

Perú Hoy



Corrupción,
más allá de la ley

desco

Corrupción, más allá de la ley

Perú Hoy

Corrupción, más allá de la ley

Brian Alvarado Pino *Keyla Gerónimo F.*
Julio Arbizu G. *Pedro Huarhua R.*
Alejandro Arrieta D. *Víctor Liza J.*
Carlos Arroyo V. *Armando Mendoza Nava*
Eduardo Ballón E. *Carlos R.S. Prado Filho*
Eduardo Bendezú Gutarra *Eduardo Toche M.*
Mayra Centeno M. *Óscar Ugarteche*

Eduardo Toche M.
(compilador)

desco

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - 2020

Código 14325

TOCHE M., Eduardo; compilador

Perú Hoy, Corrupción, más allá de la ley, Lima: **desco**, 2020.

p. 234

Ciudadanía / Corrupción / Descentralización / Economía
/ Gobernabilidad / Gobiernos regionales / IIRSA Sur /
Institucionalidad política / Jóvenes / Martín Vizcarra / Medios
de comunicación / Odebrecht / Perú / Procuraduría Pública
Especializada en Delitos de Corrupción / Salud / Tráfico de tierras

Edición: marzo del 2020

Tirada: 300 ejemplares

Corrección de estilo: León Portocarrero Iglesias

Coordinación: Mónica Pradel S.

Carátula y diagramación: Juan Carlos García M. ☎ (511) 226-1568

Foto de carátula: Andina/Renato Pajuelo

ISBN: 978-612-4043-98-7

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2020-04146

Impreso en Aleph Impresiones S.R.L

Jr. Risso 580, Lince. Lima - Perú (511) 634-5000

© **desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

Jr. Huayna Cápac 1372, Lima 11 - Perú ☎ (511) 613-8300

www.desco.org.pe

Junio del 2020

Contenido

Presentación	9
Qué podríamos hacer contra la corrupción <i>Eduardo Toche M.</i>	17
Perú 2001-2019: de la corrupción generalizada a la institucionalización pública <i>Óscar Ugarteche</i>	33
Corrupción y oportunidades perdidas <i>Armando Mendoza Nava</i>	51
Más ciudadanía es menos corrupción <i>Brian Alvarado Pino</i>	69
Balance de la defensa del Estado en delitos de corrupción. El eterno péndulo <i>Julio Arbizu G.</i>	81
Sobre corrupción y descentralización <i>Eduardo Ballón E.</i>	105
Los gobiernos regionales y su corrupción <i>Eduardo Bendezú Gutarra</i>	125

Lucha contra la corrupción: los medios alternativos se portaron mejor <i>Víctor Liza J.</i>	139
Reflexiones sobre jóvenes y corrupción <i>Carlos Arroyo V.</i>	155
Corrupción y tráfico de tierras en Villa María del Triunfo: La oferta de hábitat a los más pobres <i>Mayra Centeno M.; Keyla Gerónimo F.; Pedro Huarha R.</i>	167
El Instituto Regional de Enfermedades Neoplásicas y sus efectos en la región central del Perú <i>Alejandro Arrieta D.</i>	185
El «elefante blanco» de IIRSA Sur y Odebrecht en el Perú <i>Carlos R. S. Prado Filho</i>	209
Notas sobre los autores	229

Presentación

Odebrecht pasó a la ofensiva y, como en cualquier enfrentamiento, lo peor que puede suceder es perder el control de la situación. Para evitarlo, la condición es que se cuente con una verdadera estrategia para erradicar la corrupción en el país, aunque, tememos, es precisamente eso lo que falta. Un plan no puede empezar y culminar sin tener nada en el medio, ni con frases como «llegaremos hasta el final» o «caiga quien caiga».

Al respecto ya, hemos tenido un primer impacto, que ha podido ser un resultado deseado o simplemente una consecuencia colateral, como fue que, tras el retiro del procurador asignado para este caso, haya habido una secuela que prácticamente licuó al gabinete ministerial con cuatro renunciaciones sucesivas. Peor aún, ha sido lamentable el papel de las autoridades cuyo mejor expediente ante el grave momento fue decir que la situación «no existía». Ni el avestruz pudo haberlo hecho mejor.

Lo que nadie negará es que todo ha sido sorprendentemente rápido y profundo, por lo que aún estamos anonadados, para decirlo de la mejor manera. Esto nos obliga a detenernos un momento para analizar qué tan significativos son los hechos que, a su vez, nos remiten a una

larga polémica entre los historiadores. Fue Fernand Braudel¹ quien categóricamente afirmó que el acontecimiento era lo accidental y radicaba en lo que denominó «el tiempo corto» de la historia, propio de las narraciones periodísticas. Luego se tomó nota que al «desaparecer» el acontecimiento de la comprensión también se hacía lo mismo con los actores y las personas que participaban en él.

Por eso, Paul Ricoeur² indicaba tiempo después que el acontecimiento no se podía entender como un elemento puramente descriptivo ni como un accidente abrumado por el peso de la «estructura social». Para él, el acontecimiento era resultado de una narración y no tenía por qué ser exclusivamente singular, porque el quehacer historiográfico se caracteriza precisamente por construir y reconstruir acontecimientos, por el simple hecho de contarlos. De esta manera, los acontecimientos pueden ser por igual «singulares y típicos, contingentes y esperados, desviadores y tributarios de paradigmas, aunque sea de forma irónica».

Pero es Michel de Certeau seguramente el más preciso en calificar el acontecimiento actualmente:

El gran silencio de las cosas ha mutado en su contrario gracias a los medios. Si ayer la verdad se constituía como un secreto, hoy lo hace como una charlatana. Por todos lados hay noticias, información, estadísticas y sondeos. Jamás historia alguna había hablado ni mostrado tanto³.

¹ Braudel, Fernand. *La historia y las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial, 1970.

² Ricoeur, Paul. *Tiempo y narración I. Configuración del tiempo en el relato histórico*. Ciudad de México: Siglo Veintiuno Editores, 2004.

³ De Certeau, Michel. *La invención de lo cotidiano 1. Artes de hacer*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana, 2000.

En esa línea, Francois Dosse⁴ pregunta si acaso nuestra época no debe ser pensada como regida por los acontecimientos. En este sentido, es innegable que ciertos tipos de acontecimientos tienen gran fuerza social al sugerir horizontes significativos, como el 11S o la caída del Muro de Berlín. Sin embargo, nada de esto debería remitirnos al convencimiento de que la profundidad de los acontecimientos está en relación directa con sus grados de mediatización. De esta manera, el problema que tenemos los que consumimos noticias es no tomar conciencia plena de los alcances que tiene esta mediatización de los hechos.

Así, no hay lugar a dudas sobre el determinante rol que tienen los medios de comunicación para presentarnos los hechos luego de cernerlos cuidadosamente. Pero, esto no niega que los hechos circunstanciales estén expresando un lecho sólido –estructural– que, entre otras cosas, permite a Odebrecht y demás agentes corruptos desenvolverse en aguas favorables. En esa línea, podríamos conjeturar la relación que podrían tener hechos aparentemente inconexos. Tuvíamos, por ejemplo, el proceso electoral de enero, tal vez uno de los más decepcionantes de los últimos tiempos. Debíamos elegir nuevos integrantes del Congreso de la República con la esperanza de obtener algo cualitativamente mejor a lo visto anteriormente, pero no fue así, a lo que la ciudadanía se expresó con una alta indecisión previa, sin otorgarle mayoría a ninguna de las organizaciones que competían y con amplios márgenes de duda sobre la representatividad de las y los elegidos.

Sin embargo, la composición del nuevo Congreso también es una buena noticia. Refleja, de alguna manera, un sinceramiento de la política peruana y, sobre todo, de la capacidad del sistema

⁴ Dosse, Francois. «El acontecimiento histórico. Entre Esfinge y Fénix». *Historia y Gráfica*, n.º 41. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana, 2013, pp. 13-42.

para anidar las expresiones radicales y obligarlas a negociar sus objetivos. Además, va intuyéndose la disolución de viejas organizaciones y la conformación de nuevas, aunque, y esto es lo preocupante, reproduciendo significativamente prácticas e ideas que no compatibilizan necesariamente con un ambiente democrático.

En esa línea, hay varios aspectos que van quedando como «puntos de equilibrio» en la actual política peruana. Uno de ellos es la naturalización del «endurecimiento» como característica fundamental que deben contener las políticas públicas que buscan soluciones a los principales problemas que señalamos los peruanos y peruanas. En pocas palabras, parece habernos llegado el momento de darle oportunidad a toda propuesta que ofrezca una solución tajante, sin considerar los daños que podrían provocar en los derechos de las personas ni en el funcionamiento del Estado de derecho.

En efecto, hemos dado representación congresal a opciones abiertamente confesionales, xenófobas, homofóbicas, represoras y, demás, dejando constancia de que su acción política va por caminos opuestos a cualquier supuesto democrático liberal. Entonces, debemos explicarnos esta articulación al parecer armoniosa entre la aspiración a un orden manifiestamente autoritario de las condiciones sociales y económicas internas, la forma adquirida por el Estado y las condiciones políticas para su funcionamiento, así como sus modalidades de representación política y parlamentaria y, por otro lado, los modelos de gobernanza auspiciados desde el sistema multilateral.

¿Cómo llegamos a esto? Décadas atrás, en 2004, apenas iniciado un nuevo ciclo democratizador en Perú, que suponíamos iba a reparar los daños ocasionados por el momento autoritario fujimorista de los 90, Carlos Franco ya hablaba de un realismo desencantado para referirse

a la democracia peruana⁵. Estaba convencido de que la voluntad de cambio y los esfuerzos aplicados para reformar algunos aspectos que estaban prescritos en la Constitución de 1993 eran de bajo impacto, en tanto lo esencial, la relación Estado-sociedad que dicha Carta Magna había formalizado, no fue alterado, y de esa manera la aspirada democracia no podía ser consolidada.

En efecto, una gran promesa entonces fue la participación ciudadana. Sin embargo, lo cierto es que nunca se debatió en forma su definición, más allá de su interpretación «técnica», es decir, el uso burocrático del esquema ideado por los organismos multilaterales para la «gestión eficiente» de las políticas públicas. De otro lado, desde el 2004 se buscó una y otra vez –sin éxito– formular mecanismos que fortalecieran a los partidos políticos, mediante condicionamientos para su inscripción y ampliando paulatinamente cuestiones como la revocatoria de autoridades electas y, luego, con la generalización de la prohibición de reelección que ya había sido establecida para el Presidente de la República, como una de las primeras enmiendas que se le hizo a la Constitución de 1993, luego de la caída de Alberto Fujimori.

De esta manera, si bien nunca hubo en el Perú tantos espacios institucionales abiertos al diálogo y a la concertación entre el gobierno, los partidos y las organizaciones de la sociedad civil, estos languidecieron rápidamente. Pronto, estos espacios que debían ser la arena para la actuación de las organizaciones sociales fueron influenciados por las élites territoriales y los funcionarios de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), lo que denotaba las diferencias que marcaban el desigual acceso a la información, la

⁵ Grupo Propuesta Ciudadana (GPC). *La participación ciudadana y la construcción de la democracia en América Latina. Seminario internacional*. Lima: GPC - Asociación Servicios Educativos Rurales (SER) - Consorcio Sociedad Democrática CONSODE - Oxfam, 2004.

capacitación, las diferencias educativas y el prestigio existentes entre los diferentes grupos sociales que componen el país.

Sin embargo, si bien lo dicho es importante, no pareciera ser lo sustancial. A lo largo de la experiencia democrática peruana lo que vamos a ver nítidamente es el menguante interés de las organizaciones sociales para incorporarse en los espacios participativos formales, en la medida en que usaban otros mecanismos que, a la sazón, parecieran haberle dado resultados más inmediatos. Uno de ellos, el más importante, ha sido el conflicto abierto. Durante estos años, la Defensoría del Pueblo se encargó de contabilizarlos y clasificarlos, llegando a registrar miles de ellos por año, predominando los denominados «conflictos socioambientales», es decir, aquellos generados por las actividades extractivas.

Entonces, no es solamente que ahora busquemos salirnos de los canales instituidos y tengamos propensiones a fusilar a todos aquellos que no comulgan con nuestras ideas o sentido moral, como quieren unos, o creer que los militares pondrán fin a la inseguridad ciudadana, como argumentan otros. Hay que remarcar también que, en esta línea, un denominador común en todas las bancadas recién conformadas, que además comparten con el Ejecutivo y el Congreso anterior, es que ninguna ha tenido un planteamiento político y una solución por el estilo al problema de la corrupción, salvo declarar su «inflexibilidad» ante ella y/o la posibilidad de «combatirla» incluso fuera de la ley.

¿Cuáles son los límites de una «mano dura» que tanto atrae a un electorado cansado de una situación que impacta negativamente en su vida cotidiana? Lo hecho hasta el momento en materia anticorrupción no está siendo asociado a más y mejor democracia, como debiera ser, circunscribiéndose a lo que buenamente puede avanzar en el ámbito legal un grupo de fiscales y jueces. Menos aún, ni siquiera hemos considerado que debemos hacerla formar parte de un marco global que busca disminuir la incidencia de este delito, por los inmensos daños

que provoca en términos económicos y, especialmente, en la adecuada gobernanza nacional y global.

Ante esto, cómo podemos formular un debate respecto a derechos afectados por la corrupción, más allá de lo que digan los abogados o dirigentes políticos, cuando lo que está en cuestión no es solamente el grado delictivo del comportamiento de los corruptos, sino cómo estos delitos afectan los derechos que el Estado garantiza y, a su vez, cómo este controla la acción de las corporaciones y las obliga a que este objetivo –no dañar derechos reconocidos– sea parte de sus obligaciones.

Esto es, creemos, lo que debería ponerse sobre el tapete con la intención de Odebrecht de denunciar al Estado peruano ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi). En otras palabras, esta acción de la empresa brasilera no se ha activado teniendo en consideración solamente que esta posibilidad estaba estipulada en los contratos. En sus cálculos hay muchos más factores como, por ejemplo, el peso específico que podría tener el Perú en las jurisdicciones internacionales, su capacidad de defensa en estas instancias, los ámbitos y espacios que forman parte de su estrategia, la direccionalidad, calidad y cantidad del impacto que una u otra sentencia podría provocar, etc.

Es decir, en estos espacios se pone en juego mucho más que un básico sentido de lo legal y en eso no estamos precisamente en las mejores posiciones. En ese sentido, ahora que ponemos en tela de juicio parte de lo actuado por los fiscales encargados de llevar adelante los procesos que implica a las empresas constructoras brasileñas, debemos tomar nota que no todo corresponde a las acciones que hagan o dejen de hacer. Lo más importante ahora resulta ser la posición política del Ejecutivo sobre la corrupción, qué metas se propone, saber cuáles son sus instrumentos y qué resultados ha alcanzado.

Así, como acción urgente, no estaría mal hacer un balance sincero sobre los logros parciales que se habrían alcanzado con el Plan

Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, que reemplazó al Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción que iba hasta el 2017, y que fue definido como una estrategia que:

(...) articula acciones de prevención, detección, investigación y sanción, diferenciando los distintos niveles de corrupción que existen y la manera diferenciada de su impacto, así como una estrategia de participación conjunta y articuladas de las entidades y la sociedad en su conjunto.

Inmersos en esta problemática, desde estas páginas alcanzamos algunas reflexiones que nos permitan no solo entender cuánto socava la corrupción a la democracia y al Estado de derecho, cuánto le resta a la construcción de un proyecto nacional que incluya a todos los peruanos y peruanas, y cuán distantes podemos estar de enfrentarla adecuadamente, más allá de los términos legales. Esperamos que esta entrega contribuya a este propósito.

Lima, abril del 2020

Qué podríamos hacer contra la corrupción

Eduardo Toche M.

Sumilla

Sin lugar a dudas, «corrupción» debe ser la palabra que usamos con mayor frecuencia cuando nos referimos a los políticos. Sin embargo, agregada a su indefinición conceptual, tenemos dificultades para vincularla a conductas o circunstancias específicas. A ello se le suma la acción de los jueces que, muchas veces, han aumentado la confusión, en lugar de aclarar el panorama.

Los avances en ese sentido nos revelan «zonas grises» respecto a las responsabilidades de los agentes privados, las fronteras que delimitan el bien común y la privatización, los sentidos de las políticas públicas, entre otros aspectos de vital importancia que es necesario aclarar.

De esta manera, es fundamental que, además de su carga moral y el afinamiento de los procedimientos legales, la corrupción sea abordada bajo una perspectiva política; en otras palabras, como el predominio contundente de los intereses privados en el quehacer público, la ausencia de control y la ineficacia de la institucionalidad –entidades y procedimientos– que, en el papel, deberían controlarla en tanto dentro de los objetivos de la función pública está la buena gestión de los bienes públicos, puntualmente los derechos de las personas.

LA CORRUPCIÓN, SI BIEN HA SIDO DESDE SIEMPRE un ingrediente importante en las evaluaciones que hacemos a los políticos, tiene actualmente una ubicación central en el debate nacional e internacional, en el que pocas veces nos detenemos a reflexionar sobre la serie de vacíos e imprecisiones necesarias de aclarar para verla, fundamentalmente, como un factor político y no tanto moral y legal. Es decir, que no se resume al hecho de detectar, perseguir, enjuiciar y sancionar al que comete el delito.

Esta no es una preocupación singular y aislada. En efecto, cada vez más se toma nota de que la corrupción es un término que se ha popularizado rápidamente pero que, a su vez, va acompañado de un significado normativo incierto¹. Al respecto, tenemos que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, el único instrumento anticorrupción global vinculante, no incluye un significado explícito del término.

De otro lado, como sabemos, circulan más de una definición general para denunciar una conducta asociada a la comisión de corrupción como, por ejemplo, la que ofrece Transparencia Internacional, para la cual es: «el uso de cargos públicos para

¹ Albanese, Jay S. y Artello, Kristine. «The Behavior of Corruption: An Empirical Typology of Public Corruption by Objective & Method». *Criminology, Criminal Justice, Law & Society*, vol. 20, n.º 1. Seattle: Western Society of Criminology, 2019, pp. 1-12.

beneficio privado», ampliada en el año 2000 para incluir la corrupción corporativa o empresarial con el cambio de redacción: «el abuso del poder confiado para beneficio privado».

Sin embargo, estas definiciones tan genéricas, aun cuando tienen valor, no especifican los elementos precisos que estarían constituyendo una conducta corrupta en la práctica. Más aún, parte de las acciones de los jueces han complicado la situación, en lugar de aclararla, como lo que pudo estar residiendo detrás del *impeachment* a Donald Trump.

Todo conduce a pensar que hay un patrón en la conducta de la familia Trump que puede ser rastreada desde décadas atrás, consistente en buscar influenciar en fiscales y jueces mediante demandas, donaciones o simplemente con invitaciones a cenas y juegos de golf, de las que Trump ha salido airoso una y otra vez aprendiendo a ampliar sus límites cada vez más².

Ahora bien, los legisladores de la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos lo acusaron de ejercer presión sobre las autoridades de Ucrania para obtener beneficios políticos personales y de intentar obstruir las investigaciones que se llevaban a cabo. Casi todos los miembros del congreso votaron en conformidad con los lineamientos de sus partidos, salvo dos demócratas que votaron en contra de la primera acusación y tres que se opusieron a la segunda.

Trump fue sometido a un juicio en el Senado y pudo haber sido destituido a solo unos meses de las elecciones presidenciales que se celebrarán el mes de noviembre. Sin embargo, dado que los republicanos son mayoría en la Cámara Alta, las posibilidades eran escasas.

En efecto, finalmente el Congreso no lo destituyó. Es más, algo muy significativo fue que la Corte Suprema, presidida por el mismo John Roberts, que diera inicio al juicio de destitución, empezó a

² Bernstein, Andrea. «Corruption with No Consequences, from Bridgagate to Impeachment». *NYR Daily*, New York, 31 de enero del 2020. Ver en: bit.ly/39sLHwf

limitar sus posibilidades de acción, reduciendo aún más el alcance de los enjuiciamientos por corrupción, estando incluso de acuerdo con la afirmación de que un presidente tiene inmunidad absoluta contra cualquier investigación mientras permanezca en el cargo.

En otras palabras, ante el panorama tan genérico que rodea a la definición de corrupción, la pregunta a responder es qué tipos de intercambios, favores, actos u omisiones constituyen corrupción y cuáles no. Sin este tipo de especificidad, es difícil identificar qué comportamientos particulares se consideran más graves (y, por lo tanto, criminalizados y procesados) y determinar cómo diseñar esfuerzos de prevención en torno a tipos específicos de conducta y mala conducta³.

Por lo tanto, muchos han debatido los límites de la conducta corrupta pero sin un conocimiento específico de los tipos de corrupción a abordar, y así no podremos saber cuáles son los comportamientos opuestos (es decir, no corruptos) que deberían promoverse. Más aún, discutir la manera como se asume la corrupción permitirá organizar, formar y generar una visión crítica que derive a un enfoque más pertinente para favorecer el desarrollo. Esto requiere construir una visión, una forma de ver este tema hacia el futuro y no como una situación dada.

Esto, en suma, contribuirá a responder desde los determinados espacios en donde tomamos posición como parte de la sociedad civil sobre ¿qué es la corrupción?, ¿cómo la podemos definir?, ¿qué es la lucha contra la corrupción, entendida como una política pública? y ¿qué resultados esperamos cuando enfrentamos a la corrupción?

Bajo este marco, debemos reflexionar el tema con una mirada distanciada de los análisis derivados del sentido común propio de los malestares de los ciudadanos respecto a sus percepciones de los

³ Albanese, Jay S. y Artello, Kristine. «The Behavior of Corruption: An Empirical Typology of Public Corruption by Objective & Method». *Criminology, Criminal Justice, Law & Society*, vol. 20, n.º 1. Seattle: Western Society of Criminology, 2019, pp. 1-12.

gobernantes y autoridades, que permitan incorporar y hacer formar parte de una política pública los ingredientes necesarios que tenga como fin disminuir, amenguar y erradicar la corrupción en el país.

