

Los gobiernos regionales y su corrupción

Eduardo Bendezú Gutarra

Sumilla

El problema a tratar en el siguiente texto es el de la corrupción y su variante en los gobiernos subnacionales del Perú. Desde la perspectiva del derecho, la corrupción es un acto ilícito, un delito que tiene diversas modalidades pero que todas tienen como centro de la acción el aprovechamiento del Estado para sacar favores privados y fuera de la ley. En este sentido, existen tipos penales en que hay beneficio para un tercero, pero no para un funcionario, o en los que hay beneficio ilegal en contubernio, o solo hay beneficio para el funcionario. Estos tipos penales están regulados en el título XVIII, Delitos contra la administración pública, del Código Penal.

El artículo identifica algunos factores culturales, políticos y económicos que generan corrupción, pero también señala a la descentralización como un proceso que no es firme ni progresivo y que, más bien, tiende a la centralización administrativa de los recursos del Estado. Asimismo, se indican las debilidades de la sociedad civil para realizar acciones de vigilancia y control. Finalmente, se mencionan algunas acciones que podrían llevarse a cabo desde el Gobierno Central para disminuir la corrupción, focalizadas principalmente en la Administración Pública.

Lo real es que las autoridades subnacionales no son la mayor expresión de la corrupción en nuestro país, ni la descentralización es la responsable de su avance en esta prolongada etapa de crecimiento de los recursos fiscales provenientes principalmente de las industrias extractivas. Sin embargo, esto no significa minimizar el problema, sino incentivar el debate sobre los temas que requieren cambios prioritarios en la reforma descentralista¹.

El problema a tratar en el siguiente texto es el de la corrupción y su variante en los gobiernos subnacionales del Perú. Desde la perspectiva del derecho, la corrupción es un acto ilícito, un delito que tiene diversas modalidades pero que todas tienen como centro de la acción el aprovechamiento del Estado para sacar favores privados y fuera de la ley. En este sentido, existen tipos penales en los que hay beneficio para un tercero, pero no para un funcionario, o en que hay beneficio ilegal en contubernio, o solo hay beneficio para el funcionario. Estos tipos penales están regulados en el título XVIII, Delitos contra la administración pública, del Código Penal.

Algunos de los factores que generan la corrupción

Un primer factor es lo **cultural**, que es el conjunto de actividades humanas, enmarcadas en el tiempo y el espacio, herederas de tradiciones y modificadas con la interacción de otras culturas. El Perú, en general, es un país con un Estado débil, con poca

¹ Azpur, Javier. «La corrupción como sistema y la descentralización». En: **desco**, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. El arte del desgobernado*. Lima: **desco**, 2017.

participación en la sociedad. Un ejemplo de ello es la región Junín, eje de la llamada región macrocentro, que se caracteriza por una gran actividad económica, donde puede señalarse que su desarrollo es gracias a la actividad privada más que a la estatal. Es necesario resaltar esto porque en la visión común del ciudadano peruano, en general, y de manera específica, el Estado no sirve para desarrollar sino para frenar cualquier deseo de progreso, por lo tanto, es necesario sortear este impedimento. Sin embargo, se podría afirmar que esa misma opinión se tiene ante toda imagen de autoridad.

En retrospectiva, se tiene que las instituciones con mayor presencia durante la Colonia y la República han sido la Iglesia católica y la hacienda, ambas viviendo sobre la explotación del pueblo. Por lo tanto, para el ciudadano mayoritario, el Estado no es más que símbolo de ineficiencia y abuso, en el que solo se puede lograr algo mediante la dádiva, el soborno.

Por otro lado, se observa que los servidores públicos, en su mayoría, asumen aquello que piensa el pueblo, hacer del Estado un instrumento de beneficios personales. Históricamente, en conclusión, es el Estado que ha hecho regla de su trabajo a la corrupción. Lo extraño es que exista un Estado no corrupto. No obstante, en esa «normalidad», no deja de ser dañino el problema de la corrupción.

Un segundo factor es lo **económico**. La política económica del país está dictada por la Constitución política de 1993, de corte neoliberal, con una mirada y práctica de abstención absoluta del Estado en cuando a regulación o dirección del mercado. Por el contrario, se puede decir que es el mercado el que maneja al Estado, teniendo como consecuencia que sean los intereses privados los que se impongan a los intereses colectivos.

