. Balance 2007-2011 y agenda 2012-2016*. Lima: CIES, 2012; Huber, Ludwig. «Corrupción y Transparencia». *Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021*. Lima: CIES - Global Affairs Canada (GAC) - Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), 2016; Mujica, Jaris y Arbizu, Julio. *Iniciativas anticorrupción en espacios regionales del Perú: diagnóstico y recomendaciones generales. Propuestas de Políticas para los Gobiernos Regionales 2015-2018*. Lima: CIES, 2015. También está la creación del Laboratorio de Criminología de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

acelerada de funciones, sistema inoperante de acreditación, asignación inercial de recursos, sistema de empleo público congelado, yuxtaposición organizativa, débil representatividad, etc. -, pero también una precaria implementación de mecanismos de control y fiscalización de recursos. Los órganos de control y fiscalización estaban centralizados en Lima, sin la capacidad para desarrollar sus funciones, mientras el órgano de control interno de cada entidad se encontraba supeditado a los recursos que le asignaba cada gobierno, lo que implicó una limitada autonomía.

Aunque el país ha dado algunos pasos para enfrentar la corrupción, son todavía poco articulados y con significativas limitaciones. La Comisión Nacional Anticorrupción, teórico vértice de un sistema, parece la cabeza débil de un subsistema fuertemente penal y más preocupado por la sanción que por la prevención, que pretende lograr, hasta ahora sin éxito, una influencia en los territorios a través de comisiones regionales, más normativos que reales.

Más allá de distintas recomendaciones puntuales<sup>30</sup> y desde la descentralización, creemos que acabar con el sistema de transferencias discrecionales, avanzar en la descentralización fiscal, reorientar los sistemas de gasto público para que respondan a un Estado multinivel reenfocando el énfasis del ciclo de gasto del control de insumos y procedimientos al logro de resultados, fortalecer la participación y la veeduría ciudadana, y articular los procesos de planeamiento, presupuesto, inversión pública, contrataciones y adquisiciones, resulta urgente.

---

<sup>30</sup> Además de las distintas recomendaciones que sistemáticamente aparecen en los estudios del CIES y del Laboratorio de Criminología de la PUCP, distintos estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) abundan en la materia. Al respecto ver: OCDE. *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú. Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*. París: OCDE, 2017; y OCDE. *Las oficinas de integridad institucional en el Perú. Hacia la implementación de un sistema de integridad*. París: OCDE, 2019.