Primero, debe señalarse que la corrupción es un factor que, al parecer, ha estado manifiesto en la historia de nuestro país, tal como lo describe Alfonso Quiroz en su libro *Historia de la corrupción en el Perú*, de manera tal que hemos desarrollado cierta tolerancia a estas situaciones, por lo que cuando nos detenemos a pensar en ellas, no nos damos cuenta de la necesidad de un mayor análisis y reflexión, así como de poder determinar el momento en que surge lo que actualmente estamos denominando como corrupción.

Pero, podríamos identificar una historia reciente, particularmente significativa para nuestros intereses, que empieza a configurarse en los años 90, cuyos impulsos provienen desde los organismos multilaterales, específicamente del Banco Mundial (BM), que es el primer ámbito donde se empieza a hablar de manera cierta, conceptual y de aplicabilidad sobre el concepto de corrupción, es decir, los resultados de gestionar políticas públicas cuando campea la corrupción.

Así, en 1997 los informes del BM veían a la corrupción como un aspecto fundamental que impedía el crecimiento y el desarrollo económico de los países, conceptualizándola como un «abuso de poder público para el beneficio privado», ganando legitimidad el concepto por la particularidad de ser fácil, preciso, conciso, con gran potencial de difundir y entenderse fácilmente.

En esos años, el BM estaba abocado a redefinir sus estrategias para fomentar el crecimiento, arribar a los objetivos de desarrollo que se proponían y obtener los resultados que se habían planteado. En este contexto, empezó a formularse la idea de que el subdesarrollo no era producto exclusivo de la falta de recursos, de la falta de ideas, ni de falta de estrategias, sino de gobiernos intermediarios de la cooperación internacional corruptos que no permitían el

debido flujo de recursos ni la aplicación de las políticas públicas adecuadas para salir de una situación de estancamiento.

Así, debe tenerse en cuenta que el concepto de corrupción que empezaba a primar no tenía raíces morales sino eran claramente de índole político y completamente ideologizado. De esta manera, el BM estaba pensando la corrupción como impedimento para una mayor eficacia, desde una posición neoliberal y dándose explicación del porqué no funcionan sus programas debido a que los intermediarios (gobiernos, Estados) eran maquinarias esencialmente corruptas que debían cambiarse, fomentando más institucionalidad.

Jeffrey Sachs, en su libro, *Las trampas de la pobreza*, fue muy crítico de estas posiciones y señaló que las cosas no funcionaban porque lo que estaba mal no era una conducta determinada de los gobernantes, sino el diseño mismo de las políticas públicas. Es así que el debate se centró fundamentalmente en las condiciones que mostraba el continente africano por ese entonces, donde el BM quiso demostrar que el problema del subdesarrollo estaba esencialmente localizado en gobiernos corruptos, teniendo, hay que decirlo, muchas evidencias que mostrar. Mientras tanto, Sachs insistió en que los diseños y estrategias de políticas eran los responsables, lo que generó una gran confrontación dentro del sistema multilateral, donde se fue estableciendo, desde entonces, uno y otro criterio.

En este contexto, surge el planteamiento de darle más eficacia a la cooperación Norte-Sur, bajo la consigna de que la ayuda debía ser un medio cierto para lograr los resultados que requería el desarrollo, impulsando los mecanismos correspondientes. Así, se organizan cumbres globales para establecer la mejor manera de que los recursos del Norte vayan «correctamente» al Sur y se conviertan en crecimiento y desarrollo, dando lugar a espacios como los acuerdos de París, Accra y Busán, durante las primeras décadas del presente siglo, con la idea de conformar estructuras

más eficientes y menos corruptas que permitan un mejor y mayor flujo de recursos que sean destinados al crecimiento y el desarrollo.

Este gran debate y todos sus elementos fueron novedosos para fines de los años 90, además de profundos y legítimos, en base a los cuales los organismos multilaterales, sobre todo el BM, rediseñaron las relaciones Norte-Sur, viendo a la corrupción como un elemento que estaba dificultando y hasta impidiendo la formulación de lo que el BM denominaba «el buen gobierno», al no permitir que la gestión de las políticas públicas sean eficientes ni que haya una adecuada asignación de recursos, generando una concepción tecnocrática de la corrupción que mostraba los motivos por la que debía ser enfrentada.

El paradigma del buen gobierno –el conjunto de medidas políticas dirigidas a convertir las instituciones políticas disfuncionales en proveedores de servicios eficientes y transparentes– es, como vemos, una posición claramente tecnocrática, que busca abstraerse totalmente de la política porque sus promotores consideran que esta no conduce al resultado eficiente, sino, por el contrario, es un factor que impide este objetivo.

Pero esta posición generó un problema que el propio BM empezó a analizar, sin encontrar una manera institucionalizada de poder resolver: además de la indefinición de lo que era la corrupción, se empezó a criticar que esta se había entendido solamente como una cuestión pública, donde un funcionario o autoridad se aprovecha de recursos del Estado en beneficio de ellos, cuando era cada más evidente que la actividad privada también comprometía crecientemente lo que era visto como propio de los ámbitos públicos, aprovechándose de ello para su propio beneficio, situación que no se encontraba explícita en la definición previamente citada, que solo veía el mundo del Estado y sus funcionarios.

Como se sabe, al no haber un punto de acuerdo entre los dos grupos del BM (autoridades corruptas versus diseños corruptos),

los cuestionadores se retiraron y formarían Transparencia Internacional, que pasados los primeros años del presente siglo plantearon la necesidad de reconstruir el concepto de lo corrupto y lo que es la corrupción para incorporar a los privados en esa definición. Junto con esto surgió el tema de la corrupción sistémica, es decir, sistemas que funcionan en base solo y exclusivamente de corrupción, y no verla como acciones aisladas solamente.

¿Por qué este giro? Al parecer hubo un factor crucial: se había hecho evidente la necesidad de redefinir la estrategia del BM ante los países subdesarrollados que casi no se habían beneficiado de sus programas, dirigiendo las culpas a los gobiernos intermediarios, tildándolos de ineficientes y corruptos.

Pero, hubo más. Parker y otros, precisando el problema, indicaron que si bien ningún país era inmune a la corrupción, había que diferenciar la «corrupción normal» (una situación no generalizada y que se puede controlar con un aparato especialmente diseñado para luchar contra ella, que incluye un sistema jurídico, contabilidad y auditoría, presupuestos, compras competitivas y fiscalización por la ciudadanía) de la «corrupción sistémica» (situación generalizada, donde el aparato montado para limitarla y combatirla no es efectivo o está seriamente afectado también por la corrupción). Dicha autora indicaba que esta última situación era la que se percibía en América Latina, constituyéndose como «un reto central a la democracia y al desarrollo económico y social (...) por eso, en la actualidad la corrupción se considera no solo una consecuencia de un gobierno débil, sino también como una causa de la pobreza y el subdesarrollo»⁴.

⁴ Parker, Norma; Berthin, Gerardo; de Michelle, Roberto y Mizrahi, Yemile. *La corrupción en América Latina: un estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas*. Alexandria: Americas' Accountability Anti-Corruption Project. - Casals & Associates - Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid), 2004.

Entonces, el planteamiento de incorporar a los privados en el concepto hace que las teorías generales de la corrupción no sean aplicables, centrándose en cuestiones específicas que se debían detectar, diagnosticar y resolver, porque la manera como se relacionaban los elementos públicos y privados debían ser descritos a partir de la forma específica que adquirirían en un contexto dado.

Esto es importante de considerar en la medida en que paulatinamente hay una creciente presencia de las corporaciones privadas y un claro retiro y disminución de las entidades públicas y de los Estados de la actividad económica. Sin embargo, esto que pudo ser un avance en la comprensión del problema, generó otras interrogantes. El sistema multinacional, global, está compuesto por los Estados mas no por las empresas, por lo que el desafío a partir de entonces era cómo proceder para pedir cuentas y establecer pautas de control ante entidades que no forman parte de ese sistema.

Más aún, con la creciente importancia que van adquiriendo las corporaciones, llegó un momento en que empezaron a ser económica, social y políticamente más poderosas que muchísimos Estados. En suma, paulatinamente, al margen de la autonomía de los Estados nacionales, se ha generado un poder corporativo que tiene relación directa con, por ejemplo, la manera como se llevaron a cabo los procesos de privatización y otros, es decir, un poder que se genera paralelo a los Estados pero que ni ellos ni los sistemas multilaterales pueden controlar. Un poder, en resumen, que en su trayectoria reciente afecta cada vez más los denominados bienes comunes y, entre ellos, los derechos ciudadanos, sin que tengamos medios adecuados para controlarlo.

Como señala Vergara⁵, la corrupción sistémica, que abarca formas estructurales de corrupción, como la corrupción legal e institucional, no solo es diferente de los significados del término basados en el actor: la elusión y violación de la ley por parte de

⁵ Vergara, Camila. «Corruption as systemic political decay». *Philosophy and Social Criticism*, vol 13. Newbury Park: SAGE Publishing, 2019, pp. 1-25.

un clan o clase para su propio beneficio o la compra de influencias políticas por intereses privados, sino que también difiere de las definiciones de corrupción que ponen como cuestión central el debilitamiento del Estado de derecho. En suma, una comprensión de las cosas desde la noción de corrupción sistémica nos conduce a la naturaleza misma de la estructura política y económica, dejando de lado la posibilidad de controlarla sin afectar este fundamento.

Ante esto, ¿cómo podemos formular un debate respecto a derechos afectados por la corrupción, más allá de lo que digan los abogados o dirigentes políticos, cuando lo que está en cuestión no es fundamentalmente qué tan delictivo es el comportamiento de los agentes corruptos, sino cómo estos delitos afectan los derechos que el Estado garantiza? y, a su vez, ¿cómo controla la acción de las corporaciones y las fuerzas a que este objetivo –no dañar derechos reconocidos– sea parte de sus obligaciones?

Como vemos, conforme avanzan estos criterios también se generan nuevas percepciones sobre lo que sería la corrupción para el ciudadano, de manera tal que la antigua definición del BM va quedando distante del objeto que deseaba circunscribir. Entonces, se van abriendo dos vías por donde se canalizan los entendimientos contemporáneos de la corrupción: primero, si estamos ante una «disfunción» proclive a ser corregida mediante ajustes legales y de gestión, o ante un sistema político y administrativo que no podría sostenerse sin la corrupción como dimensión; y, segundo, debiendo calibrar las especificidades de los actos sindicados como corruptos y cómo comprometen cada uno de ellos los derechos de los ciudadanos.

En medio de todo ello, aún seguimos sujetos básicamente a dirigir nuestro malestar hacia los gobernantes en el sentido de que todos son corruptos –una acción eminentemente subjetiva, determinada por lo que se denomina «la percepción»– sin todavía desarrollar líneas de reflexión que revelen cómo es que la corrupción afecta los derechos de los ciudadanos o hace menos

eficiente una política pública, y esto último no por el lado de que quite recursos para implementar nuevas escuelas, por ejemplo, sino por cuestiones como que los impuestos que pagamos termine en manos de un agente privado. A partir de eso, deberíamos ver también cuestiones como las acciones corruptas que son legales, porque existe un manto de legalidad ante actos que son a toda vista corruptos.

Un paso importante que permite ver todas estas dimensiones y que argumenta con potencia que, finalmente, lo que está en el centro de los problemas es no haber dado aún el debate indispensable que cuestione los alcances del interés público, es que todavía no nos hemos preguntado y respondido con claridad: ¿qué son los bienes públicos?, ¿qué son los bienes comunes? y ¿cómo un Estado dañado por la corrupción va a impactar negativamente sobre todo lo que está implicado en estas dimensiones?

Sobre esto último, de una u otra manera, todos los ciudadanos compartimos percepciones sobre los daños que genera la actividad corrupta al bien común, provenga de una acción de los funcionarios del Estado o de los privados. Sin embargo, lo que necesitamos es evidenciar los daños que estas acciones causan al bien público, al efecto negativo que tienen sobre los derechos de las personas. En otras palabras, no solo cuando dañan el ambiente, el agua, los mares, sino también cuando dañan directamente los derechos que son los bienes públicos fundamentales que portamos todos los individuos.

De esta manera, la corrupción debe empezar a entenderse como algo que no puede restringirse solamente a sus aspectos legales, sino que estamos obligados a trascenderlo. Y para ello debemos definir la posición desde la que vamos a ubicarnos para proyectar el alcance y la naturaleza del resultado que queremos, porque debemos estar muy claros que, como hemos visto líneas arriba, no hay necesidad de dejar atrás enfoques incluso neoliberales o criticar a los organismos multilaterales, como el BM, ya que forman parte

de un sistema que presentan crecientes preocupaciones sobre la corrupción y sus impactos, proponiendo soluciones para inhibirla. Nuevamente, es cuestión de decidir cómo vamos a comprenderla y qué objetivos perseguimos con su erradicación.

Pese a ello, reafirmamos, los peruanos aún no nos hemos dado nuestras interpretaciones sobre la corrupción, pese a que desde hace 15 años Transparencia Internacional vienen señalando que no puede reducirse a una cuestión meramente legal, porque un acto puede ser corrupto y criminal, sin dejar de ser legal. Para ello, basta recordar lo sucedido en Las Bambas, Bagua, Conga y demás, en donde se evidenció comportamientos altamente corruptos sobre la base de una legalidad que no se cuestionaba. Allí es donde se debe localizar las atenciones.

Además, no es solamente establecer los ámbitos público y privado, sino subrayar que el ámbito público empieza a caracterizarse por una constante privatización, a lo que Francisco Durand denomina «la captura del Estado», donde los sectores o niveles de este pasan a ser «propiedad» de conjuntos empresariales, lo que conduce a la necesidad de analizar en dónde descansa finalmente el poder en el país.

De esta manera, la pregunta es si en realidad el poder reside en nuestros representantes –¿es el Congreso lo que debiera ser?–, si son ellos los que realmente deciden lo que es de interés para los ciudadanos. Estas interrogantes deberían promover debates regionales y nacionales para reflexionar sobre las formas de representación y si estos procesos están conduciéndose por donde los ciudadanos esperan que vaya, dado que en un Estado crecientemente privatizado ya no tendría mucho sentido, aparentemente, debatir sobre el número de cámaras que debería tener el Congreso, si debe haber renovación por tercios, si se prohíbe la reelección y, en resumen, gran parte de los temas sugeridos en la reforma política que legitimó el referéndum pero que aún no se consolida en las normas.

Entonces, lo que debemos preguntarnos es hasta qué punto se puede controlar una corrupción legalizada cuando se tiene un Estado privatizado generando normas dirigidas a la acción, expectativas y resultados que quiere un determinado grupo y no en beneficio del bien común.

Entonces, las estrategias contra la corrupción se han reducido prácticamente a qué hacer con un par de empresas brasileñas y sus tratos con un conjunto de gobernantes, y qué tanto dinero dieron a través de prácticas ilícitas. De esta manera, ¿el problema de corrupción en el Perú se originó con el caso *Lava Jato*, cuando Odebrecht corrompió a todos los que podía? O, como dijo Jorge Barata, era que las condiciones en el Perú propendían a desarrollar y exponenciar las prácticas corruptas. En otras palabras, Barata nos dijo que hubo un ambiente propicio previamente construido para hacer lo que hicieron.

Bajo estas observaciones, deberíamos reconsiderar la dimensión del impacto de *Lava Jato* y cuál sería su direccionalidad. Como sabemos, Odebrecht inicia operaciones en el Perú en 1979 y creó casi 30 empresas alrededor del negocio de la construcción. 37 años después, el 2016, empezaron a revelarse los casos de corrupción en los que estaba involucrada y que comprometía a altos funcionarios del Estado peruano, alcanzando a todos los presidentes de la República elegidos desde el 2001, incluyendo a gobernadores regionales –como en Áncash y Cusco–, así como a autoridades locales –como la ex alcaldesa de Lima, Susana Villarán–.

En total, desde los años 90, Odebrecht hizo negocios en el Perú por más de 11 mil millones de dólares, fundamentalmente en la construcción de grandes obras públicas licitadas por el Estado peruano, conociéndose hasta el momento el pago de sobornos a altas autoridades por 36 millones de dólares, alrededor del 0.32% del total que negoció durante esos años.

Pero, más allá de ese ejemplo, la cuestión no se reduce a asentar la idea de que la corrupción se va a enfrentar mediante una política

pública de prevención y luego de sanción al corrupto cuando hay otros aspectos que vienen señalándose desde décadas atrás. Todo esto se aprecia en los instrumentos desarrollados para dicho fin, siendo el principal el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, que reemplazó al Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción que iba hasta el 2017, definidos estos como una estrategia que articula acciones de prevención, detección, investigación y sanción, diferenciando los distintos niveles de corrupción que existen y la manera diferenciada de su impacto, así como una estrategia de participación conjunta y articulada de las entidades y la sociedad en su conjunto.

Sin embargo, pese a los avances que estas estrategias muestran, en ellas no se incorporan cuestiones que se espera de toda política pública actualmente, como un enfoque basado en derechos (no se visibiliza a los ciudadanos), con un enfoque participativo, ni tampoco dice nada sobre cómo reformar el Estado para asegurar un futuro con menos corrupción. Más aún, se establecen dos líneas de acción prioritarias, una la prevención y la otra realizar acciones en el ámbito subnacional, considerando que «en los últimos años se han incrementado los casos de corrupción en los gobiernos regionales y locales, desarrollando peligrosas acciones delictivas incluso vinculadas al crimen organizado», lo que manifiesta un sesgo peligroso contra estos gobiernos, cuando la evidencia muestra que todos los exgobernantes del Perú están requeridos, de una u otra forma, por la ley: el problema no son los gobiernos locales o regionales, el problema es el Estado.

De otro lado, según el mencionado plan de lucha contra la corrupción, se han organizado 69 acciones para combatirla, cada una con su respectivo indicador, pero el detalle es que, salvo unos pocos de esos indicadores, no se tiene una línea de base, de manera que se puede llegar a cualquier resultado y siempre serán buenos. En suma, debemos ponernos al día, siendo una exigencia minimalista el alineamiento con las propuestas de los

organismos multilaterales que, para el caso, resultan radicales para lo que estamos viendo en el país en materia de política contra la corrupción, especialmente en el tratamiento de los agentes privados.

Perú 2001-2019: de la corrupción generalizada a la institucionalización pública

Oscar Ugarteche

Sumilla

El presente texto busca hacer un repaso por las primeras investigaciones sobre delitos económicos llevadas a cabo apenas hubo un gobierno electo tras la fuga de Alberto Fujimori. Se quiere hacer un breve recuento de lo hecho y de las reacciones en el sentido de institucionalizar el Estado. La evidencia de la manera como funcionarios públicos de alto nivel se coludieron con empresarios nacionales y extranjeros para enriquecerse y enriquecerlos es grotesca y no debe ser olvidada. Lo importante es cómo se puso en marcha tras década y media un sentido común de lo inaceptable que es eso y lo deseable y necesario que es tener instituciones que funcionen para que se respete la ley. Estamos ante un parteaguas donde la ley era para el tonto y el débil, y, crecientemente, se aprecia que es para todos, incluso para los más poderosos. Queda en la agenda darle mejor funcionamiento al Poder Legislativo y fortalecer al Poder Ejecutivo de forma que los gabinetes ministeriales sean más estables y se pueda avanzar en las agendas que llevan los ministros. El Perú entra en una próxima etapa de su vida republicana.

EN EL AÑO 2001, SE FORMÓ EN EL CONGRESO DE LA REPUBLICA la Comisión Especial de Delitos Económicos y Financieros (Cidef), bajo la presidencia del congresista Javier Diez Canseco (+). Su hipótesis era que se habían privatizado los intereses del Estado y que diversos actores en espacios económicos y políticos decisorios estaban ahí con una agenda propia. Esto significaba la reversión del esquema «agente principal», donde el principal debería de ser el Estado¹, siéndolo en realidad una empresa privada, con un agente propio que opera dentro del Estado como «si fuera» un actor público y tuviera «interés público». La evidencia de esta situación es que la privatización no fue solo un tema de activos tangibles, sino de mentes y valores. Alfonso Quiroz² (+) argumentó que el problema era endémico y cultural; pero lo cierto es que lo sucedido a partir de la década del 90 no se había visto jamás en el Perú.

Paradójicamente, los gobiernos tecnocráticos terminaron siendo un club de argolleros y argolleras, con protección del Opus Dei³: como en la España franquista y de Aznar, la relación Iglesia-

¹ Ugarteche, Oscar. «La nueva corrupción. Tipología y aproximaciones teóricas desde el caso Fujimori/Montesinos». *Nueva Sociedad*, n.º 194. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert (FES), 2004, pp. 91-104.

² Quiroz, Alfonso W. *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2013.

³ Durand, Francisco. «Opus Dei, la Obra en el Poder». *desco.org.pe*, Lima, 1999. En: bit.ly/2Plk40Y

Estado-empresa sirvió para amparar a los delincuentes de cuello blanco.

Este texto se divide en:

- La colusión del Poder Ejecutivo con la empresa privada
- La privatización de los intereses del Estado
- Los agentes actuaban con agenda propia
- La protección de la Iglesia católica
- La nueva institucionalización

La colusión del Poder Ejecutivo con la empresa privada

Quiroz argumentó que la corrupción en el Perú es endémica y que la fundación de la República Aristocrática en el siglo XIX fue gracias a ella, momento en el cual la oligarquía logró enriquecerse aún más. Más tarde, otros han argumentado que la República Oligárquica del siglo XX fue también alimentada por la corrupción. En todos los casos la corrupción consistía en tomar dinero público de alguna forma, siendo los métodos más comunes el desvío de fondos públicos o el beneficio de información adelantada.