Cabe recalcar que el Perú es un país pobre y sin planificación. La doctrina imperante ha sido siempre la del «chorreo», que significa que si hay bastante dinero en la macroeconomía habrá una «caída» a la microeconomía: primero los grandes y las sobras a

los pequeños. Pero en ningún momento hay una satisfacción cabal de las necesidades económicas de la población, que están ligadas a necesidades como salud, educación, trabajo y vivienda. Así, la vida del país es de una anarquía en donde cada uno debe cuidarse para sobrevivir, por ende, cualquier medio es válido si con eso se logra solvencia económica. En este sentido, no se puede dejar de lado el simbolismo que tiene el dinero como un instrumento de poder, donde a mayor dinero mayor poder. Visión que se tiene, al parecer, en todo nivel social del país.

Lo **político** es un tercer factor. Este espacio tiene que ver con las fuerzas políticas que gobiernan el país, además del marco legal en el que se realiza la vida política. Como todo espacio de dirección nacional, la política ha sido elitizada, intentado ser monopolizada por partidos políticos nada populares, actuándose de tal forma que se trata de dejar a la mayoría de la ciudadanía ajena a esta actividad.

En este punto, cabe recalcar que no ha existido en la historia del país algún gobierno nacional de izquierda. Así que el resultado del país es justamente una dictadura interminable de partidos de derecha, que ven al gobierno como un botín para sí y sus allegados, y no como un instrumento de desarrollo para el pueblo.

Descentralización, proceso y estado actual

Dentro de la agenda planteada por la lucha anticorrupción, hay un elemento muy importante que aún no se ha tocado: la centralización política del Perú y su rol en la corrupción. Partamos de algo elemental, la Constitución ordena al país como un Estado centralizado y eso ha sido así desde la fundación del mismo. Esto significa que toda la administración estatal se centra en el Poder Ejecutivo, que tiene su sede en Lima. En términos presupuestales, el gobierno central manejará en el año 2020 el 70.15% del presupuesto nacional (124 582 104 147 soles); los gobiernos regionales, que son 26, manejarán en conjunto el 17.98% (31 906 686 108 soles);

y los gobiernos locales, que son 1828 en todo el país, manejarán solo 11.77% (20 879 069 452 soles). Si bien es cierto que la primera reacción para cuestionar esta repartición presupuestal podría ser el número de habitantes que tiene cada gobierno subnacional, esto no es suficiente porque luego se hablaría de particularidades económicas, sociales, de emergencias, priorizaciones respecto del Estado, etc. Lo cuestionable en este tema es, en realidad, la forma de descentralización que se presenta: sin un proceso firme ni progresivo en este tema, por el contrario, es un asunto residual en la agenda nacional y que en algunos gobiernos fue más atacado que en otros.

Así pues, como no existe una política de descentralización, el gobierno central, para no perder poder o por considerar incapaces a los gobiernos subnacionales, paraliza casi todas sus funciones, sobre todo aquellas que chocan con intereses económicos privados. Donde sí ha «entregado» funciones es en áreas muy complejas y con pocos recursos, como en educación y salud, creando al mismo tiempo entes paralelos manejados por los ministerios y con fondos económicos muy superiores. Un ejemplo de ello es que mientras a Provías Descentralizado Junín (dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas) se le asignó más de 239 millones de soles para mantenimiento de las vías, a la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones Junín (adscrita al Gobierno Regional Junín) se le asignó poco menos de 6 millones de soles para labores similares el año 2019. En el mismo campo, los mantenimientos que se realizan anualmente a las vías de comunicación, si bien es cierto que se hacen a propuesta de los gobiernos subnacionales y locales, es al final Provías quien determina los tramos y los costos.

En ese tenor se pueden identificar múltiples entidades que atacan a la descentralización y en donde se generan los grandes casos de corrupción. Sin embargo, sobre el tema no se ha ahondado porque simplemente es un campo nebuloso, que ni los medios

de comunicación han criticado, existiendo evidentes fracasos en diversas políticas públicas.