Lo novedoso llegó de la mano del Banco Mundial y sus reformas estructurales. Traídas desde afuera con funcionarios peruanos, con un diagnóstico universal de lo que pasaba, se introdujeron reformas al día siguiente del golpe de Estado de 1992, en el nombre de la democracia del mercado. En ese momento se abrió un escenario nuevo: los empresarios internacionales compraron los activos y las empresas públicas para lograr utilidades privadas bajo el supuesto de que el Estado era un mal empresario. Es decir, para los ministros de Estado la meta era privatizar su rama a todo costo.

Las hipótesis de trabajo confirmadas por las investigaciones llevadas a cabo en el Congreso de la República entre el 2001 y el 2003 fueron que:

(...) durante la década pasada un grupo corrupto de altos funcionarios públicos y de mandos militares asociados ilícitamente para delinquir capturaron el Estado con el objeto de imponer un régimen autoritario e ilegítimo, que garantizara su propia reproducción y continuidad. Esta asociación utilizó un conjunto de mecanismos que permitieron la transferencia ilícita de recursos públicos a manos privadas, ya fueran propias o de terceros. Este núcleo corrupto habría estado integrado por diversos grupos vinculados de forma distinta y particular al poder político. El expresidente Alberto Fujimori y su entorno personal que asumieron al Estado y la función pública como fuente de beneficio patrimonial.

Los servicios de inteligencia y Vladimiro Montesinos, jefe real del SIN, articulando diversos intereses que llevaron a subordinar a las FF.AA. Entre los integrantes del núcleo corrupto también se encuentra a algunos integrantes del alto mando militar que, desde fines de la década de los ochenta, venía preparando una propuesta de reestructuración económica, jurídica, social y de control del Estado por 20 o 30 años.

[Hubo] Un conjunto de grupos de poder económico y financiero bien conectados a sectores de empresarios y tecnócratas ubicados en puestos estratégicos de la administración del Estado.

Este núcleo corrupto se constituyó desde el inicio del gobierno de Alberto Fujimori en 1990 consolidándose a partir del Golpe de Estado perpetrado el 5 de abril de 1992, para imponer su dictadura al margen de la Constitución⁴.

El primer gran caso de esta colusión fue cuando el asesor del ministro de Economía, responsable de la privatización de AeroPerú, terminó rompiendo las leyes peruanas sobre límites de propiedad extranjera en la línea aérea de bandera, para vendérsela al capital mexicano y luego acabar de presidente del directorio de la misma como empresa extranjera. El objetivo de la colusión era que el Estado no tuviera que meter más fondos en la empresa que

⁴ Comisión Especial de Delitos Económicos y Financieros (Cidef). *Informe final de investigación*. Lima: Congreso de la República, 2002. Ver en: bit.ly/31OXeBI

estaba quebrada en ese momento a cambio de quebrar la ley por un beneficio.

Visto con distancia, hubo colusión entre un funcionario del ministerio de Economía, que quería vender, y el comprador internacional, que fue elegido para beneficio personal de ese alto funcionario peruano. Los ganadores fueron los compradores mexicanos que compraron el 100% de las acciones con una triquiñuela de que algunos socios eran peruanos. El límite legal era 49% de propiedad extranjera. Luego de comprarla y hacer el gesto de reactivarla, la cerraron y se quedaron con las rutas, los activos y menos competencia. De premio el funcionario acabó de presidente de la línea aérea que luego él mismo quebró, siguiendo la voz del amo. En este caso, la colusión estuvo entre quién escogió al comprador y el comprador, con la finalidad de la operación de cerrar la línea y quedarse con los activos intangibles, vista la evidencia *ex post*.

El mismo grupo de empresarios detrás de Alberto Fujimori, en el momento del golpe de Estado, son los que ahora, en el 2019, están con Keiko Fujimori en su alianza con el APRA. Liderados ahora por Pedro Olaechea y Roque Benavides, uno fujimorista y el otro aprista, expresan directamente lo que antes hicieran sus representantes.

La privatización de los intereses del Estado

El Perú, en 1992, estaba sumido en una guerra interna, sufría de una caída del Producto Bruto Interno (PBI) mayor a 30%, acumulada desde 1988, y la emigración ya había pasado el nivel de tres millones de personas.

Fue en este contexto político, económico y social que, a partir de 1992, se inició un conjunto de procesos simultáneos por los que un núcleo mafioso, tomó control dictatorial, extra-legal del aparato del Estado.

Los procesos referidos se resumen en las siguientes líneas:

- Respecto al Poder Ejecutivo, la concentración del poder se efectuó en dos niveles:
 - Control del Poder Ejecutivo sobre el Congreso y el Poder Judicial y Ministerio Público.
 - Al interior del Poder Ejecutivo, concentrando las decisiones cruciales en la Presidencia de la República y sus órganos (entre ellos el SIN), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de la Presidencia (MIPRE).
- Reestructuración de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) y de los Sistema de Inteligencia y de Seguridad Nacional, asegurando el control directo de las mismas por parte del Presidente de la República y la cúpula militar en el poder. Como efecto de ello se llevan a cabo tanto una progresiva militarización de diversos aspectos de la vida nacional, como la concesión de prerrogativas casi ilimitadas para la disposición de fondos públicos en el Sector Defensa.
- Se incrementa sustancialmente la capacidad normativa del Presidente de la República, por medio de legislación delegada y normas de excepción, habilitándolo para sustraer los procedimientos de los niveles de control establecidos.
- Se habría producido la captura y sometimiento de las principales instituciones colocando en todas ellas funcionarios operativos del régimen. Así habrían caído bajo su control:
 - El Congreso de la República, primordialmente a través de la mutilación de su facultad fiscalizadora y la minimización de su función legislativa.
 - El Poder Judicial y el Ministerio Público, a través de la Comisión reorganizadora y de dos mecanismos simultáneos: por un lado la abundancia de jueces provisionales sin independencia y, por el otro, la creación de salas especializadas para controlar asuntos de interés al núcleo corrupto.
 - La Contraloría General de la República y otros organismos de supervisión y control como la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT), con el doble objeto, primero, de beneficiar y proteger al núcleo de corrupción

(por ejemplo, a través del RUC Sensible) y, segundo, hostigar y perseguir a los opositores al régimen.

- El Ministerio de Relaciones Exteriores y el servicio diplomático donde se modificó la orientación histórica de la diplomacia peruana a privilegiar una política latinoamericanista comprometida con la democracia y el Tercer Mundo. En vez de ello se sometió a los diplomáticos y se orientó la política exterior al cumplimiento de la agenda presidencial.
- Implementación de un sistema normativo «ad hoc» para dotar a los actos ilegítimos del régimen de visos de legalidad. Este sistema normativo habría sido construido por el Congreso delegando una buena parte de sus funciones en el Poder Ejecutivo que, a su vez, habría estado convenientemente asesorado por algunos estudios de abogados.
- Captura de los principales medios de comunicación e implementación sistemática de campañas de manipulación de la opinión pública. Los medios habrían sido fundamentales para manejar la opinión pública y piezas claves de toda la maquinaria reeleccionista.
- Manejo de los Programas de Asistencia Alimentaria para el clientelismo. El Estado central intervino activamente en materia económica a través de extensos programas sociales cuyo fin último era someter las conciencias de los supuestamente beneficiarios.
- Puesta en marcha sistemas de planillas paralelas para los altos funcionarios del Estado, quienes recibían sus honorarios pagados por las Naciones Unidas, aunque era el mismo Estado quien depositaba el dinero en las cuentas del PNUD para dichos pagos.
- Eliminación de los gobiernos regionales y centralización en el Ejecutivo de las decisiones sobre la inversión y las obras públicas en provincias. Este proceso vino acompañado de un enfrentamiento sostenido contra los municipios.

- Para validar su autoritarismo, el Gobierno de Fujimori buscó a cualquier costo la legitimación proveniente de la OEA y del gobierno de los Estados Unidos.
- Una fuente adicional de corrupción durante la década pasada habría sido el narcotráfico que habría proveído de ingentes recursos aún no cuantificados. Ellos son especialmente importantes porque durante el período materia de nuestra investigación, el control de las zonas coccaleras pasó de la Policía Nacional a las Fuerzas Armadas. Así, estas zonas fueron controladas por altos oficiales cercanos al entorno de Vladimiro Montesinos⁵.

En las dos décadas transcurridas desde que se hizo este informe, hubo cambios sustantivos en la dirección de fortalecer las instituciones públicas y desfujimorizarlas⁶. Esto se revisará al final del texto.

Los agentes actuaban con agenda propia

El debate si privatizar todo era, o no, una actividad limpia y lícita, era distinto de los intereses de los actores que estaban en el juego de la privatización. Por ejemplo, la compra de la cartera del Banco Popular, en liquidación por Resolución n° 1332-92, del 1 de diciembre de 92, se dio estando un funcionario del Banco de Crédito en el despacho del ministro de Economía. De hecho, desde 1981 hasta al menos el 2001, cuando se hizo la citada investigación congresal, el Banco de Crédito tuvo funcionarios en el despacho del ministro de Economía como asesores principales o como asesores legales. Es más, la ley de banca de 1994 fue hecha por un abogado del Banco de Crédito, por ejemplo. Esto significó que un banco tenía más influencia que todos los demás en el funcionamiento de

⁵ Cidef. *Informe final de investigación*. Lima: Congreso de la República, 2002. Ver en: bit.ly/31OXeBI

⁶ En el sentido de desnazificarlas.

las reglas del sistema, además de información privilegiada frente a sus competidores. Más aún, al mismo tiempo el presidente de este banco era el presidente de la Asociación de Bancos.

Este tipo de corrupción de nuevo cuño era posible por el proceso iniciado en los 90 y por la apertura del sistema al capital extranjero. A partir del cambio de la ley de bancos, pudieron entrar inversionistas internacionales y se pudo dar un proceso de compra de carteras de los bancos públicos: Industrial, Minero, Agrario e Hipotecario, pudiéndose también comprar los bancos regionales privados: regional del Norte y Banco del Sur, ocurriendo un importante proceso de concentración de la propiedad bancaria y una gran centralización del capital. Para el banco cuyo funcionario estaba dentro del despacho del ministro de Economía, quien era la persona que tomaba las decisiones, esto fue muy rentable, y explica las razones por las que creció de manera desmedida entre 1990 y 1995 el Banco de Crédito del Perú y Credicorp.

El tercer ejemplo de esto fue la empresa de Construcción J&J Camet, convertida en JJC Contratistas en 1993 para permitirle al ministro de Economía, Jorge Camet, asumir el cargo sin tener que explicar que al mismo tiempo era dueño de una constructora, entonces pequeña, en sociedad con su difunto padre. Así tenemos que, entre el momento en que asume el Ministerio de Economía y Finanzas y, tres años más tarde, la empresa JJC, esta pasó de facturar 339 000 soles a 60 millones, creciendo su facturación 176 veces.

Entre la fundación de la empresa en 1958 y 1992, ésta no se inscribió nunca en el Registro Único de Contratista de Obras Públicas (RULCOP) hasta donde se dispone de información. Recién se inscribe en el RULCOP el 4 de diciembre de 1992, días antes de la suscripción del contrato de obras públicas declarado el 15 de diciembre con CORDE Callao, dependencia del Ministerio de la Presidencia. Este fue el Contrato No. 92-CORDECALLAO para efectuar el dragado del Puerto Pesquero del Callao. Desde esa fecha la capacidad de obra aumentó de 40 millones de soles a 866

millones de soles en abril de 2001 y el capital aumentó de 800,000 soles a 21 millones de soles en el mismo periodo⁷.

Cabe recalcar que JJC fue la empresa que más licitaciones ganó en el periodo 1993 a 2001, aunque la empresa que ganó más por volumen facturado fue Odebrecht. Igual que Odebrecht y Graña y Montero, JJC también sobrefacturaba.

Durante el periodo 1990-2001 las empresas (constructoras) totalizaron (contratos de inversión pública por) un monto de inversión de US\$ 2,550'096,222. Entre las empresas que concentraron mayores montos se encuentran las siete grandes constructoras del país cuyos socios y miembros del directorio en algunos casos corresponden a grupos familiares, repitiendo un esquema de organización empresarial bastante frecuente en el país. En el Cuadro N° 2 se observan los montos obtenidos por cada una de siete grandes empresas durante el periodo citado.

Cuadro N° 2: las siete primeras empresas de construcción por montos de contratación con el Estado (1990-2001)

Empresas	Total en el periodo (US\$)
Constructora Norberto Odebrecht Suc. Trujillo	449 874 662
COSAPI S.A.	321 362 184
G y M Contratistas Generales S.A.	285 805 720
JJC Contratistas Generales S.A.	175 812 586
Constructora Andrade Gutiérrez SA.	165 956 774
CONCYSSA S.A.	159 119 034
ICCGSA	134 722 569

Fuente: Contratos de las empresas con el Estado.

Elaboración propia.

⁷ Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (Consucode) - Kardex del contratista.

Las siete empresas mencionadas obtuvieron, como se observa en el cuadro, el 66.38% de las obras adjudicadas. Es decir, el grupo de grandes empresas se impuso en los dos tercios de las obras licitadas. Cada una de ellas merece una atención particular, pero quisiéramos comenzar resaltando los vínculos políticos de la cuarta en el ranking, JJC Contratistas Generales S.A., de la familia Camet Dickmann, quien fuera primero Ministro de Industrias y luego asumiera la cartera de Economía, habiendo sido el más longevo ministro de Economía del Perú en los últimos 50 años. Esta empresa había tenido dimensiones apenas medianas durante toda su existencia, que se remontaba a los años cincuenta, cuando de pronto experimentó una súbita expansión paralela a los altos cargos públicos de Jorge Camet. Esta extraordinaria fortuna le ha permitido concluir la década (del 90) habiéndose integrado al pequeño círculo de grandes empresas constructoras. En esta posición de privilegio empresarial nunca estuvo antes de la fortuna política del fundador de la empresa.

Por otro lado, la frecuencia de éxitos en las licitaciones constituye otra variable a tomar en cuenta. Con respecto a este punto, cabe indicar que modifica sensiblemente el *ranking*, puesto que la empresa Andrade-Gutiérrez desaparece del cuadro porque ha contratado pocas obras de grandes volúmenes. Asimismo, JJC Constructores ocupa ahora el primer lugar por ser la empresa que ha ganado mayor número de obras, así estas sean de menores montos de contratación. En términos de frecuencia de triunfos en licitaciones el nuevo *ranking* es el siguiente:

- 1- JJC Contratistas Generales S.A.
- 2- Constructora Norberto Odebrecht Suc. Trujillo
- 3- COSAPI S.A.
- 4- ICCGSA S.A.
- 5- Graña y Montero.
- 6- CONCYSSA S.A.

Durante el citado periodo hubo modificaciones sustantivas de lo gastado en obras. Los momentos de mayores gastos coinciden con los años preelectorales, 1994 y 1999, cuando los porcentajes

de inversión en construcciones aumentaron sustancialmente en comparación al resto de los años. Ello con la probable finalidad de obtener mayores votos para Fujimori. Asimismo, otra excepción fue 1997, cuando el fenómeno El Niño amenazó con lluvias torrenciales que se desataron durante el verano siguiente. En esa ocasión, muchas provincias del país fueron declaradas como zonas de emergencia mediante decretos urgentes, favoreciendo así la adjudicación de obras y la capacidad de destinar mayor inversión a las mismas⁸.

Los tres casos revisados, AeroPerú, JJC y Banco de Crédito, son casos de puertas giratorias donde se desdibuja la separación entre intereses públicos y privados, o se privatiza el Estado en su lógica interna. Los funcionarios pasan de un lado al otro sin distinguir lo propio de lo público.

La protección de la Iglesia católica

Francisco Durand dice:

La relación de laicos con el Opus es tan clara como la niebla. Se afirma que los grupos Raffo y Romero contribuyen a canalizar sus inversiones. En algunos casos es a través de las señoras que el Opus influye (Romero, Camet). Igual ocurre en España, donde Aznar, heredero del franquismo, apoya a la Obra gracias a la pía insistencia de su señora esposa. (...). En el campo de la política, la mejor expresión es «Renovación», dirigida por Rafael Rey, cuyo padre enseñó en la UNP. «Renovación» cuenta con miembros del Opus, pero también coordina con Sodalitium Vitae...⁹.

Los congresistas del Partido Renovación fueron los defensores de los empresarios, abogados, economistas y banqueros involucrados en los numerosos actos de corrupción investigados

⁸ Cidef. *Informe final de investigación*. Lima: Congreso de la Republica, 2002. Ver en: bit.ly/31OXeBI

⁹ Durand, Francisco. «Opus Dei, la Obra en el Poder». *desco.org.pe*, Lima, 1999. En: bit.ly/2Plk40Y

en el Congreso de entonces. Con la desaparición de Renovación del Congreso de la República, ese rol fue retomado por los congresistas fujimoristas y del APRA. Cabe recalcar que la relación del Opus Dei con el fujimorismo se apreció desde la década del 90.

Dice Durand:

El cardenal peruano era apoyado por poderosas personalidades de las elites peruanas como Dionisio Romero Seminario, el grupo El Comercio, y de las distintas expresiones de la derecha. (...). Cabe remarcar que el entonces cardenal tenía actividades periodísticas como columnista de El Comercio y director un programa radial sabatino en RPP denominado «Diálogos de fe»¹⁰.

Fue notable la defensa del fujimorismo hecha por el cardenal Cipriani cuando dicho régimen había caído en el 2000 y su líder fugado del país, tanto a través de los mencionados medios periodísticos como desde el púlpito de la Catedral de Lima. Igual defensa dio de Keiko Fujimori cuando, en un primer momento, cuestionó los resultados electorales en el 2016, y el Presidente de la República se rebajó a salir del palacio de gobierno a reunirse con terceros, de rodillas, a instancias del cardenal. Es decir, una protección religiosa todo el tiempo provista por la capa del Opus Dei.

Lo revisado en los tres casos es que los funcionarios se enriquecieron con la ley en la mano. Es decir, legalizaron las formas de enriquecimiento (privatización de activos estatales, AFP) y, en los casos de actuación dudosa y delictiva, lograron la protección política del régimen directamente y a través de la Iglesia católica, saliendo inmunes con sus defensores legales.

¹⁰ Durand, Francisco. «Las caídas de Cipriani». *servindi.org*, Lima, 5 de setiembre del 2016. En: bit.ly/2MMScRI

La nueva institucionalización

Lo que ha ocurrido entre el cierre del Congreso de abril de 1992 y el de octubre del 2019 es que, mientras el primero fue apoyado por la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), cuyo presidente pasó a ser ministro de Industrias en 1992, luego de Economía y pudo sostener ese gobierno; en el segundo la Confiep apoyó el golpe presidido por el Presidente del Congreso, quien es uno de sus miembros, y no tiene el apoyo de la mayoría de la población. Cabe recalcar que la Confiep del 2019 es donde pertenecen los grandes empresarios que cometieron actos de corrupción o que los han encubierto (por ejemplo, «club de la construcción»).

Por otro lado, es importante resaltar que las instituciones públicas han comenzado a funcionar. Primero, cuando las salas anticorrupción lograron meter a la cárcel o sentenciar en ausencia a cinco ministros de Economía, tres de Defensa y un ex Presidente de la República (del periodo 1990-2001). Luego, cuando con la ayuda de la prensa se desarmó una red de jueces articulados con la corrupción y el narcotráfico, que culminaba en el Consejo Nacional de la Magistratura, pudiéndose acusar a los mismos. El proceso continúa y un juez de la Corte Suprema peruana, parte de esa red, fue detenido en España y extraditado al Perú en setiembre del 2019.

De igual modo, también están funcionando las Fiscalías Provinciales Corporativas Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios y las Fiscalías Supraprovinciales Corporativas Especializadas en Lavado de Activos y Pérdida de Dominio del Ministerio Público. Estas pudieron seguir la denuncia del Departamento de Justicia de Estados Unidos sobre casos de sobornos y de lavado de activos en casi toda América Latina de parte de empresas constructoras brasileñas –véase el cuadro arriba citado–. Los fiscales probos de dichas fiscalías constataron que la empresa Odebrecht financió varias campañas electorales con

dinero que no había sido declarado al fisco brasileño (lavado de activos) y que ese dinero quizás fue a veces a cuentas personales (soborno) de expresidentes y una exalcaldesa. El funcionamiento correcto ha terminado con ellos detenidos para evitar su fuga del país mientras se termina de esclarecer las acusaciones respectivas. Además, en una corte de California se logró entablar juicio de extradición a otro expresidente, detenido por la fuerte sospecha de fuga del país antes de ser extraditado al Perú.

Todos estos casos expresan una voluntad de funcionamiento correcto de las instituciones que no se veía desde al menos los años 70 y antes. El deterioro del país desde fines de los años 70, en adelante, y el cambio de régimen político en 1993, llevaron a un desmantelamiento institucional, señalado arriba. Así pues, la recuperación del Estado ha comenzado por el Poder Judicial. Esta va seguida de un correcto funcionamiento de la relación entre el Presidente de la República y sus representados. Apoyado por la opinión pública, el presidente Martín Vizcarra ha tomado medidas que lo han hecho crecer en popularidad, en una pista separada de la económica, sin que el tipo de cambio –medidor de sensibilidad política universal– observara alguna variación significativa. La confianza en el futuro del Perú de parte de todos los ciudadanos, inversionistas o no, extranjeros o nacionales, es más grande que la inestabilidad creada por las torpes maniobras, desesperadas, del grupo político de una de las personas encarceladas por lavado de activos.

Esto habla de un cambio en el accionar de la presidencia y en su relación con los ciudadanos, quienes deben ser tomados en cuenta en el futuro. En sentido inverso, cuando la presidencia pierde comunicación con los ciudadanos y actúa de espaldas a sus votantes, ya se sabe que ello puede ocasionar perder el mandato, tal como ocurrió con el presidente electo en el 2016, quien sacó de la cárcel al ex presidente encarcelado, echándose la opinión pública en contra a punta de mentiras. Ha dejado de ocurrir que el candidato

a la presidencia tenga un discurso de izquierda y sea copado por la derecha para gobernar, como ocurriese con las elecciones de 1990, 2001 y 2006. Afortunadamente, la derecha le ha perdido el miedo a su propio discurso y ha descubierto que la ciudadanía lo que quiere es estabilidad y honestidad. Los ciudadanos quieren un país que funcione sin coimas y con ley. No quieren que les desestabilicen lo que hay. Quieren mejorarlo antes que cambiarlo. Este es un cambio fundamental en un país dividido desde los años 70 y más desde la guerra interna.

La institucionalización, en efecto, se inició durante el gobierno transitorio de Valentín Paniagua, y se dio el rol ampliado del Congreso y las nuevas fiscalías con Toledo. Sin embargo, los grandes empresarios continuaron enriqueciéndose a costa del Estado (sistema de concesiones mineras) y de las comunidades (falta de consulta previa), regresando también la corrupción. Recién con el caso *Lava Jato* la sociedad peruana pudo observar las reformas iniciadas a inicios de los 2000 en la lucha contra la corrupción, al estar frente a otro estallido de la megacorrupción, retomándose dichas iniciativas. La institucionalización, por tanto, tiene idas y vueltas, es un esfuerzo largo que requiere paciencia y persistencia.

Lo que se espera en adelante es mayor estabilidad en el Poder Ejecutivo, que desde los años 80 cambia de ministros como de camisetas, por lo que nunca pueden ejecutarse planes de trabajo de largo plazo. Igualmente se espera una reforma del Poder Legislativo para que la vergüenza vista en el periodo 1963-1968, y repetida en el parlamento entre el 2016 y 2019, no ocurra otra vez. Las curules no son puestos en subasta, sino plazas de espacio público para ciudadanos con vocación de servicio.

Corrupción y oportunidades perdidas

Armando Mendoza Nava

Sumilla

Al analizar el fenómeno de la corrupción en el Perú, uno de los mayores desafíos que se presentan es cómo determinar apropiadamente su impacto sobre el Estado y la sociedad. Por la misma naturaleza y características de la corrupción, la estimación de los daños y costos que genera resulta una tarea compleja, que no siempre arroja resultados concluyentes. En ese sentido, la dimensión económica ha sido la más trabajada en relación con el impacto de la corrupción. Aunque con limitaciones, diversas instituciones e investigadores ya han abordado la tarea de estimar el impacto económico de la corrupción en el Perú, constituyéndose en referencias útiles para futuros avances en ese tema. Sin embargo, en lo referente a los otros costos e impactos de la corrupción, aún hay un largo camino para recorrer. Salvo estudios aislados, no hay demasiada información del impacto de la corrupción más allá del ámbito económico. Entender cómo la corrupción representa una pérdida, no solo en términos monetarios, sino también en otros aspectos claves, como el bienestar social, las oportunidades de desarrollo o la estabilidad política, es una tarea indispensable si aspiramos a que el fenómeno de la corrupción sea, no solo mejor comprendido, sino también mejor combatido en el país.

PARA CUANDO SE PUBLIQUE ESTE ARTÍCULO, escasamente año y meses nos separará del bicentenario de nuestra independencia. Seguramente, al aproximarnos a julio del 2021 se multiplicarán los balances y evaluaciones de lo que como país hemos sido y somos, pero también las proyecciones y estimaciones de lo que podemos y debemos ser. Esa eterna promesa de la vida peruana, de la que en su momento habló Basadre. Pero de entre la multitud de temas sobre los cuales pensar y hablar respecto al Perú que es y el que podría ser, uno que debería ocupar un lugar central es el de la corrupción y el impacto de dicho fenómeno sobre nuestra realidad.

Hoy en día, si bien la corrupción está en el centro de la agenda nacional, en verdad no podemos decir que ello tenga algo de novedoso o sorprendente. Por el contrario, a lo largo de nuestra historia la corrupción ha sido un elemento constante, más o menos visible según las circunstancias, que ha acompañado, distorsionado y pervertido nuestros procesos políticos, sociales y económicos. Bonanzas desperdiciadas, guerras perdidas, reformas frustradas, prácticamente en todos los casos en donde como país sufrimos retrocesos y desastres, basta rascar un poco la superficie de lo sucedido para encontrar que en algún lugar se anidaba la corrupción, y que esta fue una de las razones fundamentales para explicar los fracasos de nuestra historia.

Pero la corrupción no es un fenómeno que se limite al pasado, sino que es parte de nuestro presente. La corrupción está plenamente vigente, expresando su presencia en los más diversos aspectos de los asuntos públicos. Y es que, parafraseando a González Prada, seguimos siendo ese país en el que en donde se pone el dedo salta la pus.

La corrupción nos cuesta (económicamente)

Generalmente se define como corrupción al uso indebido del poder público para favorecer intereses privados. Pero, las diversas definiciones existentes no llegan a abarcar en su totalidad la realidad de la corrupción, diferenciando claramente el acto corrupto de lo que es lícito y legítimo. La corrupción es un fenómeno complejo y fluctuante, a menudo ambiguo, y que puede ser difícil de identificar y definir. Similarmente, resulta imposible medir propiamente el nivel de corrupción dado en un Estado o país, teniendo que limitarnos a usar aproximaciones a partir de percepciones y supuestos sobre la real dimensión de este fenómeno¹.

Esa dificultad para percibir y evaluar en su integridad la corrupción se refleja a su vez en la incertidumbre al precisar su impacto. Aunque desde la academia y centros de investigación se ha generado un número importante de investigaciones sobre los costos y efectos de la corrupción, por la misma naturaleza de este fenómeno mucho de lo que sabemos, o pretendemos saber, está basado en estimaciones y conjeturas. Sin embargo, pese a las limitaciones para investigar el impacto de la corrupción, hay un creciente consenso de la relación que existe entre mayor presencia de la corrupción en un país y un menor nivel de crecimiento y

¹ Tanzi, Vito. *Corruption around the world: Causes, consequences and cures*. Washington D. C.: Fondo Monetario Internacional (FIM), 1998.

desarrollo económico y social en comparación a países en donde la gobernanza y el control de la corrupción son superiores².

En el caso del Perú, pese a las limitaciones y carencias de información, diversos estudios ofrecen aproximaciones al costo económico de la corrupción, poniendo de relieve la pesada carga que representa para el país. Así, según la Defensoría del Pueblo, la corrupción nos costaría anualmente el 10% del presupuesto público³. Para el 2019, ello representaría alrededor de S/ 19 mil millones de soles, monto casi equivalente a toda la asignación presupuestal para la función Salud. En esa misma línea, otras entidades, como el Banco Mundial, han establecido que las pérdidas anuales debido a la corrupción ascenderían a aproximadamente al 2% de nuestro Producto Bruto Interno (PBI)⁴.

Al respecto, el trabajo de análisis que el desaparecido historiador Alfonso Quiroz realizó sobre el costo de la corrupción a lo largo de nuestra vida republicana, constituye, probablemente, el intento más coherente y ambicioso por sistematizar lo que como país hemos perdido, y seguimos perdiendo, por dicho fenómeno. Reconociendo las múltiples limitaciones de información para un análisis más preciso, Quiroz llegó a estimar que anualmente el costo para el país de la corrupción, en sus diversas formas, habría representado en promedio entre 3% y 4% del PBI⁵. En esa misma línea, otros investigadores han encontrado evidencias de la relación negativa que existe entre corrupción y el crecimiento económico en el Perú⁶.

² World Bank. *Annual Report 2007*. Washington D.C.: World Bank, 2007.

³ Ver: Defensoría del Pueblo. *Reporte: La corrupción en el Perú. Radiografía de la corrupción en el Perú*. Lima: Defensoría del Pueblo, 2017. En: bit.ly/33r1Xuf

⁴ Ver: Vásquez Tello, Issac. «El costo de la corrupción que pagan los peruanos». *Peru21*, Lima, 22 de abril del 2018. En: bit.ly/2Op7JZ0

⁵ Quiroz, Alfonso. «Costos históricos de la corrupción en el Perú Republicano». En: Felipe Portocarrero, ed. *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2005.

⁶ Acosta, Marilyn y Quiroz, Cinthya. *Impacto de la corrupción en las economías de la Alianza del Pacífico en el periodo 2002-2016*. Trujillo: Universidad Privada Antenor Orrego (UPAO), 2017.

Más allá de lo precisas, o no, que puedan ser las estimaciones del costo de la corrupción, es indudable que estamos hablando de un fenómeno terriblemente oneroso para todos los peruanos. Decir esto no es una perogrullada, sino una mera constatación a partir no solo de la evidencia histórica, sino también a partir de los recientes casos de corrupción que se han conocido, como es el caso de la transnacional brasileña Odebrecht y su extensa red de corrupción, construida a lo largo de más de dos décadas alrededor del otorgamiento bajo condiciones viciadas de concesiones y contratos de obras públicas⁷.

Términos como «Odebrecht», «Lava Jato», «Club de la construcción», «Codinome», son hoy parte del vocabulario de los peruanos, según avanzan las investigaciones de las operaciones de Odebrecht y sus asociados. Con una mezcla de asombro e indignación, los peruanos hemos descubierto como en la red de corrupción que Odebrecht construyó a lo largo de décadas están involucrados los presidentes y altos funcionarios pertenecientes a todos los gobiernos que hemos tenido del 2001 a la fecha. Políticos, empresarios y tecnócratas, ningún sector ha quedado indemne. La supuesta elite nacional a cargo de sostener al Estado ha quedado expuesta en su venalidad.

Aunque aún estamos lejos de conocer en toda su extensión el impacto económico de la corrupción, está claro que el costo para el Estado y el país es enorme. Así, se ha estimado que los sobrecostos asociados a 40 contratos de obras públicas y concesiones otorgadas a la transnacional brasileña entre el 2001 y el 2016 ascenderían a un acumulado que supera los US\$ 3500 millones de dólares⁸.

⁷ Ver: «Los millonarios pagos de Odebrecht en Perú». *lavajato.ojo-publico.com*, Lima. En: bit.ly/2OOkG77

⁸ Ver: «Lavajato: Los sobrecostos de 40 obras ascenderían a US\$ 3.509 millones». *Gestión*, Lima, 2 de abril del 2019. En: bit.ly/2OrYFCL

Pero, aunque el caso Odebrecht se ha constituido en una suerte de parteaguas al evidenciar la magnitud de la corrupción en el Perú, hay que reconocer que estamos hablando de la punta del iceberg. Los corruptos manejos de Odebrecht, lejos de ser la excepción, parecen representar la norma de comportamiento de muchos agentes públicos y privados que lucran a costa del bienestar del resto de la sociedad.

Costos que van más allá de lo económico

Millones de dólares, millones de soles. La danza de cifras alrededor de Odebrecht y otros casos de corrupción no cesa, por lo que es natural que el impacto económico y los estimados de costos y perjuicios al Estado sean monetizados y se ubiquen al centro de denuncias e investigaciones, acaparando portadas y titulares. Pero la carga de la corrupción no se detiene en lo económico. Por la propia naturaleza del fenómeno de la corrupción, su impacto es extenso, diverso y no siempre se puede cuantificar directamente: oportunidades perdidas, cargas adicionales, problemas colaterales que se derivan y que afectan la vida y el bienestar de los ciudadanos, etc. A menudo, todo ello no es claramente medible, pero no por ello es menos real.

Así, el impacto de la corrupción sobre el Estado y la sociedad no puede limitarse a una contabilización de pérdidas monetarias directas e inmediatas. Por el contrario, dicho impacto trasciende largamente lo económico, abarcando múltiples aristas y dimensiones, con consecuencias que se prolongan directa e indirectamente. Existen costos sociales, ambientales, políticos, incluso culturales, entre otros, que se asocian y derivan de la corrupción. Por ejemplo, la corrupción en la construcción de un hospital no solo implica la pérdida económica para el Estado por una obra sobrevaluada, deficiente o, inclusive, que no se culminó.

También hay que considerar las consecuencias negativas para la salud de la población por no contar con un local adecuado para atenderse, el tiempo y costo adicional para acceder a atención de salud, el incremento en la morbilidad y mortalidad, etc., todos factores que trascienden largamente el costo económico inmediato y directo.

La corrupción termina reflejándose sobre los estándares y calidad de vida de los ciudadanos, sobre sus posibilidades de llevar una vida plena y digna. En consecuencia, la correlación negativa entre corrupción y desarrollo y bienestar es un tema que está al centro de la discusión global sobre las políticas públicas, ante la creciente evidencia de que los países más pobres y atrasados en prácticamente cualquier indicador relevante para el desarrollo humano (expectativa de vida, incidencia de la pobreza, logro educativo, etc.), usualmente son también países donde la corrupción impera⁹.

¿Desarrollados pero corruptos?

En octubre del 2019 los peruanos supimos que figuramos entre los 50 países más corruptos del mundo. El Informe Global de Competitividad del Foro Económico Mundial no deja espacio para dudar de nuestra penosa situación en el campo de la gobernanza y el control de la corrupción: entre 141 países analizados, el Perú ocupa el puesto 91 por transparencia, el puesto 122 por independencia del Poder Judicial y el 131 por confiabilidad de la Policía¹⁰.

En realidad, la noticia no sorprende. Hace buen tiempo que los peruanos sabemos que vivimos en un país en donde la

⁹ Rohstein, Bo y Holmberg, Soren. *Correlates de Corruption*. Goteburgo: Quality of Government Institute, 2014.

¹⁰ World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report 2019*. Génova: World Economic Forum, 2019.

corrupción y la impunidad han sido históricamente la norma antes que la excepción. Los avances económicos y sociales logrados en el pasado no se han trasladado ni reflejado, en general, en una institucionalidad más fuerte y en una mayor transparencia y honestidad en el manejo de los asuntos públicos. Salvo excepciones, como el trabajo de algunas fiscalías anticorrupción, la impresión generalizada es que la corrupción mantiene plena vigencia en todos los niveles y ámbitos del Estado. Más aún, da la sensación de que el auge económico de la pasada década fue, paradójicamente, un caldo de cultivo que estimuló su avance.

Colectiva e individualmente, los peruanos aspiramos a un país mejor: prospero, desarrollado, estable. ¿Estos anhelos son factibles pese a la corrupción? ¿Cómo afecta la corrupción a nuestro desarrollo? ¿Cómo amenaza nuestras expectativas de progresar e integrarnos a la comunidad de países más avanzados en lo económico y lo social? Estas son preguntas que tenemos que encarar ante la creciente evidencia de cómo la corrupción limita y recorta posibilidades.

La revisión empírica de los indicadores de desarrollo económico y social, así como de los indicadores de transparencia y gobernanza, tanto a nivel global como al nacional, permite aproximarnos a la relación inversa que existe entre desarrollo y corrupción^{11, 12}. La mayor o menor presencia de la corrupción refleja qué tanto un país ha avanzado en su desarrollo¹³. Al analizar al conjunto de países más pobres y atrasados, encontramos que en prácticamente todos ellos la presencia de la corrupción es extensa y profunda. Por el contrario, en el caso de los países con mejores resultados en indicadores vinculados al desarrollo económico y bienestar, donde

¹¹ Bigio, Saki y Ramírez-Rondán, Nelson. *Corrupción e Indicadores de Desarrollo: Una Revisión Empírica*. Lima: Banco Central de Reserva, 2006.

¹² Ver: Transparency International. *Corruption Perceptions Index 2018*. Berlín: Transparency International, 2019. En: bit.ly/2so5I6O

¹³ Ver: Novoa, Yvana. «¿Cómo afecta la corrupción al desarrollo del Perú?». *idehpucp.pucp.edu.pe*, Lima, 17 de setiembre del 2017. En: bit.ly/2qUUmqv

por lo general existe una gobernanza fuerte y transparencia en los asuntos públicos, la corrupción, aunque existe, es combatida gracias a la existencia de mecanismos de control y sanción público y privados oportunos y efectivos.

Esta relación virtuosa entre menor corrupción y mayor desarrollo se observa claramente en el caso de Latinoamérica, constatándose que el Perú, como en tantos otros rubros, es un país que se debate entre el ser y el no ser¹⁴. Nuestra posición en la media tabla regional de los índices internacionales de desarrollo humano y de transparencia en los asuntos públicos, es una buena representación de donde estamos: a medio camino del desarrollo, pero también a medio camino de ser un país donde la honestidad en los asuntos públicos sea la regla y no la excepción (ver el gráfico n° 1).

En una rápida revisión de algunos indicadores que reflejan el progreso económico y social de un país, una y otra vez surge la correlación entre mayor control de la corrupción y mayor avance. Así, el nivel de ingreso *per cápita* en la región, que expresa el desarrollo económico, indica que los países que usualmente registran mayor presencia de la corrupción son también aquellos que registran los niveles más bajos de ingreso *per cápita* (ver el gráfico n° 2).

Es importante señalar, sin embargo, que la correlación entre mayor corrupción y menor desarrollo económico no expresa necesariamente causalidad. Podría aducirse que existen factores, aparte de la corrupción, que explican el insuficiente desarrollo de la economía de un país. De igual forma, podría señalarse que la naturaleza de la relación entre corrupción y subdesarrollo económico es ambigua, volátil y bidireccional, pues la corrupción

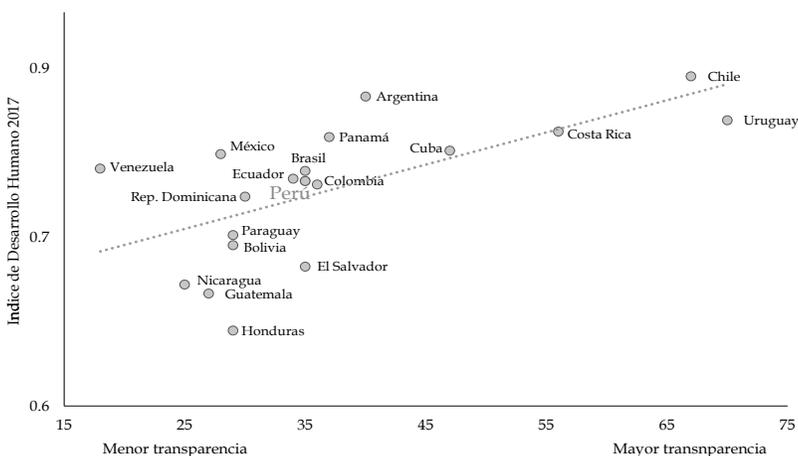
¹⁴ Cruzando los datos más recientes del Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Índice de Percepciones de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional.

alimenta el subdesarrollo económico, pero a su vez el subdesarrollo económico estimula la corrupción.

Pero, más allá de los alcances de estos debates, la evidencia empírica existente identifica a la corrupción como un mayor factor relacionado al insuficiente e insatisfactorio desarrollo de una economía: la persistencia de monopolios y oligopolios, la inequidad tributaria, la permisividad regulatoria, el bloqueo a la lucha contra la elusión fiscal, la concesión de contratos leoninos, el manejo amañado de arbitrajes contra el Estado, etc. Todos estos fenómenos son observados en el Perú, expresando cómo la corrupción interfiere en el funcionamiento de los mercados, debilita la competencia y perjudica la asignación de recursos.

Gráfico n° 1
En Latinoamérica la transparencia y la gobernanza cuentan para el desarrollo

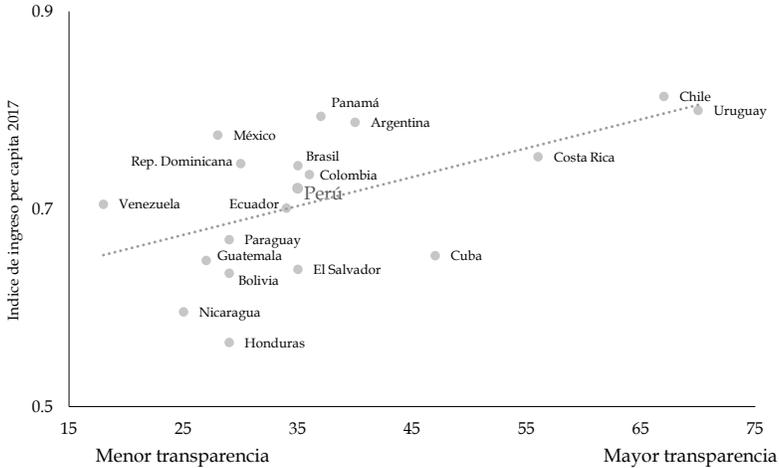
En una región históricamente marcada por la corrupción, también se ve la correlación entre mayor transparencia y mayor desarrollo humano



Fuente: Foro Económico Mundial y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Gráfico 2. La prosperidad económica estrechamente vinculada a una menor corrupción

Aquellos países de la región con menor nivel de desarrollo económico son también, no por casualidad, aquellos en donde la corrupción prolifera



Fuente: Foro Económico Mundial y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

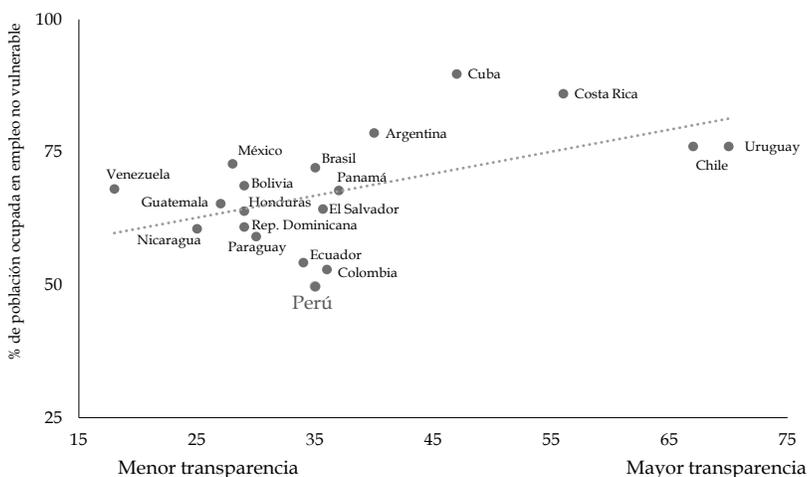
Pero como ya se señaló, el impacto de la corrupción no se limita únicamente a lo económico. Por el contrario, la mayor presencia de la corrupción puede ser vinculada a una diversidad de elementos, como una mayor presencia de pobreza, desigualdad, carencias y limitaciones que afectan la vida y el bienestar de los ciudadanos.