Otro aspecto a tomar en cuenta es el tema salarial y sus injustificadas diferencias entre los servidores públicos. Por ejemplo, una secretaria de la Dirección Regional de Transportes gana 1200 soles en el régimen de Contratos Administrativos de Servicios (CAS). En otras palabras, una persona que debe tener como mínimo estudios técnicos y unos tres o cuatro años de experiencia laboral en el sector público o privado, además de manejar ofimática, gana 1200 soles en una región que no es Lima. Pero en la ciudad capital, en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, esta misma secretaria gana entre 2500 a 3000 soles, teniendo las mismas características. Otro ejemplo, acá los ingenieros de planta deben estar titulados, habilitados con maestría y con seis años de experiencia en la materia, ganando 2500 o 3000 mil soles. Un ingeniero de esas mismas características en Lima no baja de los 8000. Estos son ejemplos clarísimos de una discriminación histórica entre trabajadores capitalinos y los provincianos.

En conclusión, los gobiernos regionales tienen corrupción porque históricamente el Estado en cualquier nivel y en cualquier forma tiene una naturaleza corrupta, hasta hoy. De esto no pueden escapar los gobiernos regionales, donde lo económico y político son, más bien, el resultado de una estructura social.

Los sistemas de control de la administración pública, no es un problema de norma sino de política

Los sistemas de control interno de la administración pública tienen por finalidad hacer un adecuado uso de los recursos públicos con los que opera el Estado, donde se generan deberes especiales de cuidado, prevención y control posterior. El riesgo es siempre que se empleen estos recursos para fines distintos para los que se han destinado, desde bienes materiales, dinero y personal. Cabe

preguntarse entonces hasta qué punto son eficaces estos sistemas de control interno. Los elementos de los que disponemos son la percepción de los ciudadanos y algunos estudios y, por último, las investigaciones del caso Odebrecht. En todos los casos se evidencia que estos sistemas de control han fracasado. Para saber cómo se debe solucionar este problema se debe saber las razones por las que fracasa.

En este caso, el derecho penal ha tenido avances respecto al estudio de estas causas, las famosas políticas preventivas en delitos contra la administración pública. Desde la perspectiva de este escrito, se asume que no existe una política de prevención porque se debe asumir este proceso no en la acción misma del Estado al ejecutar sus funciones, sino desde antes de este proceso, ya sea desde los ingresos de los servidores públicos, la formación de ciudadanos participativos y, principalmente, con la claridad de cuáles son los objetivos políticos del Estado. Desde mi parecer, este último punto es el vital, el primordial.

Otro punto que quiero resaltar es el excesivo tiempo que los trabajadores tienen en la administración pública. Según ley, los empleados públicos deben cesar a los 70 años. Muchos de los empleados, sobre todo los más antiguos, no tienen ningún tipo de estudio profesional ni tampoco ingresaron a trabajar mediante concurso público. En todas las Unidades Ejecutoras del Gobierno Regional de Junín, el mayor número de empleados es el de los nombrados, que tienen las características ya señaladas, y que conocedores de esa realidad asumen actitudes prepotentes o hasta de desobediencia a los funcionarios de una gestión gubernamental. Asimismo, muchos de estos empleados generan nexos con personas que buscan beneficios del Estado. Es evidente, entonces, que este tipo de personal concluye en dos cosas: que no es necesario estar preparado para el manejo de la administración pública y que puede uno aprovecharse de su situación laboral para generar beneficios personales a través del Estado.

La Contraloría de la República y demás instrumentos de control interno tienen una ausencia de dirección en políticas públicas en los tres niveles de gobierno, lo que hace de estas instancias un estorbo antes que un instrumento eficiente de prevención y cuidado de los intereses del Estado. Se afirma lo señalado ya que no debería existir inversión pública sin un control, pero al no existir una directiva mayor a nivel de todo el gobierno, pues este control no tiene un Norte, no sabiendo usar bien sus perspectivas y límites. En muchos casos la función del control ha sido laxa, no ha tenido mayor incidencia en el cuidado de los bienes del Estado, y en otros ha sido excesiva (aquí se puede citar los ejemplos a niveles de gobiernos locales y regionales). En este punto se puede abrir distintos análisis y cuestionamientos, aunque desde aquí se debe cuestionar que la falta de Norte en todo el aparato estatal respecto a sus planes de desarrollo han generado una desarticulación o anarquía entre instituciones. Es cierto que se debe respetar la independencia de poderes, así como las autonomías de algunas instituciones del Estado, pero lo que sí no se debe permitir es que cada una de estas asuma un rol distinto al que tienen, ya sea por protagonismos o por impericia en el cumplimiento de las normas.