La relación entre corrupción y distorsión de los mercados se expresa también en el campo laboral. En países como el Perú, la precariedad e informalidad del empleo evidencia la existencia de vacíos y deficiencias en la regulación y fiscalización laboral, los cuales frecuentemente están vinculados a prácticas y estructuras corruptas que se reflejan en abusos en contra los trabajadores. Así, el Perú se ubica entre los países de la región con mayor incidencia de empleo vulnerable (ver el gráfico n° 3), siendo que apenas la

mitad de la población efectivamente ocupada accede a un empleo no vulnerable.

Gráfico 3. También hay un vínculo entre corrupción y precariedad laboral

El empleo no es inmune al impacto negativo de la corrupción, lo que en el Perú se traduce en la informalidad y precariedad que afecta a uno de cada dos peruanos ocupados.

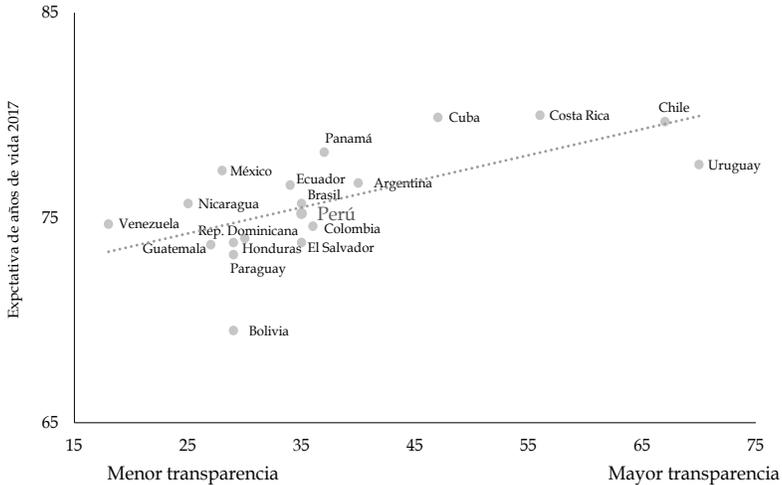


Fuente: Foro Económico Mundial y Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Similarmente, un Estado marcado por la corrupción, con pobre gobernanza y débil institucionalidad, probablemente ofrecerá servicios de salud deficientes a su población, lo que se traduce en el comportamiento de indicadores claves, como el de expectativa de vida (ver el gráfico n° 4). Así tenemos que el Perú es un país donde la expectativa de vida es menor a la de países con mayor gobernanza e institucionalidad, lo que refleja los problemas de corrupción que existen en el manejo de la salud pública.

Gráfico 4. El impacto de la corrupción también se mide en años de vida perdidos

Existe correlación entre corrupción y expectativa de vida. Países donde es menor corrupción, generalmente ofrecen a sus ciudadanos posibilidades para vivir más y mejor.

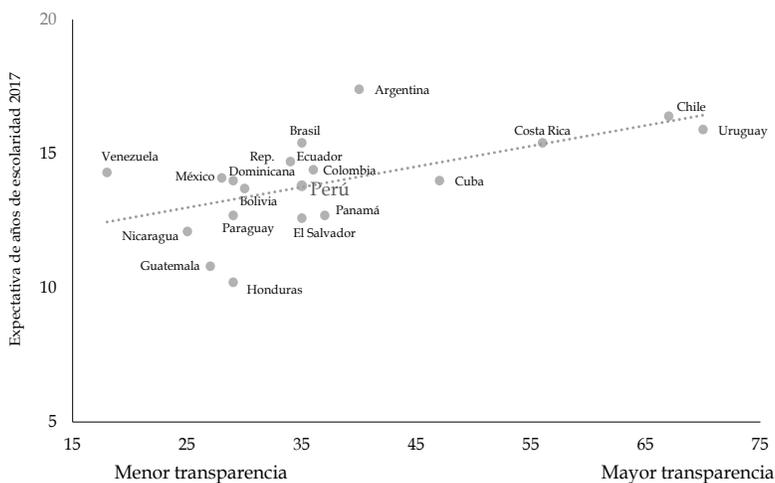


Fuente: Foro Económico Mundial y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La correlación entre corrupción y subdesarrollo también se observa en la dimensión educativa. En el Perú, pese a los logros nominales de la educación, la realidad para millones de educandos está marcada por insuficiente cobertura, baja calidad y escasez de recursos, producto de una gobernanza y transparencia frágiles. Ello se refleja en resultados deficientes, como la reducida expectativa de años de escolaridad, en comparación a los países más desarrollados de la región (ver el gráfico n° 5). Aquí, nuevamente, nuestro país se encuentra a media tabla, no entre los peores de la región, pero tampoco entre los mejores.

Gráfico 5. Mayor corrupción que se refleja en el sistema educativo

No por casualidad, países en donde es mayor la presencia de corrupción, el acceso a educación de calidad es un derecho recortado, con una menor expectativa de años de escolaridad



Fuente: Foro Económico Mundial y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Esta revisión del vínculo entre subdesarrollo y corrupción podría extenderse a muchos otros indicadores, con resultados similares. Literalmente, en todos los aspectos relevantes del progreso y bienestar económico y social, desde la solvencia crediticia hasta el acceso a agua potable, desde la tasa de homicidios hasta la igualdad de género, se observa lo mismo: un menor avance está vinculado, casi indefectiblemente, a un menor nivel de transparencia y control de la corrupción.

En suma: aún lejos de derrotar al subdesarrollo y a la corrupción

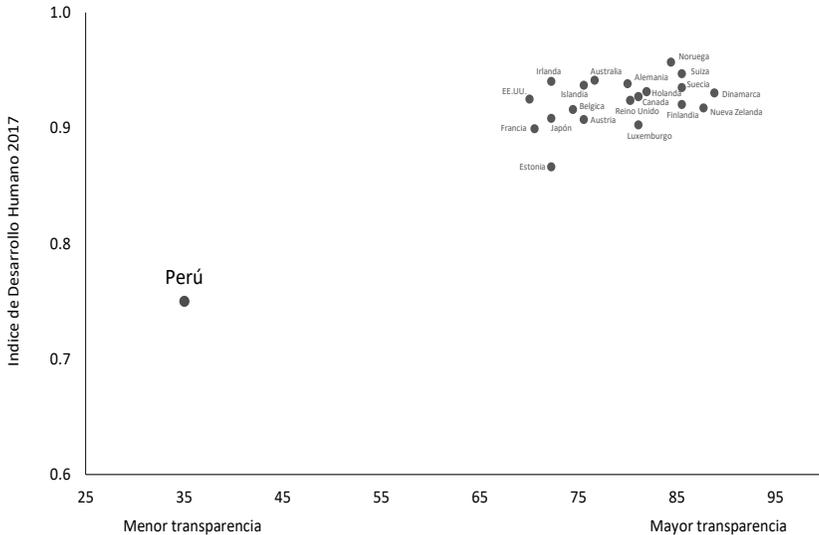
Como país compartimos enormes aspiraciones de progreso y es innegable que algunos avances importantes se han hecho en las últimas décadas. Pero en demasiados aspectos lo que se ha logrado es insuficiente y precario, y cabe preguntarse en qué medida dicha insuficiencia y precariedad se explica por la corrupción. La ineficiencia en el manejo de programas estatales, el desperdicio de recursos en proyectos sobrevaluados, el favoritismo y la arbitrariedad judicial, la impunidad de monopolios y carteles, etc., todo ello en mayor o menor medida expresa cómo la corrupción nos afecta y nos retrasa.

El progreso material de nuestro país tiene que ir acompañado por el avance de una cultura de transparencia y rendición de cuentas que reduzca la presencia de la corrupción. Al pretender seguir el sendero de los países más ricos y prósperos, tales como los pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), a la cual el Perú es candidato, bueno es recordar que en dichos países la gobernanza y la transparencia en los asuntos públicos y privados es un elemento que apuntala el bienestar económico y social (ver el gráfico n° 6).

La data disponible no deja mínimo espacio para las dudas, ofreciéndonos un panorama poco alentador. Tanto en el campo del desarrollo humano como en el campo de la transparencia y fiscalización, estamos muy a la zaga. La considerable brecha que existe entre el Perú y los países más desarrollados en lo económico y lo social, solo podrá ser superada abordando también el problema de la corrupción. El esfuerzo en mejorar el bienestar y las oportunidades para los peruanos solo dará frutos sustanciales si se acompaña del avance en las prácticas de transparencia y honestidad en el accionar público y privado.

Gráfico 6. Aún muy lejos de consolidarnos en el desarrollo y en la lucha contra la corrupción

Para que el Perú aspire a los niveles de desarrollo y prosperidad de los países OCDE, es indispensable que también se avance en la transparencia y la lucha anticorrupción



Fuente: Foro Económico Mundial y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La tarea por delante

La corrupción, si no es combatida y controlada, nos empobrece no solo en lo económico, sino también en una diversidad de aspectos y dimensiones de nuestras vidas. Cuando la corrupción se extiende sin control y reina con impunidad, se genera una cultura de desconfianza, cinismo e indiferencia. Como ciudadanos nos encallecemos, nos aislamos, dejamos de ser solidarios, dejamos de creer en nuestro futuro como país. Cada acto de corrupción de alguna manera nos limita y nos denigra como Estado y como sociedad, convirtiéndonos en un remedo del país que aspiramos a ser.

En el Perú estamos muy lejos aún de garantizar el manejo transparente e íntegro de los asuntos públicos. Pese a los avances en sanear áreas críticas, como el Poder Judicial, y el esfuerzo desde sectores del Estado y de la sociedad para fortalecer la fiscalización y la transparencia, estamos lejos de haber ganado la batalla contra la corrupción. Al contrario: estamos hablando de un fenómeno que en sus diversas expresiones ha mostrado enorme resiliencia y capacidad de adaptación, pues representa los intereses de sectores con enorme poder económico y político, los cuales medran gracias a los privilegios y la impunidad.

La lucha contra la corrupción es una tarea que concierne a todos, pues está en juego nuestra esperanza de ser un país en donde se respete un conjunto de reglas que aseguren el juego limpio entre los distintos grupos y sectores que entrelazados constituyen el armazón que sostiene las estructuras sociales. El íntimo vínculo que existe entre el avance de la lucha contra la corrupción y el desarrollo evidencia lo que esta realmente nos cuesta, trazando el horizonte hacia el cual apuntar para que el Perú, que rápidamente se aproxima a los 200 años de vida independiente, pase de ser esa promesa inconclusa de la que hablaba Basadre, a ser una realidad sobre la cual podamos construir una vida mejor para todos.

Más ciudadanía es menos corrupción

Brian Alvarado Pino

Sumilla

La política no es exclusiva de los políticos profesionales y sus partidos. La política también nos pertenece a los ciudadanos y ciudadanas del común, a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan todos los días por diferentes causas. Entender eso es el primer paso para desterrar la corrupción del Estado y fortalecer, al mismo tiempo, el sistema democrático. Así pues, apropiándonos de los espacios públicos y de los lugares donde se toman las decisiones es que encontraremos soluciones a nuestros problemas como sociedad.

Este artículo trata de llamar la atención sobre la necesidad y el deber que tiene la ciudadanía de tomar su lugar en la política, en las discusiones públicas y, sobre todo, de ejercer el derecho que tiene de control social sobre el Estado y sus funcionarios, para así obstaculizar el ascenso de la corrupción como forma subterránea y aceptada de hacer política y de construir Estado.

Asimismo, este texto retrata brevemente el panorama de insatisfacción generalizada que existe en América Latina frente a la democracia y el desempeño de sus gobiernos, y cómo dicha insatisfacción, que conlleva al descontento y descreimiento de la política y el sistema democrático, es un terreno fértil para las prácticas corruptas de la clase dirigente. Es así que se llama a tomarse en serio el control social como vía fundamental para que la corrupción sea detenida, o por lo menos sea cada vez más difícil ser practicada.

Finalmente, se destacan en el artículo las muchas formas de veedurías y control ciudadano que existen en la región y cómo una nueva iniciativa continental, llamada Foro Ciudadano de las Américas, ha emergido para contribuir a la tarea de fortalecer el papel de la ciudadanía en la política y en lo público.

LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE se ha vuelto tan común que ya ni sorprende cuando vemos por televisión, leemos en periódicos u oímos en radio que un funcionario o político está siendo acusado de algún delito por, en resumidas cuentas, robarse el presupuesto público o facilitarle a otras personas el hacerlo. Es común que entre nuestros conocidos, amigos y familiares se oiga la frase «todos roban» o «político que no roba no es político». Son frases desalentadoras y a la vez son el caldo de cultivo para que la clase política corrupta sienta menos miedo de serlo, porque de alguna u otra forma se lo permitimos con nuestra pasividad o conformidad. Esto también es dañino para la política misma, para la democracia y para el fortalecimiento del Estado de derecho.

También es cierto que esta actitud ciudadana frente a la política muestra un agotamiento crónico e insatisfacción, tal como lo indica el último informe del Latinobarómetro 2018: «Hoy sólo nuevamente estamos constatando los síntomas de una enfermedad, la diabetes democrática, cuya crónica no sólo fue anunciada sino que lamentablemente continúa su escritura»¹.

Hay un pesimismo frente a nuestras débiles democracias que no necesariamente se está encausando en acciones concretas para

¹ Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2018*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2018. Ver en: bit.ly/2NCxiEc

detener su deterioro, sino más bien en su agrietamiento. A esto se le suma la corrupción, que mientras más extendida, ahonda más aún en el resquebrajamiento institucional. Claro, no debe desconocerse que han surgido alternativas políticas que denuncian y combaten la corrupción, al igual que movimientos ciudadanos que reivindican sus derechos y el control social. Dos ejemplos de esto son los hechos ocurridos en Guatemala en el año 2015, cuando miles de personas presionaron tanto que lograron la renuncia del presidente de ese entonces, Otto Pérez Molina, acusado de graves hechos de corrupción; y lo acontecido en Ecuador y Bolivia a principios de este siglo que, también a través de manifestaciones ciudadanas y protestas en las calles, lograron derrocar gobiernos ineficientes en la satisfacción de sus necesidades.

Entonces se hace necesario reconocer que, a pesar de ese pesimismo y descreimiento de la democracia y sus instituciones, y de la corrupción que parece abarcarlo todo, todavía hay cierta esperanza, o quizá rabia acumulada, que hacen que de vez en cuando surjan manifestaciones que sacuden nuestro cotidiano y nos despierten del letargo en el que estamos atrapados.

Los ejemplos más recientes los encontramos en Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Haití, Nicaragua, Perú y Venezuela, países con distintas realidades políticas y sociales en los que hay una cosa en común: desidia estatal frente a la materialización de derechos y signos de corrupción palpables. En algunos países más que en otros. Y, sobre todo, descontento ciudadano frente al papel de los gobiernos.

Casi como efecto espejo, desde 2010 aumenta de manera sistemática aquellos ciudadanos que se declaran 'indiferentes' al tipo de régimen aumentando de 16% en 2010 a 28% en 2018. Esta lejanía del tipo de régimen va acompañada con un alejamiento de la política, de no identificación en la escala izquierda - derecha, de la disminución de los que votan por partidos, y finalmente en la propia acción de ejercer el derecho a voto. Se trata de un conjunto de ciudadanos que abandonan lo colectivo para refugiarse en su

individualismo, rechazan lo establecido y rompen los esquemas. Son ciudadanos más bien desencantados y frustrados. Este contingente de desafectados de los gobiernos, las ideologías y la democracia son la fuente mayor en el surgimiento de populismos en la región, no son una novedad y hace años que se observa su crecimiento².

Es así como quedarnos en el descontento frente al Estado y su (débil) democracia, o conformarnos con que la corrupción es intrínseca a la política, es entregarle la política misma a la delincuencia, a quienes se roban el dinero de la educación, de la salud, de la infraestructura. A quienes se roban nuestros derechos.

Cierto también es que no es un problema que vamos a resolver de la noche a la mañana. Erradicar la corrupción no puede verse como una utopía ni tampoco como algo meramente discursivo. Erradicar la corrupción no es una tarea exclusiva de los partidos políticos o del Gobierno. Erradicar la corrupción también es una responsabilidad de la ciudadanía. Cuando nos tomamos en serio la labor de ser ciudadanos y ciudadanas, más allá de ir a votar o pagar impuestos, la corrupción tiene menos probabilidades de ocurrir porque tiene más ojos que vigilan.

El último informe del Barómetro Global de la Corrupción 2019, realizado por Transparencia Internacional, encuentra que:

Son fundamentales varios requisitos básicos para reducir la prevalencia de la corrupción: asegurar que las personas puedan denunciar de manera segura los casos de corrupción, garantizar que se impongan sanciones a todos por igual, posibilitar que las ONG puedan operar con libertad y empoderar a los ciudadanos para exigirles a los Gobiernos que rindan cuentas. (...). Si bien existen obstáculos a tales esfuerzos contra la corrupción en la región, muchas personas están preparadas y dispuestas a tomar medidas³.

² Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2018*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2018. Ver en: bit.ly/2NCxiEc

³ Pring, Coralie y Vrushi, Jon. *Barómetro Global de la Corrupción 2019*. Berlín: Transparencia Internacional, 2019. Ver en: bit.ly/2qkZK5x

El robo de los derechos y la democracia

La corrupción no solo se trata de dinero, es mucho más que eso. Cuando los corruptos asaltan los presupuestos públicos en favor de sus intereses y en detrimento de la ciudadanía, nos están robando nuestros derechos y están asaltando a la democracia.

El Estado de derecho existe como pacto social que nos permite, en teoría, vivir mejor, tener bienestar y protección, pero, sobre todo, ejercer y materializar nuestros derechos. El Estado y su sistema democrático es posible no solo gracias a la voluntad política y social, sino también gracias a los aportes (impuestos) que todos y todas hacemos directamente desde nuestros bolsillos a las arcas públicas. En pocas palabras, la corrupción asalta nuestras propias casas.

Sin embargo, en muchos países son pocos los mecanismos de participación ciudadana que existen, y donde los hay, son pocas las personas que saben de estos o, como veíamos anteriormente, debido al desencanto por la democracia, no les interesa hacer uso de ellos.

Lo anterior redundará en más corrupción, al no existir la vigilancia necesaria, y, a su vez, en un mayor detrimento de la calidad de vida de las personas.

Al respecto, Carola Pessino y Juan Carlos Benítez, funcionarios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), afirman:

La corrupción importa. Las compras públicas son, en su estado actual, una ventana abierta a la corrupción que cuesta a la región en torno a 1.4% del PIB regional; y esto ocurre principalmente con la obra pública. La metodología de cuantificación extrapoló los datos de ineficiencia y corrupción en países de la Unión Europea. Para ALC, se utiliza el umbral más bajo de los datos de la Unión Europea y se corrigen por intensidad de la corrupción⁴.

⁴ Ver: Pessino, Carola y Benítez, Juan Carlos. «Hacia un gasto inteligente para América Latina y el Caribe». *blogs.iadb.org*, New York, 1 de febrero del 2019. En: bit.ly/32jAb1T

Es decir, cerca de 220 mil millones de dólares se pierden entre la ineficiencia del gasto y la corrupción, dice el mismo BID.

Acá tenemos, por supuesto, una de las causas más nítidas del desencanto que siente la mayoría de ciudadanos y ciudadanas por el sistema actual. Según el último Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, los países de América Latina y el Caribe siguen ocupando los peores puestos en el *ranking*. Esto significa dos cosas muy graves: una gran debilidad de las instituciones y de la democracia, y una constante vulneración a los derechos.

Pensemos, entonces, ¿qué habríamos hecho en nuestros países con esa cantidad de dinero que se roban?, ¿cuántos hospitales se dejaron de construir?, ¿a cuánta gente se dejó de atender?, ¿cuántas escuelas y universidades públicas han dejado de recibir lo suficiente para brindar educación de calidad? En fin, son muchas las políticas públicas y sociales que dejan de fortalecerse por este desangre presupuestal.

El análisis cruzado del IPC con los datos relativos a la democracia desvela una relación directa entre la corrupción y la salud democrática global. Las democracias caracterizadas como ‘plenas’ obtienen en promedio 75 puntos en el IPC; las etiquetadas como ‘débiles’ una media de 49 puntos; los denominados ‘regímenes híbridos’ (que presentan elementos propios de los sistemas autocráticos), 35 puntos de media; y los regímenes autocráticos son los que obtienen peores resultados, con 30 puntos de media⁵.

Y no solo es una percepción, también es una realidad palpable; tanto como las brechas sociales y la desigualdad que existen en nuestros países, pese a que en la primera década del siglo XXI hubo una disminución de estas, como lo demuestran los informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

⁵ Ver: Transparencia Internacional. *Índice de percepción de la corrupción 2018*. Berlín: Transparencia Internacional, 2019. En: bit.ly/2PHRVBH

Sin embargo, ya en esta segunda década las cifras de pobreza han venido creciendo. El 2017, 30.2% de la población de la región, eso es alrededor de 184 millones de personas, vivía en condiciones de pobreza, y un 10.2%, es decir unos 62 millones de personas, estaban en condiciones de pobreza extrema, el porcentaje más alto desde el 2008.

Dichas cifras no solo preocupan a analistas económicos y expertos en la materia de los organismos multilaterales, como el BID o el Banco Mundial, sino también a organizaciones como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Durante el 2018 la CIDH decidió trabajar en el tema y llamar la atención sobre la gravedad y los efectos de la corrupción en los derechos humanos. Es así como surge la Resolución 1/18, donde se menciona que la corrupción «(...) debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exacerba la desigualdad»⁶.