No debemos olvidar que el gobierno es un todo que debe estar al servicio de la ciudadanía, lo que se plasma mediante políticas públicas realizadas en determinados plazos. Ante la ausencia de ellas, pues se observa lo que sucede en la actualidad: desorden e ineficacia estatal. Apoyamos nuestra postura comparando nuestra situación con otros países en los que sí existe una planificación centralizada y, por ende, cada nivel de gobierno, así como las distintas instituciones del Estado, saben hacia dónde ir. Citemos el ejemplo chino, que con sus planes quinquenales sacaron a más de 800 millones de personas de la pobreza. Sin ir tan lejos, el caso boliviano, que en poco tiempo logró un desarrollo económico sobre la base de políticas públicas planificadas (claro, antes del golpe de Estado contra el legítimo gobierno de Evo Morales). Al tener una

planificación, la Contraloría de la República sabría cuáles son las prioridades y determinados tratamientos que se deben dar en los procesos de administración, porque no saberlo afecta inclusive a la interpretación normativa.

La desarticulación se observa, también, en la diversidad normativa que es emitida por cada ente sin reparar en si existe uniformidad respecto a la finalidad que buscan. Por ejemplo, los sistemas de control no toman en cuenta los cambios permanentes que sufre la Ley de Contrataciones con el Estado o el efecto de las intermitentes directivas del Ministerio de Economía y Finanzas respecto a la administración de recursos. Es odioso señalar, por ejemplo, la diversidad cultural y educativa de autoridades locales, sobre todo de los municipios más pequeños, que no tienen grandes presupuestos, menos personas idóneas y que asumen grandes presiones para solucionar problemas inmediatos para su población.

Acciones para disminuir la corrupción

En la primera parte de este escrito se subraya la naturaleza histórica del Estado, al ser un instrumento clasista lleno de violencia contra los sectores sociales que no tienen el poder estatal. Esto se legaliza mediante un instrumento llamado Constitución política, en la que se ampara a los «poderosos» contra los «débiles» y donde se legitima el interés privado sobre el interés público. Desde mi perspectiva, el primer paso real para combatir la corrupción es el cambio de Constitución a una que cambie esta configuración de privilegios, de lo contrario, muy poco se puede avanzar.

Enmarcados en nuestro momento, a continuación planteo ciertos mecanismos que pueden ayudar a la lucha contra la corrupción.

- **Crear un Sistema Nacional de Administración Pública.** Que dirija y ejecute los sistemas y mecanismos de la administración estatal del Perú, incluyendo el ingreso y

carrera de los servidores civiles. Todo un sistema que esté en constante desarrollo de innovaciones de acuerdo al desarrollo del gobierno. Asimismo, debe ser un sistema único y descentralizado, que tenga sedes en todas las capitales de región. Un sistema que rompa con las limitaciones de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) en todos los aspectos.

- **Mecanismos de movilización de personal.** La administración pública peruana debe verse como un todo, como un cuerpo único que tiene la misma finalidad en todos sus niveles y en todas las formas que tenga de existir. Esto parece un hecho, pero la verdad es que no es así, no solo al existir niveles de gobierno diversos, sino entidades muy particulares, donde se tienen categorías de servidores públicos de acuerdo a las instituciones en las que se encuentra. Por ejemplo, para nadie que trabaje en el Estado es un secreto que el Ministerio de Economía y Finanzas tiene la fama de elitista, que las remuneraciones y condiciones laborales en los ministerios son mejores que en los gobiernos locales o regionales, y así otros muchos ejemplos que van diferenciando a las diversas entidades públicas. Lo real es que a nivel administrativo debe existir un solo cuerpo de servidores y así acabar con esos sectarismos entre unos y otros, a la vez que se permite refrescar puestos de trabajo y dar diversas miradas a problemas comunes. Además, esto ayudaría bastante a generar una valoración cultural en los servidores. Si bien es cierto que existen funcionarios destacados, estos logros son de carácter personal, planteándose aquí que los servidores deberían rotarse por tiempos o en determinados niveles de función.
- **Reducción de años de servicio y cese progresivo de los servidores.** Ya se ha señalado que el grueso de los

trabajadores públicos es personal nombrado y que en promedio tienen una edad superior a los 50 años (la norma ordena que cesen a los 70 años). Esto es algo inhumano, permitir que alguien trabaje hasta tan avanzada edad. Además, se generan las famosas argollas o que el personal no tenga la dinámica ni el conocimiento necesario para realizar una mejor labor, sin dejar de lado que eso dificulta el ingreso de nuevo personal, joven y formado académicamente.