Después de varias consultas, de revisar documentos, peticiones y quejas de varias organizaciones de la sociedad civil, así como otros actores en el continente, la CIDH decidió tomar cartas en el asunto. Su diagnóstico y sus preocupaciones son alarmantes cuando se miran con su enfoque.

La corrupción en la gestión de los recursos públicos compromete la capacidad de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones de derechos sociales, incluidos salud, educación, agua, transporte o saneamiento, que resultan esenciales para la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y en particular de las poblaciones y grupos en condición de más vulnerabilidad. Entre estos grupos, las mujeres, los líderes sociales, defensores del derecho a la tierra, pueblos afrodescendientes y pueblos indígenas son los más afectados. Asimismo, el impacto de la corrupción es muy grave en la garantía de los derechos de

⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Resolución 1/18. Corrupción y derechos humanos*. Bogotá: Organización de los Estados Americanos (OEA), 2018. Ver en: bit.ly/2NhnYqm

las personas privadas de libertad, en las personas migrantes, y en personas LGBTI⁷.

En conclusión, la corrupción no se trata solo de desangrar los presupuestos de las entidades públicas, sino de lesionar nuestra ciudadanía. Cada centavo que se roban es una oportunidad menos para consolidar la democracia y el Estado de derecho.

No se trata, pues, de solo formular e implementar políticas públicas a partir de análisis de nuestras necesidades como sociedades, sino de cuidar y garantizar que los recursos públicos destinados a su ejecución no sean asaltados ni, mucho menos, que justifiquemos a quienes nos roban «porque por lo menos hacen algo», no. Los políticos no nos hacen favores. Son ellos nuestros empleados y los encargados de materializar ese contrato social llamado Estado de derecho.

Iniciativas ciudadanas contra la corrupción

Frente a este panorama, no basta solo con denunciar, hay que actuar, hay que poner en perspectiva y encausar nuestro desencanto por la democracia de forma propositiva y desde la acción.

Son muchas las iniciativas ciudadanas que existen a lo largo del continente. Unas con más éxito que otras, pero con la convicción de que hay que hacer algo. Paradójicamente, lo que hace falta en esta lucha contra la corrupción y en defensa de nuestros derechos es dinero. No obstante, a través de redes de trabajo e intercambio de conocimientos y experiencias, tenemos varios ejemplos potentes que han puesto sobre las cuerdas a los corruptos.

Desde las organizaciones de la sociedad civil sabemos que una de las maneras más contundentes para hacerle frente a este flagelo es fortalecer nuestras propias capacidades y apropiarnos

⁷ CIDH. *Resolución 1/18. Corrupción y derechos humanos*. Bogotá: OEA, 2018. Ver en: bit.ly/2NhnYqm

de los pocos, o muchos, mecanismos de participación ciudadana y control social que existen.

Por ejemplo, en muchos países de nuestra región ya hay leyes sobre acceso a la información pública a partir de la ley modelo interamericana del 2009. Un instrumento que permite hacer control ciudadano sobre las acciones que despliega el Estado a través de sus políticas.

Asimismo, existen cientos y cientos de veedurías ciudadanas que vigilan la ejecución de los presupuestos públicos, así como observatorios y centros de investigación sobre la corrupción. En fin, son muchas las iniciativas ciudadanas que por medio de su quehacer empoderan a la ciudadanía latinoamericana para tomar más en serio esta lucha.

Recientemente ha surgido un espacio en el concierto interamericano que recoge más de una veintena de organizaciones de toda América Latina, conectada en red a más de 500 dirigentes y dirigentas, así como a otros actores sociales de la región.

Hacia el 2017 surgió el llamado Foro Ciudadano de las Américas, un espacio de la sociedad civil del cual hacen parte **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, y el Grupo Propuesta Ciudadana, ambos del Perú. Nace a instancias del sistema de Cumbre de las Américas y de las Asambleas Generales de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para potenciar la voz de las organizaciones y su incidencia.

Una de sus tareas ha sido la de hacer un seguimiento riguroso y juicioso del cumplimiento de los compromisos y mandatos que los Estados miembros de la OEA adquieren en el marco de las mencionadas reuniones. Esta tarea ha sido compleja pues en la práctica son muchas las promesas que han quedado en el papel, volviéndose los compromisos y mandatos simples saludos a la bandera, lo que dice mucho del estado de nuestras democracias.

A partir de la Cumbre de Perú el 2018, el tema de la corrupción ha sido un recurrente, tanto que a partir del 2019 el Foro Ciudadano

de las Américas se está dando a la tarea de llamar a organizaciones expertas en la materia para construir un observatorio ciudadano a nivel regional que se ocupe de abordar dicho flagelo.

Como sociedad civil organizada es nuestro deber construir más ciudadanía, esto es concienciar sobre las herramientas de las que disponemos para hacer control social al Estado, de la mano, por ejemplo, del periodismo, para así disminuir la posibilidad de ocurrencia de la corrupción.

Por ello invitamos a todas las personas a unirse a cualquier iniciativa ciudadana, no importa su tamaño o su alcance; puede ser desde una veeduría que vigile el gasto público en sus barrios, hasta una que cuide de los recursos públicos de los proyectos de la ciudad en la que se vive. Cualquier acción ciudadana ayuda a que le cerremos el paso a quienes pretenden robarnos nuestros derechos.

Balance de la defensa del Estado en delitos de corrupción. El eterno péndulo

Julio Arbizu G.

Sumilla

El país vive, hoy, el despertar de un periodo de mayor corrupción, que ha venido acompañado de una voluntad política impuesta por un Gobierno, otra vez, no elegido por votación en las urnas, tal como ocurrió tras la caída de Alberto Fujimori con Valentín Paniagua. El presidente Martín Vizcarra, quien tomó el poder después de la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski, parece haber entendido que los periodos siguientes a las graves crisis institucionales y de corrupción son ventanas de oportunidad para la afirmación de una voluntad, aunque sea mínima, de apoyar una gesta anticorrupción que lo visibilice hacia la opinión pública y le ofrezca popularidad y contención. La corrupción no es un fenómeno que se presente de manera lineal, ni con la misma intensidad, ni con los mismos actores, ni con la misma dimensión. Esa condición variable se hace todavía más disímil si le agregamos la manera en que las instituciones dedicadas al control de la delincuencia le dedican más o menos atención.

El Estado es una herramienta para ordenar un conglomerado de personas en función a normas constitucionales, o de menor jerarquía, y a instituciones, que sostienen ese marco normativo, complementándose o haciendo contrapeso unas a otras. Es así como se entiende al Estado, salvo cuando lo vemos como un recurso teórico y no como un conglomerado de personas con expectativas y vulnerabilidades. En ese sentido, ¿cómo deberían entenderse los delitos cometidos contra el Estado?, ¿cuál es la afectación real de estos delitos? y, sobre todo, ¿quién es la víctima cuando ocurre un quebrantamiento de la norma penal relacionada a estos delitos?

Algunas de estas preguntas tratarán de responderse en este texto, puesto que la resolución de esas dudas es esencial para conocer el tipo de defensa que corresponde al Estado frente a la agresión de quienes cometen delitos contra él, así como para saber cuál es la labor fundamental de una procuraduría anticorrupción.

Antecedentes

El Estado es una entelequia, una construcción, una herramienta para ordenar un conglomerado de personas en función a normas constitucionales, o de menor jerarquía, y a instituciones, que sostienen ese marco normativo, complementándose o haciendo contrapeso unas a otras. Es así como se entiende al Estado, salvo cuando lo vemos como un recurso teórico y no como un conglomerado de personas con expectativas y vulnerabilidades.

En ese sentido, ¿cómo deberían entenderse los delitos cometidos contra el Estado?, ¿cuál es la afectación real de estos delitos? y, sobre todo, ¿quién es la víctima cuando ocurre un quebrantamiento de la norma penal relacionada a estos delitos?

Algunas de estas preguntas tratarán de responderse en este texto, puesto que la resolución de esas dudas es esencial para conocer el tipo de defensa que corresponde al Estado frente a la agresión de quienes cometen delitos contra él, así como para saber cuál es la labor fundamental de una procuraduría anticorrupción.

En el Perú, el sistema de procuradurías se remonta a 1969, año en el que se promulgó el Decreto Ley n° 17537, mediante el cual se crea el Consejo de Defensa Judicial del Estado. En su artículo 1°, se dice que «la defensa de los intereses y derechos del Estado se ejercen judicialmente por intermedio de los Procuradores

Generales de la República, a cargo de los asuntos de los diferentes Ministerios». Más adelante, el artículo 3° introdujo la posibilidad de la conformación de otros espacios de defensa, estableciendo que «(...) excepcionalmente el Ejecutivo podrá encomendar la defensa del Estado como Procurador General de la República *ad hoc* a letrado distinto al Procurador General correspondiente».

Es bajo ese marco normativo que se crea la Procuraduría *Ad Hoc* para los casos Fujimori y Montesinos en el año 2000, a la que nos referiremos más adelante, que, como examinaremos, debió exigir un diseño legislativo especial que pudiese conferirle competencias y herramientas adecuadas para el combate a la organización criminal de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos Torres.

En el año 2008 se dictó el Decreto Legislativo n° 1068, que derogó la norma de creación del Consejo Nacional de Defensa Judicial del Estado, el mismo que dispuso su remplazo por el nuevo Consejo de Defensa Jurídica del Estado. En pleno segundo gobierno de Alan García Pérez se crearon también las Procuradurías Anticorrupción y las Procuradurías Públicas Descentralizadas Anticorrupción. Lamentablemente este sistema solo sirvió para afrontar una cantidad muy reducida de casos de corrupción, casi todos relacionados con el periodo de gobierno anterior, el del expresidente Alejandro Toledo, y, por supuesto, para reducir a su mínima expresión el equipo de la histórica Procuraduría *Ad Hoc* para los casos Fujimori y Montesinos, que permanecía vivo ya con respirador artificial¹.

¹ «Las procuradurías anticorrupción para ver los graves casos del gobierno fujimorista terminaron con un solo contador y de 54 abogados pasaron a tener trece. Mientras el procurador encargado Pedro Gamarra perdía facultades y capacidad de decisión, los casos empezaron a perderse y a prescribir». Ver: Ramírez Valera, Lilia. «Años sin lucha contra la corrupción: recuento del año 2011 y del primer año de gobierno nacionalista». En: Giancarlo Castiglione Guerra, coord. *Informe de la lucha contra la corrupción en el Perú 2011-2012. Lo que nos deja el gobierno aprista y lo que nos regaló el primer año del nuevo gobierno*. Lima: Grupo de Trabajo Contra la Corrupción, 2012.

Para el año 2011, el cambio de Gobierno vino también con un plan para crear un nuevo subsistema. La precariedad institucional para el combate contra la corrupción era clamorosa. No solo la Procuraduría *Ad Hoc* para los casos Fujimori y Montesinos había sufrido los embates del desinterés aprista, sino que la propia Procuraduría Anticorrupción, la institución creada durante su periodo de gobierno, sobrevivía milagrosamente a la tentación del fracaso aprista en la lucha contra la corrupción. En Lima, por ejemplo, la sede de la Procuraduría Anticorrupción tenía 22 personas a su cargo, pero con un presupuesto estrechísimo, problemas logísticos, la ausencia de un plan de acción, pero, sobre todo, sin el conocimiento de la realidad de los casos que tenían que litigar. Las Procuradurías Públicas Descentralizadas, por su parte, habían terminado en el mejor de los casos con dos abogados para enfrentar un promedio de mil casos complejos.

Las reparaciones civiles y las incautaciones de bienes producto de delitos de corrupción habían disminuido significativamente respecto de los años anteriores y la recopilación de información para el diseño de estrategias era inexistente. En el año 2011 se empezó entonces un plan de reforma que empezó con la fusión entre la Procuraduría *Ad Hoc* para los casos Fujimori y Montesinos, y la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. Todos los casos pendientes de la primera² pasaron a formar parte del archivo documental de la segunda. Desde ese momento, algunos cambios en el sistema serían fundamentales para una nueva forma de lucha contra la corrupción.

Si la corrupción había cambiado y se había vuelto más compleja, al mismo tiempo que más sofisticada y opaca, el Estado debía responder con mayor eficiencia. Para eso era fundamental la información, el conocimiento y el análisis de la información

² Sobre todo en los casos en ejecución (cobro de reparaciones civiles), pero también en algunos casos que seguían en giro en los juzgados del subsistema anticorrupción.

obtenida. El reto era construir un nuevo sistema y así se hizo. O al menos se intentó.

Breve estudio comparado

A diferencia de lo que ocurre en el Perú, las procuradurías en la región no son siempre las instituciones que toman la representación del Estado en procesos judiciales. De igual modo, en otros países las procuradurías anticorrupción, cuando las hay, no son las instancias de representación del Estado en procesos penales por delitos contra la administración pública.

En México, por ejemplo, la procuraduría, hasta antes de la reciente reforma procesal penal, era una institución dependiente del Poder Ejecutivo y con atribuciones de un Ministerio Público en el ámbito federal. La reforma constitucional en materia de reforma procesal penal del 2018 le confirió carácter autónomo y dispuso la creación de fiscalías especializadas, incluida la Fiscalía Anticorrupción, encargada de ejercer la acción penal en delitos contra la administración pública. Por muchos años ha sido también esta institución la que representaba a las víctimas en los diversos delitos de su catálogo penal sustantivo³, con lo que, además del papel de ejercer la acción penal en los delitos contra el Estado, también tenía injerencia en las consecuencias civiles de esos delitos, es decir, en la reparación del daño a la víctima, la labor concreta de las procuradurías en el sistema peruano.

La Procuraduría General de la Nación de Colombia es una institución que concentra en número importante de facultades, lo que le confiere un ámbito de ejercicio funcional también muy amplio, en relación con los delitos o posibles delitos cometidos por

³ Ver al respecto: García Ramírez, Sergio. «Consecuencias del delito: los substitutivos de la prisión y la reparación del daño». *Boletín mexicano de derecho comparado*, vol. 36, n.º 107. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), 2003, pp.427-479. En: bit.ly/32Gu2Nv

funcionarios públicos o particulares. En primer lugar, tiene un rol contralor de carácter preventivo, como la Contraloría General de la República en el Perú. En segundo lugar, tiene también la facultad de participar como parte en los procesos de las diversas instancias jurisdiccionales, «en representación de los ciudadanos ante el Estado»⁴. Esta última potestad, que parece acercarla a la labor del sistema de procuradurías del Perú, es, sin embargo, su mayor diferencia con nosotros: la procuraduría colombiana conserva para sí el ejercicio de la acción penal, mientras que en el Perú esto solo está en poder del Ministerio Público.

Los dos ejemplos planteados son especialmente importantes pues nos permiten delinear de alguna manera el ámbito funcional de la procuraduría peruana. La defensa del Estado, en el caso del Perú, se ejerce desde la procuraduría, como cualquier otra defensa particular en un proceso judicial. Es decir, dentro de un proceso penal, la defensa se debe a la víctima del delito, defiende sus intereses, se constituye en parte civil. Es el Ministerio Público quien, en representación de la sociedad, promueve la acción penal (siendo este un monopolio indiscutible).

En el caso de la Procuraduría Anticorrupción, su ámbito de ejercicio funcional está delimitado por las secciones II, III y IV del capítulo II, del título XVIII, del libro segundo del Código Penal; es decir, delitos de corrupción de funcionarios. ¿Cuál es el bien jurídico que se protege con este subcatálogo de delitos? Hablamos de delitos contra la administración pública, lo que equivale decir, buscar proteger su correcto funcionamiento.

Como veremos más adelante, la comprensión real de la dimensión de esta protección será muy importante para reconocer la principal tarea de la Procuraduría Anticorrupción: la reparación del daño, expresada en las reparaciones civiles que los condenados

⁴ Ver los objetivos y funciones de la Procuraduría General de la Nación de Colombia en: bit.ly/2NHTUV0 Esta segunda atribución podría parecer la más próxima a la conferida a las procuradurías del sistema de defensa jurídica del Estado en el Perú.

deben pagar en favor del Estado. De esta manera, la Procuraduría Anticorrupción se convierte en una perseguidora de la reparación por la afectación de derechos fundamentales de ciudadanos y ciudadanas que, al vulnerarse la correcta administración pública, ven defraudada su confianza en el Estado para garantizarlos, proveerlos o preservarlos.

Marco normativo

La corrupción no es un fenómeno que se presente de manera lineal, ni con la misma intensidad, ni con los mismos actores, ni con la misma dimensión. Esa condición variable se hace todavía más disímil si le agregamos la manera en que las instituciones dedicadas al control de la delincuencia le dedican más o menos atención. Otro factor diferenciador es la opinión pública. La información o la evidencia explícita de grandes momentos de despliegue de actos de corrupción, a menudo, generan reacciones desde el Estado que pueden pasar desde la torpeza inicial de un sistema dormido, o preparado para casos de corrupción aislada, hasta un diseño más o menos serio que responda a las necesidades del combate de una corrupción sistémica.

A fines del siglo pasado, una corrupción sistémica era lo que venía ocurriendo. La corrupción destapada por los «vladivideos» nos enfrentaba con una trama compleja, urdida por unas cuantas personas que habían instaurado un poder paralelo dentro de cada institución pública para favorecer la sustracción de los recursos públicos. Nunca antes en la historia reciente del país se había podido ver, en cadena nacional, cómo funcionarios públicos retiraban y entregaban (a su gusto y necesidad) ladrillos de dinero, con los que pagaban sobornos o favores tanto a otros funcionarios como a personajes del ámbito privado. Quedaba claro que en este caso no se trataba de actos aislados de corrupción, sino de una organización criminal que había capturado los espacios de decisión

de cada institución pública, desde donde podían ser funcionales a sus objetivos: expandir el periodo de gobierno y enriquecerse de manera rápida y obscena a costa del dinero público.

El Código Penal y la norma procesal, claramente, eran insuficientes para abordar un caso de esa complejidad. Después de la caída del gobierno de Alberto Fujimori, hubo que plantear una reforma normativa que permitiera un combate eficaz. Es en este contexto que se crea la Procuraduría *Ad Hoc* para los casos Fujimori y Montesinos⁵, y el subsistema anticorrupción, con fiscalías y juzgados especializados en delitos de corrupción.

Las normas también alcanzaron una dimensión estratégica promulgándose la ley de colaboración eficaz⁶ y la solicitud de medidas de carácter real y personal, antes del inicio del proceso judicial⁷.

Otra reforma importante fue la de permitir que las comisiones investigadoras del Congreso de la República tengan algunas prerrogativas para solicitar medidas preventivas de carácter real o personal. Esto a la luz de que muchas de las personas investigadas tenían derecho a antejuicio político por haber sido miembros del Congreso o haber sido funcionarios de alto rango.

En la actualidad, los casos de corrupción difieren de los desplegados por una sola organización (la de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos). Hoy podemos identificar una trama compleja de organizaciones criminales que, en ocasiones, no coinciden en el diseño ni en la operación, pero que cuando atraviesan espacios comunes, se cuidan, se protegen y se retroalimentan. Dicha

⁵ Mediante la Resolución Suprema n° 240-2000-JUS y la n° 241-200-JUS, publicadas el 3 y 4 de noviembre del 2000, respectivamente, se nombró como procurador *ad hoc* al Dr. José Ugaz Sánchez Moreno y como procuradores adjuntos a los abogados Luis Vargas Valdivia y César Azabache Caracciolo. Posteriormente, el 20 de febrero fue nombrado Ronald Gamarra como tercer procurador adjunto.

⁶ Ley n° 27378, del 27 de diciembre del 2000, que establece beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad organizada.

⁷ Ley n° 27379, del 20 de diciembre del 2000, Ley de procedimiento para adoptar medidas excepcionales de limitación de derechos en investigaciones preliminares.

trama, que podemos llamar «red de corrupción», es un fenómeno nuevo, no teniendo en su antecedente (organización de Fujimori y Montesinos) una verdadera explicación de su presencia.

Si antes la ley de colaboración eficaz permitió la delación de los más representantes partícipes de la organización, uno de sus límites era el «acogimiento de los cabecillas», puesto que se entendía que la delación «hacia arriba» era poco menos que imposible. Es así que la norma debió ser modificada para que no perdiera utilidad, permitiéndose actualmente que quienes dirigen las organizaciones sí puedan ser aspirantes o colaboradores, en el entendido de que estos podrían también entregar información del funcionamiento de otras organizaciones con las que mantuvo relación.

La Procuraduría *Ad Hoc* para los casos Fujimori y Montesinos

Si bien, como hemos señalado, en el Perú el sistema de las procuradurías *ad hoc* era corriente frente a la ocurrencia de situaciones graves y urgentes, la evidencia de la organización de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos, capturando el aparato estatal en casi todas sus instancias «desde adentro», exigió una respuesta distinta. Lo paradójico es que esta provino inicialmente del propio gobierno de Fujimori, frente a una exigencia de las calles que lo mantuvo arrinconado hasta su caída, para luego ser un factor preponderante para su derrota: Fujimori es quien coloca al procurador José Ugaz Sánchez Moreno frente a la institución que luego se encargaría de su propia extradición desde el Japón, así como de representar al Estado en los casos de corrupción y de violación a los derechos humanos, razones que determinarían su condena y actual encarcelamiento.

Creación del subsistema anticorrupción

Varios elementos caracterizaron nuestro llamado sistema anticorrupción. Ronald Gamarra Herrera, unos de los primeros procuradores adjuntos a cargo de casos de corrupción y violación de derechos humanos, lo caracteriza como una experiencia inédita por varios motivos, entre los cuales señala:

- a) Un gran esfuerzo institucional. Este permitió concentrar los procesos en seis juzgados y tres salas penales anticorrupción (Resolución Administrativa n° 024-2001 CT/PJ y otras), además de crearse la fiscalía y la policía anticorrupción, así como la constitución de la Procuraduría *ad hoc* anticorrupción y la promulgación de un paquete legislativo en el 2001, conocido como legislación anticorrupción, el cual comentaremos más adelante.
- b) Lo anterior permitió investigar y condenar a muchos involucrados en casos de corrupción y violaciones a los derechos humanos, siendo los procesados por estos delitos cerca de 1500 personas.
- c) Un país pobre como el Perú, que había sufrido el sistemático desfalco de las exiguas arcas del Estado, pudo recuperar una buena cantidad de los miles de millones de dólares que se habían expatriado a bancos del extranjero, donde se empezó a congelar cuentas y a descubrir fortunas inverosímiles⁸.

Efectivamente, las instituciones de la frágil democracia que había dejado como legado el fujimorismo carecían de la capacidad

⁸ En el año 2001 se creó, a propósito del *boom* de la repatriación del dinero de bancos extranjeros producto de la ilícita fortuna amasada por Vladimiro Montesinos y sus cómplices, el Fondo Especial de Administración de Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado (Fedadoi), que ha sido utilizado innumerables veces como caja para el financiamiento de proyectos de distinta índole y hasta para el cumplimiento de obligaciones del Estado.

y legitimidad suficientes para hacer frente a un fenómeno de tal envergadura, como el de los procesos penales contra los miembros de la organización criminal más grande de la historia del país.

A poco tiempo de iniciadas las actividades de la Procuraduría *ad hoc*, toda la estructura del Estado se encontraba aún copada por personajes allegados a la mafia que tenía como propósito garantizar la impunidad para sus principales miembros.

La fiscalía de la nación y la corte suprema de justicia estaban al frente de personajes oscuros que ejercían un poder sobre sus subalternos solo comparable al que sobre ellos ejecutaba Vladimiro Montesinos Torres con cada una de sus directivas. De igual modo, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional estaban comandadas por oficiales serviles y obedientes a los designios de la organización delictiva.

Ante la renuncia de Alberto Fujimori Fujimori⁹, quien poco después de la creación de la procuraduría había pedido, acaso temeroso del grado de independencia que había alcanzado, su eliminación, las facultades que se le había concedido a este segmento de la defensa del Estado se ampliaron, como explicamos, para conocer casos en los que estuviera involucrado el propio ex presidente.

La instauración de la justicia anticorrupción y la integración de todos los estamentos relacionados a lo que parecía un incipiente sistema anticorrupción, habían creado un escenario propicio para enfrentar con éxito el reto de desbaratar una intrincada organización delictiva basada en el dinero y el poder.

⁹ El 14 de noviembre del 2000, con permiso del Congreso, en el que aún tenía mayoría, Fujimori viajó al sultanato de Brunei para asistir a la VIII Cumbre del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), los días 15 y 16. Y si bien el 18 debía estar en Panamá para tomar parte de la X Cumbre Iberoamericana, en lugar de eso prefirió dirigirse al Japón. Desde allí, el 20 de noviembre, Fujimori envió un fax al Congreso de la República presentando su renuncia al cargo de Presidente de la República, la misma que no fue aceptada, declarándosele, en cambio, «moralmente incapacitado» para seguir ejerciendo el cargo, lo que devino en su destitución el día 22.

El subsistema encargado de estos procesos, amén del Tribunal Constitucional, se encargó pues de resolver problemas legales relacionados con su propia implementación, desbaratando las tesis que advertían de la violación de los principios del juez natural y del principio de legalidad¹⁰.

En un escenario tan propicio, con un nivel de aprobación tan contundente (durante casi dos años la Procuraduría *Ad Hoc* y el subsistema anticorrupción fueron las instituciones estatales mejor consideradas por la opinión pública), es inexplicable cómo este intento pudo convertirse en otra reacción contingente del Estado y perderse la oportunidad de instaurar una estructura organizada para enfrentar integralmente la corrupción en el país.

La procuraduría y el subsistema. Luz y ocaso

El subsistema fue durante varios años un conjunto inédito de instituciones del Estado, con una legitimidad importante y con una exhibición de resultados envidiable. ¿Qué pudo haber pasado para que la Procuraduría *Ad Hoc* para los casos Fujimori y Montesinos, así como el subsistema anticorrupción del Ministerio Público y el Poder Judicial, perdieran la batalla de la institucionalización de sus logros? Repasemos.

A fines del año 2004, durante el gobierno de Alejandro Toledo, quien desde un principio había demostrado su interés en apoyar al sistema anticorrupción de combate a la organización de Fujimori y Montesinos, ocurrió un cambio de timón que coincidió con las

¹⁰ Varios abogados de los procesados por corrupción, cuyos clientes no eran necesariamente funcionarios públicos, o cuando siéndolo no cumplían las condiciones del tipo objetivo de algunos delitos propios, adujeron que la imputación que hacía de ellos como partícipes de dichos delitos, representaba una violación flagrante del principio de legalidad. Sin embargo, tanto los tribunales ordinarios, cuanto el Tribunal Constitucional, acogieron la tesis de la unidad del título de imputación, según la cual, al existir participación de un particular (*extraneus*) en hechos que dieran lugar a la comisión de un delito propio de la función de algún representante del Estado, ambos responden, como es lógico, como autor y partícipe, respectivamente, del delito especial.

primeras denuncias serias por casos de corrupción contra sus allegados o funcionarios de su gobierno. En los últimos días de diciembre, el procurador *ad hoc*, Vargas Valdivia (sucesor de José Ugaz), fue invitado a renunciar, poniendo en su lugar a un profesional de impecable trayectoria, pero falto de carácter, que aseguró al gobierno de Toledo no insistir en la ampliación de facultades para investigarlo.

El subsistema, pero en particular la procuraduría, fueron languideciendo hasta el año 2006, en que la llegada del segundo gobierno aprista, con Alan García Pérez a la cabeza, terminó por provocar su debacle.

García, que había ganado las elecciones con una retórica anticorrupción bastante ruidosa como elemental, redujo el presupuesto de la Procuraduría *Ad Hoc* para los casos Fujimori y Montesinos al mínimo. Esto fue de la mano de una cada vez más evidente alianza parlamentaria con el fujimorismo, que a pesar de los años en que había sido diezmado por las investigaciones y condenas por corrupción de sus principales líderes, parecía recobrar nuevos bríos en la escena política.

Hacia el año 2008, mientras que la Procuraduría *Ad Hoc* para los casos Fujimori y Montesinos reducía su personal y presupuesto, a la vez que hacía grandes esfuerzos para cobrar los montos de reparación civil que le debían los sujetos condenados por delitos de corrupción, el gobierno aprista anunció la creación de la Procuraduría Anticorrupción, que tuvo hasta el final de esa gestión más procuradores que resultados. Hacia el año 2011, la Procuraduría Anticorrupción no exhibía una sola condena ni investigación seria, mientras que la Procuraduría *Ad Hoc* para los casos Fujimori y Montesinos, emblema de una época, moría de inanición.

La Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción

El Decreto Supremo n° 17-2008-JUS (reglamento de la Ley que crea el Sistema de Defensa Jurídica del Estado) señala en su artículo 46 que la competencia de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción se circunscribe a las investigaciones preliminares, investigaciones preparatorias y procesos judiciales por la comisión de los ilícitos penales contemplados en las secciones II, III y IV del capítulo II, del título XVIII, del libro segundo del Código Penal, como consecuencia de una denuncia de parte, el conocimiento de una noticia criminal o por la intervención del Ministerio Público. Es decir, la creación de esta procuraduría abre una etapa en la que conviven, con direcciones distintas, la Procuraduría *Ad Hoc* para los casos Fujimori y Montesinos y la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción.

Durante el periodo inicial de esta convivencia, ocurrió con cada vez más evidencia un deterioro en la capacidad operativa de la Procuraduría *Ad Hoc* para los casos Fujimori y Montesinos (expresado en la disminución progresiva del personal especializado y en los recursos económicos y logísticos), a la par de un descuido por la actividad fundamental de la defensa jurídica del Estado (la recuperación de fondos y cobro de indemnizaciones) en la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción¹¹.

Hacia el final del gobierno aprista, en el año 2011, ya se había dejado de lado el ímpetu inicial de la Procuraduría *ad hoc* que, entre otras cosas, permitió, gracias a políticas de asistencia mutua

¹¹ Según estadísticas de la Unidad de Análisis Financiero y Pericial de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, el cobro de la reparación civil en los años 2008 y 2009 (dos años después de la promulgación del Decreto Legislativo n° 1068) fue de apenas cien soles cada año.

internacional¹², la repatriación de cerca de 200 millones de dólares provenientes de actividades ilícitas, depositados en bancos del extranjero.

Nuevas estrategias de combate y nueva arquitectura anticorrupción

Poco tiempo después del inicio del nuevo periodo de gobierno, se nos dio el encargo de reestructurar las procuradurías anticorrupción. La situación inicial era caótica: no existía una base de datos que diera cuenta del número real de procesos de corrupción en los que intervenía la defensa jurídica del Estado, no se sabía la situación jurídica de los procesados, ni cuántos de ellos habían pagado las reparaciones civiles (exigidas en sus sentencias), ni cómo debía hacerse la distribución de las causas entre un escaso número de abogados y una logística precaria. Frente a esta realidad se entendió la ejecución de tres medidas:

1. La fusión de la Procuraduría *Ad Hoc* para los casos Fujimori y Montesinos con la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (la naturaleza temporal de la primera no podía prolongarse por mucho tiempo más y la necesidad de contar con una sola base de datos era un requerimiento urgente).
2. La creación de una unidad de análisis financiero y un observatorio anticorrupción para incorporar unidades de inteligencia ajenas a la labor de litigio.

¹² El dinero repatriado de Suiza, Estados Unidos y de las islas Caimán supuso el empleo de mecanismos de negociación directa con las autoridades de los países donde se encontraban las principales cuentas de la organización criminal. Sin embargo, en los últimos años es muy escaso el impulso que se ha dado, desde la defensa jurídica del Estado, a herramientas como la asistencia mutua internacional, contenidas estas en los tratados internacionales sobre lucha contra la corrupción.

3. Una nueva estrategia de defensa nacional para recomponer el sistema descentralizado desmantelado en los años previos.

La Procuraduría *ad hoc* tiene como fines fundamentales la recuperación de los bienes o activos producto de la corrupción, así como la persecución del pago de las reparaciones civiles por concepto de indemnización por el daño infligido al Estado. Estos objetivos no pueden consolidarse con la existencia solitaria de una unidad de litigio. Si no conocemos la presencia, dimensiones, estrategias y movimientos del enemigo, la guerra empieza perdida.

En los primeros días de la nueva gestión de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Minjus)¹³ solicitó apoyo a la cooperación internacional para la reformulación de la nueva oficina de la procuraduría. Es así que la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ) propuso una nueva estructura que excede la unidad de litigio que en los años previos había constituido el integro de los esfuerzos de la defensa jurídica del Estado en materia anticorrupción.

De esta forma se planteó la creación de dos órganos de apoyo absolutamente funcionales al propósito señalado:

1. La Unidad de Análisis Financiero y Pericial, que volviera la vista a la necesidad de ir tras la ruta del dinero defraudado al Estado o el que se negaba a ser devuelto por los condenados en el sistema. Esta unidad debería prever un doble esquema: de un lado, un área dedicada a ejecutar los embargos trabados en años anteriores para asegurar el pago de las reparaciones civiles y proponer nuevos mecanismos para obligar a los morosos (sujeción de beneficios penitenciarios al pago de la reparación civil, muerte civil para el deudor,

¹³ Ya fusionadas las dos instituciones: la Procuraduría *Ad Hoc* para los casos Fujimori y Montesinos, y la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción.

imprescriptibilidad de las deudas por reparación civil, etc.); y de otro, un área dedicada a la detección y repatriación de fondos provenientes de actividades ilícitas (decomiso e incautación).

2. El Observatorio Anticorrupción, una idea revolucionaria por donde se le mire: nunca antes se había decidido la constitución de un grupo de personas que, con enfoque multidisciplinario, fuera funcional a la intervención de la defensa del Estado en los procesos, y que además trascendiera esa tarea mostrándonos al enemigo tal cual es para saber cómo enfrentarlo, colaborando en hacer cada vez más esporádica su presencia.

En el caso del Observatorio Anticorrupción, este debía cumplir con tres mandatos: primero, sistematizar la información existente y salir al campo para detectar la concentración y distribución de la corrupción; segundo, construir indicadores que permitan valorar los casos, de acuerdo a su importancia, para definir estrategias de afrontamiento; y, tercero, desarrollar políticas públicas de prevención a partir de la información analizada (trascendiendo al objetivo meramente punitivo). Este desempeño necesita de un enfoque distinto del puramente legalista, por lo que el observatorio empezó desarrollando un prisma diferente para comprender el fenómeno de la corrupción. Por un lado, vinculándola con los derechos afectados para discriminar la importancia y valoración de cada caso; y, por otro, con el convencimiento teórico de que se enfrentan los estertores de una organización criminal que asaltó al Estado, para lo cual es necesaria una mirada histórica que apunte, en última instancia, al objetivo de consolidar una democracia puesta en suspenso.

En el caso de la Unidad de Análisis Financiero y Pericial, este es un órgano especializado que busca el cobro de las reparaciones civiles y la repatriación de activos. En este sentido, es importante

señalar que mucho del dinero congelado en el extranjero todavía no se recupera, lo que hace urgente contar con un equipo consolidado que permita avanzar en los procesos de ayuda legal mutua establecidos en los mecanismos internacionales de lucha contra la corrupción y lavado de activos suscritos por nuestro país.

También es tarea fundamental de esa unidad el cobro efectivo de las reparaciones civiles adeudadas al Estado. No es posible que mientras las entidades financieras, tiendas por departamento, compañías de teléfono, etc., pueden establecer mecanismos de cobro de deuda, que incluyen acoso permanente y la inclusión del deudor en centrales de riesgo, las deudas del Estado no cuenten con ningún mecanismo de coerción para su cobro. Cabe recalcar en este punto que si bien un acreedor puede ser un empresario –generalmente transnacional– empeñado en conseguir un mejor rendimiento producto de su actividad, la deuda por reparaciones civiles tiene por acreedor a la sociedad en su conjunto, es decir, es dinero de todos los peruanos. La ecuación es muy fácil de dilucidar.

Por otro lado, tenemos que la situación de las Procuradurías Descentralizadas Especializadas en Delitos de Corrupción no era mucho mejor. Los procuradores descentralizados se encontraban principalmente en locales ocupados gracias a convenios interinstitucionales, ubicados en sótanos, estacionamientos o altillos de las sedes de diferentes instituciones públicas. La dotación logística con la que contaban era precaria y no obedecía a ningún criterio de necesidad, pues no se había realizado un estudio previo que establezca un estándar de requerimientos mínimos para el trabajo.

En la medida en que el esquema nacional de las procuradurías descentralizadas replica el modelo de los distritos judiciales, cada procurador debía desplazarse a las provincias bajo su jurisdicción (que en promedio eran ocho por cada oficina descentralizada), afrontando un promedio de 800 casos en total. Además, debemos tomar en cuenta que, en la mayoría de los casos, la oficina de la

procuraduría descentralizada únicamente contaba con el concurso del procurador. En dicho contexto, la cobertura del total de las diligencias de manera eficaz era una empresa imposible.

La reforma implantada gracias a la colaboración del GIZ y el Minjus impulsó la creación de 11 procuradurías descentralizadas (en las regiones con carga procesal más numerosa y compleja), debidamente equipadas y a cargo del monitoreo de la función de 17 coordinadores regionales en las provincias circundantes. También se previó la contratación de 91 abogados itinerantes en las diferentes provincias de cada región, quienes deberían responder a cada coordinador regional, en un esquema que permita el mantenimiento de una base de datos unificada a nivel nacional.

El rol de las reparaciones civiles en el combate a la corrupción

Como ya hemos advertido, la institución de la defensa del Estado en materia de corrupción se ha pensado fundamentalmente como aquella que se constituye, en parte, en un proceso penal, con el fin de que pueda hacer valer su pretensión indemnizatoria. Ejercer la acción penal y pretender una eventual pena privativa de la libertad para el condenado, corresponde, más bien, al Ministerio Público.

Si bien durante algunos periodos el sistema ha requerido de la procuraduría una tarea más activa en la persecución del delito, debe reconocerse el carácter acotado de su encargo, para así evitar colisiones con otras entidades. Sin duda, calcular el monto que se le debe al Estado por concepto de reparaciones civiles provenientes de condenas a corruptos no es tarea fácil. Esta representa la necesidad de identificar el daño y calcular su dimensión para sustentar la necesidad de una reparación correspondiente. Otra labor, quizá todavía más difícil, es, luego de impuesta dicha reparación, cobrarla efectivamente a los condenados.

El ejemplo de las deudas comerciales que usamos en los párrafos previos fue una de las principales razones para impulsar la medida de los embargos en forma de secuestro conservativo de los bienes de aquellas personas que se resistían al pago de las reparaciones civiles. Estas no fueron sino medidas extremas que, solicitadas al juez y aprobadas por este, consistían en el embargo de los bienes dentro de los domicilios señalados por los condenados con deudas al Estado.

El primer y más emblemático de estos embargos fue el de Luis Alberto Kouri Boumachar, quien tenía una deuda de 200 000 nuevos soles con el Estado, de los que apenas había pagado 1600. La medida fue sorpresiva, generándose un despliegue logístico y mediático que provocó que, al día siguiente de su ejecución, en el frontis del local de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción se forme una larga cola, compuesta principalmente por deudores de reparación civil por delitos de corrupción (o sus representantes), ansiosos por saber cómo hacer para honrar sus obligaciones.

Esta medida y el impulso de las nulidades de transferencia de bienes a quienes hubiesen intentado disponer de ellos, después de iniciadas las investigaciones, generaron un aumento en la recaudación de la deuda de más de 200%.

La procuraduría hoy

El país vive, hoy, el despertar de un periodo de mayor corrupción¹⁴, que ha venido acompañado de una voluntad política impuesta

¹⁴ Francisco Quiroz ha asociado estos periodos con los de mayor crisis institucional en el país, y no le falta razón: el fujimorismo, de un lado, y luego, en la historia más reciente, la captura del Estado por parte de una empresa transnacional (que además atraviesa varios gobiernos centrales, regionales y provinciales), lo que da cuenta de una debilidad institucional extrema que hoy, a la luz de los problemas que esa captura generó, debiera ser materia de estudio de la academia. Quiroz, Francisco. *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2013.

por un Gobierno, otra vez, no elegido por votación en las urnas, tal como ocurrió tras la caída de Alberto Fujimori con Valentín Paniagua. El presidente Martín Vizcarra, quien tomó el poder después de la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski, parece haber entendido que los periodos siguientes a las graves crisis institucionales y de corrupción son ventanas de oportunidad para la afirmación de una voluntad, aunque sea mínima, de apoyar una gesta anticorrupción que lo visibilice hacia la opinión pública y le ofrezca popularidad y contención.

Vizcarra, sin un gabinete que lo respalde políticamente y con una precaria representación parlamentaria que, entre otras cosas, condujo a la disolución del Congreso, se ha aupado a esta nueva «primavera anticorrupción», como si fuera una tabla de salvación. Lo ha hecho bien. Pero, además, ha tenido la irónica fortuna de haber encontrado en las instituciones encargadas de administrar la justicia respuestas a sus propias crisis¹⁵. La constitución del equipo especial del Ministerio Público para investigar los casos relacionados con Odebrecht y la aparición de magistrados con solvencia y rigor para tomar decisiones sin temor al poder de los imputados, le han permitido, vía el apoyo a estas apariciones, consolidar un discurso y una todavía escasa acción frente a quienes se opusieron y se siguen oponiendo a este nuevo intento de subsistema.

Desde el Minjus se impulsó la creación de una nueva procuraduría *ad hoc*, la que actualmente opera en simultáneo a la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, para que se ocupe exclusivamente de los casos relacionados con la trama de corrupción de Odebrecht.

¹⁵ El escándalo «lava juez» o «CNM audios» reveló la profunda crisis en que estaban sumidos el Ministerio Público y el Poder Judicial, así como su relación con el crimen organizado y bandas criminales de delitos comunes. Esto provocó una gran reacción, explicada en parte por la presión de las calles, que ha permitido cierta válvula de escape, pero que sigue manteniendo el problema vivo.

El procurador *ad hoc* y su equipo han tenido una actuación importante en el último tiempo, privilegiando la expectativa del Estado de cobrar las reparaciones civiles que el caso obligará a pagar, por ejemplo, a quienes se acogen a procedimientos anticipados de terminación de los procesos o sean condenados después de seguir las distintas etapas de un proceso penal.

La firma de un convenio con Odebrecht para que la empresa se acoja a la colaboración eficaz (obligándose, en primer lugar, a reconocer los delitos cometidos en el Perú, y, en segundo lugar, a entregar información sobre su propio despliegue criminal y el de sus representantes) ha traído y seguirá trayendo discusiones sobre su importancia, sus beneficios y, sobre todo, sobre la ética detrás de este tipo de instituciones premiales, que canjea ventajas por información.

Es preciso recordar lo ya reseñado, en el sentido de que el mecanismo de la colaboración eficaz es el medio más importante –y acaso el único realmente útil– para conocer la responsabilidad penal de miembros de organizaciones que, por lo general, operan en escenarios absolutamente encriptados y de imposible conocimiento para las autoridades.

La historia próxima nos revelará cuáles son las consecuencias de este nuevo subsistema, si acaso la reacción frente a su tarea podrá instalar en el imaginario colectivo la idea de la escasez ética de negociar con delincuentes o primará la sensatez de comprender de que no existe otra forma de conocer la verdad y llegar a la responsabilidad de todos los miembros de una organización que ha vuelto a poner a prueba la resistencia de la ciudadanía.