La vigilancia ciudadana

El neoliberalismo ha ganado y no solo en el plano económico, sino en la idiosincrasia de la mayoría de la población, siendo la máxima de este sistema el interés exclusivo por uno, el individualismo como exclamación infinita de existencia, plasmado en el confort económico, dejándose de lado la forma en como venga la riqueza... la cuestión es que llegue.

Esto ha significado, a su vez, la incapacidad ciudadana de unirse, organizarse y/o tener espacios de interacción comunes que velen por sus intereses. Claro, esto se suma al desprestigio que se dio a los gremios en los años 90, bajo la dictadura fujimorista, y la inexistencia de grandes centros laborales (los que han sido cambiados por el emprendedurismo y la precariedad laboral). Por lo tanto, ¿cómo pueden darse canales de vigilancia ciudadana con respecto a la corrupción si simplemente no existe organización?

¿Quién o quiénes son los legítimos representantes de la sociedad civil para exigir rendición de cuentas? Tanto algunos dirigentes comunales como autoridades locales exigen obras que sirvan, que se acaben, no necesariamente en buen estado, pero que estén terminadas y que la población vea que algo se ha hecho.

Elección de magistrados y demás funcionarios de control

El único poder del Estado cuyos operadores no han sido elegidos por el voto ciudadano es el Poder Judicial y los organismos que completan la administración de justicia, como la Fiscalía y el Tribunal Constitucional. Si la idea germinal de la aparición del Estado es que este vele por los intereses de la ciudadanía y que esta se respalde en su legitimidad, pues es increíble pensar que el poder que debe realizar el control sobre la justicia no nazca justamente de una decisión popular. Lo que es visible es que hay cúpulas oscuras dentro del Poder Judicial y que conviven entre ellas, al igual que en el Ministerio Público, al parecer sin existir una salida en beneficio de la población. Una medida que puede cambiar este panorama sería justamente la elección de los jueces y fiscales de instancias superiores hacia arriba mediante voto universal, de modo tal que ya no existiría una deuda al grupo corrupto sino a la población. Además, de emprenderse una gran medida en contra de la corrupción, sería también el pueblo el que se movilice.

Respecto a la forma en que se elige a los miembros del Tribunal Constitucional y al Contralor de la República, pues esta se da en el Congreso, ente que depende tanto de las voluntades de la mayoría parlamentaria como de los *lobbies* que se pueden mover al respecto. Estas elecciones también deberían llevarse mediante un voto amplio, popular, que haya debate y propuestas de cara al pueblo, que la población sepa qué se va hacer y cómo sobre problemas que los candidatos deben mostrar.

En todos estos casos también se debe activar el derecho de revocatoria, derecho que se complementa con el de elegir.

A modo de conclusión, ¿qué hacer?

La conclusión principal es que el Perú es un país inorgánico, una sociedad en proceso de nación, motivo por el cual no existe un

Norte respecto a sus objetivos y mecanismos de gobierno. Desde la aparición del Estado colonial y hasta hoy, este solo ha servido para proteger los beneficios de unos cuantos pocos a costa del bienestar de las mayorías de la población. Por ende, hay una visión utilitarista del Estado por aquellos que lo manejan y otra mirada temerosa por el grueso de la población que ve en este solo un instrumento que está en su contra. Allí radica tanto la génesis de la corrupción como su naturaleza. Por lo tanto, el gran paso para atacar a la corrupción es diseñando un nuevo Estado que rompa con esas dos características.

Mientras tanto, existen medidas que se pueden adoptar, como nuevas políticas de control del Estado y mecanismos de mayor dinamismo en el personal que está en la administración pública. Asimismo, debe existir un único sistema de administración pública, lo que significa que todos sus componentes sean uno solo a nivel nacional, aunque esté descentralizado.

Respecto a la participación ciudadana y el control que se puede hacer desde allí, por un lado, deben existir colectivos con legitimidad y, por otro lado, llevar el debate y la acción de este tema desde un proceso de elección de aquellos responsables de la administración de justicia, así como de los encargados de los sistemas de control.