El gran problema es que, tal como ocurrió con el subsistema anticorrupción posterior a la caída de Alberto Fujimori, el médico olvida que el enfermo tiene un mal estructural, prefiriendo, una vez más, atacar los síntomas. Si bien el Congreso ya disuelto ha rechazado las reformas del Ejecutivo y se impone la necesidad de un parlamento complementario que las apruebe y proponga

nuevas, la reforma estructural de la administración pública sigue siendo postergada. Pasará la crisis generada por Odebrecht y muy probablemente veremos en prisión a más de un corrupto que antes creímos invulnerable... hasta la nueva crisis.

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 estatales¹–, 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

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

conocida: corrupción = monopolio del poder + discrecionalidad – rendición de cuentas².

Sobre el vínculo entre corrupción y descentralización

La literatura muestra distintas aproximaciones a la corrupción, desde enfoques de desviación de conductas³ hasta aquellas más económicas del fenómeno⁴. 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»⁵. 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 política⁶. 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.

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

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

⁴ 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

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

⁶ 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 Integridad⁷, 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

⁷ 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

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 salud⁸. Observando indicadores políticos en lugar de económicos, algunos estudios hallaron que las estructuras federales están asociadas con un mayor nivel de

⁸ 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 públicos⁹. 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 gobierno¹⁰, medida a través de la participación ciudadana, la responsabilidad política, justicia social y menor corrupción¹¹; 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 regionales¹².

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

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

¹¹ 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.

¹² 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)¹³. 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.

¹³ Ver el Latinobarómetro 2018 en: 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 relevantes¹⁴: (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 tema¹⁵. 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»

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

¹⁵ 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 estatal¹⁶. 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 conocidos¹⁷.

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

¹⁶ 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.

¹⁷ 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 2012¹⁸. 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)¹⁹.

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 distritales²⁰. 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 2016²¹ evidenciaba la «masificación» de la corrupción y su penetración y afectación a gobiernos locales, distritales y provinciales, tanto

¹⁸ 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.

¹⁹ Ver: «Todas las regiones con autoridades procesadas en casos de corrupción». *La República*, Lima, 25 de agosto del 2017. En: bit.ly/2OOnCXN

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

²¹ 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 endeblas 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 anteriores²².

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 corrupción²³.

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

²² 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.

²³ 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 cohecho²⁴.

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 Tumbes²⁵. Mientras en las dos primeras la corrupción alcanzó

²⁴ 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

²⁵ 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). 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).

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 reciente²⁶ 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.

²⁶ 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 especial²⁷ 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

²⁷ 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

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 ilegales²⁸.

Para concluir

Siendo sistémica la corrupción, en nuestro país esta se activó/multiplicó con el proceso de descentralización²⁹, 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

²⁸ 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

²⁹ 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 puntuales³⁰ 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.

³⁰ 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.

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.

Lucha contra la corrupción: los medios alternativos se portaron mejor

Víctor Liza J.

Sumilla

En tiempos de redes sociales, de capturas de pantalla y de vídeos difundidos por Whatsapp, los medios alternativos e independientes, tanto en la Internet como en el impreso, han jugado un papel fundamental en la lucha contra la corrupción de estos años posfujimorismo, marcados por el caso *Lava Jato*, que ha visto caer a varios expresidentes de la República y conocer la trama de corrupción en la que están involucrados varios empresarios. En este artículo explicamos cómo y por qué los «grandes» medios dejaron de investigar, y cuándo fue que ocurrió eso por última vez, además de su sumisión al régimen de turno y a las corporaciones. También revelamos los cambios políticos generados a partir de esas informaciones, varios de ellos con consecuencias sorprendentes para la opinión pública. Finalmente, ponemos en el tapete el contexto de la aparición de los medios alternativos, cómo fueron creciendo en credibilidad ante el gran público y cómo marcaron la pauta informativa, a tal punto que no solo han generado los cambios políticos mencionados en los últimos dos años, sino que ahora llevan la batuta de tal forma que a los medios grandes no les ha quedado otra que alinearse hasta nuevo aviso y cambio de época.

EN 1787, DURANTE SU ALOCUCIÓN ANTE EL PARLAMENTO DEL REINO UNIDO, el escritor y político anglo-irlandés, Edmund Burke, mencionó que había tres poderes dentro de este espacio legislativo: los Lores Espirituales, representantes de la Iglesia anglicana, la congregación oficial de las islas británicas; los Lores Temporales, en representación de la nobleza; y los Comunes, que eran los elegidos por el pueblo.

De inmediato, Burke agregó que el poder más importante era el de la tribuna de prensa, que cubría las incidencias del Poder Legislativo, al que denominó: «cuarto poder».

Si nos ponemos en un contexto actual y no en el «británico» de fines del siglo XVIII, la prensa asume su rol de «cuarto poder» frente a los «poderes del Estado»: el Ejecutivo, que es el Gobierno; el Legislativo, donde están los representantes de la ciudadanía para hacer leyes y fiscalizar; y el Judicial, que imparte justicia. En teoría, su rol es equilibrar la balanza ante los abusos en los que podrían incurrir los otros poderes, con denuncias y revelaciones.

En la práctica, y especialmente en un país como el Perú, dicho rol no es del todo ejercido. En algunos momentos de la historia lo han hecho, pero por lo general no ha sido así. En los últimos tiempos, los grandes medios de comunicación se han limitado a informar en base a lo anecdótico, con énfasis en lo policial y en la farándula. En ese contexto y con la aparición de las nuevas tecnologías, los medios alternativos e independientes se han

destacado por hacer grandes revelaciones, especialmente con la aparición del caso *Lava Jato*, que en los últimos tres años ha dado vuelta y media a la clase política posfujimorismo.

Para comprender mejor la situación actual, es necesario hacer un recorrido en el tiempo de cómo se ha comportado la prensa peruana y en qué contexto surgen las plataformas de periodismo independiente.

La madre del cordero

En otros tiempos, se decía que bastaba con que *El Comercio* (el diario más antiguo y más importante de todos los que existen en el país) colocara una portada reveladora para provocar un golpe de Estado o que una dictadura se vea obligada a convocar a elecciones libres. Con la aparición de otros diarios, la radio y la televisión, los medios de comunicación se convirtieron en fiscalizadores del régimen de turno. Unos eran incisivos y otros moderados. Salvo en épocas de gobiernos militares o de dictaduras como la de Alberto Fujimori, la prensa en general no se callaba.

A partir del régimen de Fujimori esto empieza a cambiar. Hubo una resistencia, liderada por el diario *La República* y la revista *Caretas*, que denunció las fechorías del régimen. Luego de la reelección del ingeniero Fujimori en 1995, el reconocido periodista César Hildebrandt volvió al país tras una obligada estadía en España debido a presiones para que no encuentre un espacio. Una vez en el Perú, se sumó a la oposición: primero en la televisión y luego a cargo del diario *Liberación*. Recién en los dos años finales de la década fujimorista, *El Comercio* se pasó a la oposición. Una nueva estación de televisión por cable, *Canal N*, también fue parte de dicha oposición, no solo televisando las marchas contra el Gobierno y la ilegal re-reelección del ingeniero, sino que transmitió la conferencia de prensa más impactante del siglo: la difusión del vídeo en el que Vladimiro Montesinos, el

asesor del presidente, le ofrecía unos miles de dólares a Alberto Kouri, parlamentario elegido por Perú Posible, con el fin de que se pase al partido oficialista en el Congreso y que este recupere su mayoría. Esa transmisión, que tuvo lugar un 14 de septiembre del año 2000, inició el derrumbe del gobierno fujimorista como si fuera un castillo de naipes, hecho que tardó poco más de dos meses en consumarse.

A partir de la caída del régimen fujimorista, los medios de comunicación, especialmente los canales, empezaron a lavarse la cara. Como Kouri, varios de sus dueños habían recibido dinero de Montesinos para apoyar al Gobierno, lo que era evidente en sus noticieros. Con Alejandro Toledo, quien sucedió a Fujimori tras colocarse como líder de la oposición a la dictadura y en su papel de afectado por el fraude electoral del 2000, hubo una fiscalización implacable: desde el caso Zarái, la hija que tardó en reconocer, hasta algún exabrupto de su esposa Eliane Karp, pasando por los escándalos de sus hermanos. Muchos podrán decir, con el dedo señalador, que esos eran «escandaletes» y que lo más grave es que nadie haya descubierto que el líder del desaparecido partido Perú Posible haya recibido una millonaria coima de Odebrecht a cambio de la concesión de la construcción de un tramo de la carretera Interoceánica en los finales de su gobierno. Si lo vemos en el contexto de aquel tiempo, la prensa cumplió, aparentemente, su rol fiscalizador. Nada hacía suponer lo ocurrido. Pero al final todo se sabe.

Con Alan García nuevamente en el poder el 2006, el rol de la prensa vuelve a distorsionarse. Temerosos los dueños de comunicación de que el entonces candidato del Partido Nacionalista, Ollanta Humala, ganara las elecciones de ese año y se convirtiera en un Hugo Chávez, en la segunda vuelta le dieron a García todo su apoyo, olvidándose de lo duros que fueron con el líder aprista en su primer gobierno, especialmente con sus políticas económicas, que ya sabemos qué resultados dejaron...

además de los recordados casos de corrupción. El *Canal 2*, entonces de propiedad del empresario Baruch Ivcher (quien durante el fujimorato primero fue entusiasta del régimen y luego opositor), decidió retirar de su programación el espacio televisivo que conducía en aquel tiempo el periodista Hildebrandt, quien no se sumó al cargamontón generalizado contra Humala. Pero ese respaldo a García no se quedó en la campaña electoral: una vez en el Gobierno, *El Comercio* se olvidó de 70 años de antiaprimismo para tratar suavemente al segundo García, ahora alineado con el modelo económico neoliberal. El diario *Expreso*, su principal acusador en su primer quinquenio (1985-1990), se olvidó de las denuncias de esos años.

Es cierto que hubo un paréntesis con García el 2008, cuando estalló el escándalo de los «petroaudios» y «el decano» (así se le dice a *El Comercio*) reveló grandes detalles del caso, a lo que se le sumaban las críticas de uno de los diarios del Grupo El Comercio, *Perú 21*, dirigido por Augusto Álvarez Rodrich, que fuera crítico con el Gobierno.

Con el despido de los periodistas Fernando Ampuero y Pablo O'Brien, integrantes de la unidad de investigación de *El Comercio*, quienes revelaron el caso que hizo caer al entonces presidente del Consejo de Ministros, Jorge del Castillo, y con el reemplazo de Álvarez Rodrich por un complaciente Fritz Du Bois, todo volvía a la normalidad, como decía Martín Adán cuando se producía un derrocamiento en el Perú.

García no solo tuvo a su disposición dueños de medios sumisos, aunque no compró como Fujimori, sino que dio amplias pautas publicitarias bien pagadas por el Estado. Más aún, su Gobierno retiró la licencia a varias radios de otras ciudades del país fuera de Lima que se mostraban críticas con su segundo periodo. Esto fue más incisivo luego del 5 de junio del 2009, cuando murieron 24 policías y 10 indígenas en Bagua, en lo que se conoce como «el baguazo».

En palabras del propio Hildebrandt, el expresidente presionó para que el periodista no vuelva a la televisión. En las elecciones del 2011, vuelve el «cuco» de Humala a los medios grandes, que al principio no es tomado en cuenta debido a que andaba cuarto en las encuestas. En marzo pasa de 12% a 30%, y entonces vuelve la contracampaña, y cuando pasa a la segunda vuelta con Keiko Fujimori, la hija del expresidente de los años 90, apoyan disciplinadamente a la lideresa de Fuerza Popular. Finalmente, el antifujimorismo pudo más y Humala llega a Palacio de Gobierno.

Es en ese período cuando surge una primera camada de medios alternativos. Los primeros en aparecer, justo en el inicio de la presente década y en el final del segundo gobierno de García, son el semanario *Hildebrandt en sus trece*, dirigido por el mencionado ex conductor de televisión, y el portal *IDL-Reporteros*, a cargo de Gustavo Gorriti. Estos medios serán los primeros en revelar los casos de corrupción en los que estaba involucrada la constructora Odebrecht y otras empresas brasileñas. Curiosamente, ambos periodistas fueron formados en la escuela de *Caretas*: el primero en la década de 1970, como jefe de informaciones y entrevistador principal, faceta que lo llevaría a la televisión en años posteriores; y el segundo en los turbulentos años 1980, como investigador de temas de narcotráfico y terrorismo, siendo el más mentado el caso Lamberg, que involucró al partido aprista.

Años antes, al inicio del gobierno aprista, el periodista Marco Sifuentes fundó el blog *El Útero de Marita*, en el que colocaba algunos reportajes. Con el tiempo, este espacio se convertirá en un portal de noticias llamado *Útero.pe*, en el que también se revelarán importantes denuncias sobre casos de corrupción.

Las primeras revelaciones

El 2010, y luego de un corto paso por la radio y último reingreso a la televisión en *Canal 11*, César Hildebrandt anuncia la fundación

de su semanario, *Hildebrandt en sus trece*. En sus primeros editoriales afirma que esta publicación aparecerá «hasta que el público quiera». En el caso de Gorriti, este funda el portal *IDL-Reporteros*, un medio periodístico dedicado a la investigación y revelación de denuncias. Ambos tenían una coincidencia: no tenían compromisos con empresas y no recibían auspiciadores.

Hildebrandt en sus trece e *IDL-Reporteros*, cada uno a su estilo, revelaron varios casos de corrupción del segundo régimen de García. De la misma manera se comportaron cuando comenzó el gobierno de Ollanta Humala, un año después. En sendos reportajes, revelaron la gran cantidad de obras de construcción que Odebrecht había obtenido en el país, de la mano de sus socios peruanos Graña y Montero, JJ Camet, entre otros, así como los proyectos conseguidos por otras empresas brasileñas como OAS y Camargo Correa. Hasta allí, se conocía la penetración de estas empresas en la obra pública y el claro favoritismo que se tenía por estas. Pero lo que no se sabía aún era cómo habían sido obtenidas las obras. Años después se descubrirá la vinculación entre las empresas brasileñas mencionadas con el llamado «club de la construcción», un grupo de empresas peruanas que se «repartía» las obras.

El 2014 surgen dos nuevos portales dedicados a la investigación periodística: *Ojo Público*, fundado por exintegrantes de la desactivada unidad de investigación del diario *El Comercio*, y *Convoca*, dirigido por la periodista Milagros Salazar. Sin obstruirse ni hacerse sombra, y con financiamiento en base a proyectos, harán un trabajo de investigación no solo referido a casos de corrupción, sino que denunciarán afectaciones a la vida y a los derechos humanos, como la minería ilegal en Madre de Dios y los derrames de petróleo en la selva peruana. El diario *La República*, con una unidad de investigación de pocos recursos dirigida por el experimentado periodista Ángel Páez, también acompañará este esfuerzo periodístico, aunque con menor protagonismo. *Útero.pe*,

ya convertido en un portal no solo de investigación, sino de temas culturales, también tendrá relevancia en ese tiempo.

Al mismo tiempo, y en plena retirada desde el segundo gobierno de García, los medios tradicionales, especialmente los grandes canales de televisión, los diarios y las emisoras que monopolizan el espectro radiofónico (léase el Grupo RPP y la Corporación Universal a cargo de Exitosa), se enfocaron en lo ya mencionado, como las noticias policiales y la farándula, a lo que añadirán las noticias de *clickbait* en sus páginas web. Con la aparición de las redes sociales, el público comenzó a mostrar disconformidad con las publicaciones de los medios «tradicionales», buscando otras opciones de información. Sin duda, la falta de credibilidad de los medios grandes ya era una realidad.

En ese contexto, el período comprendido entre la segunda mitad del 2016, época en que Pedro Pablo Kuczynski asumió como presidente del Perú, y el verano de 2017, será un parteaguas que marcará no solo el fin de la clase política posfujimorismo, sino una reorientación de los medios grandes de comunicación, que tendrán que seguir el ritmo de los nuevos medios alternativos, cada vez más con un público afecto. La consecuencia principal de esta situación será la generación de un público más interesado en las noticias políticas y en participar de la cosa pública.

El caso *Lava Jato*

Las primeras revelaciones desde Brasil dan cuenta de que, sin mencionarlos todavía, varios expresidentes y políticos peruanos (y a nivel regional) recibieron dinero de diversas compañías brasileñas, ya sea como sobornos para que les concedan obras públicas o como dinero de campaña a manera de «adelanto» por concesiones en caso de llegar al poder. Esa fue la primera clarinada de alerta que movería el panorama político peruano.

El primero en caer fue el expresidente Alejandro Toledo. Se supo desde Brasil que había recibido 20 millones de dólares en coimas el 2005, cuando estaba por finalizar su gobierno, a cambio de la concesión de la carretera Interoceánica. Toledo, desde los Estados Unidos, lo negó todo. Pero ya se había descubierto la ruta del dinero: la compra de la casa que hizo en Costa Rica con dinero de una *offshore* en aquel país y la revelación de su examigo, Joseph Maiman, de que él mismo recibió ese dinero a través de esa *offshore*.

De allí en adelante aparecieron más denuncias que fueron involucrando no solo a Toledo, sino a otros expresidentes, como Ollanta Humala, de quien se dijo que había recibido tres millones de dólares en la campaña del 2011. Por esto, pasó ocho meses en prisión preventiva, la que abandonó luego que el Tribunal Constitucional le diera la razón a su pedido de afrontar el proceso en libertad. De igual modo, Pedro Pablo Kuczynski se vio obligado a renunciar a la presidencia de la República en marzo del 2018, luego de revelarse que era accionista de una empresa que recibió dinero de Odebrecht, justo cuando el ahora exmandatario era presidente del Consejo de Ministros del régimen de Toledo, y se realizaba además la concesión de la mencionada carretera Interoceánica. Actualmente cumple prisión domiciliaria por razones de edad.

A medida que avanzaba este caso, varios políticos de todas las esferas fueron cayendo, aunque con una casualidad: ni Alan García ni Keiko Fujimori, aliados desde el gobierno del primero el 2006, fueron mencionados. Ambos tenían denuncias de otro tipo (como el caso «narcoindultos», descubierto por la «megacomisión» presidida por el excongresista Sergio Tejada), pero archivadas extrañamente por el Poder Judicial y la Fiscalía, o con condenas de funcionarios de segundo orden (como fue el caso de Miguel Facundo Chinguel). La historia cambiaría, ya no como pasó 18 años atrás con los «vladivideos», sino con varios audios que dieron que hablar.

Los audios de «Lava Juez»

A la tranquilidad de tener controlada la situación para el APRA de García y Fuerza Popular de la señora Fujimori, se sumaba el hecho de que el nuevo presidente Martín Vizcarra, quien asumió constitucionalmente el mando tras la renuncia de Kuczynski, no parecía ser una amenaza para sus planes de seguir copando el poder con el fin de continuar ocultando sus actividades delictivas, aunque estas no tardarían mucho tiempo en ser descubiertas. En otras palabras, para estas agrupaciones, Vizcarra sería un títere más manejable que Kuczynski, e incluso podrían buscar su vacancia si fuera necesario.

El 7 de junio del 2018, fecha que debe ser tan recordada como el 14 de septiembre del 2000 (cuando se dio a conocer el primer «vladivideo»), el portal *IDL-Reporteros* difundió una serie de audios de conversaciones entre autoridades de cortes superiores de justicia e integrantes del desaparecido Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), órgano que se encargaba de designar jueces, fiscales y funcionarios de organismos electorales. En estos diálogos, dichas autoridades negociaban con congresistas de Fuerza Popular y el APRA la forma de poder excluir a estos últimos de casos de corrupción que los afectaban, a cambio de favores como sobornos o apoyos entre «hermanitos», apelativo cariñoso que acostumbraba a usar el ex juez César Hinojosa para sus interlocutores. Los pedidos iban desde «acelerar» algunos trámites hasta regalos como entradas para ver los partidos de la selección peruana en el mundial de fútbol de Rusia 2018, acontecimiento en el que nuestro equipo pudo ser parte luego de largos 36 años.

Con esto, y con otras revelaciones hechas por el semanario de Hildebrandt y los mencionados portales, a las que se sumaron luego *El Comercio* y canales como *América TV* y *Canal N*, se puso en evidencia un secreto a voces: que además de ser conocida la corrupción en el sistema de justicia, esta estaba bajo el control de las

dos agrupaciones políticas mencionadas, que además controlaron el Congreso hasta su reciente disolución, haciendo y deshaciendo a su favor y persiguiendo a sus opositores con investigaciones ridículas, en vez de fiscalizar y legislar en favor de la ciudadanía, como lo ordena el mandato constitucional.

Esto tuvo un gran impacto político. Dado el nivel de poder que tenían el APRA y el fujimorismo, no solo en el Congreso, sino en el Ministerio Público y el Poder Judicial, el presidente Vizcarra pareció darse cuenta de que venían por él. En su mensaje del 28 de julio del 2018, cuatro meses después de haber asumido el mandato, tomó el toro por las astas. Envío proyectos de ley para hacer reformas en el sistema político y de justicia, señalando que si estas no eran aprobadas por el Congreso, entonces de mayoría fujimorista, se consideraría ello como una segunda negación de confianza dentro del período quinquenal 2016-2021, lo que habilitaba al mandatario a disolver constitucionalmente el Poder Legislativo. Esto obligó al Congreso a ceder e implementar dichas reformas, pero no sin antes pretender que una de estas, la de no reelección de parlamentarios, sea desnaturalizada con la creación de un Senado al que podrían postular los actuales congresistas.

La respuesta de Vizcarra no fue el cierre del Congreso, sino la convocatoria a un referéndum el 9 de diciembre del 2018, en el que sus propuestas fueron respaldadas por entre 85 y 90% de los votos de la ciudadanía, ya cansada de los abusos del APRA y el fujimorismo en el Congreso.

Nuevas revelaciones sobre García y Fujimori: golpes políticos

En ese ínterin, *IDL-Reporteros* sorprendió otra vez y dio nuevos detalles sobre los dineros ilícitos que habrían recibido Keiko Fujimori y Alan García. En el caso de la primera, se supo que Odebrecht aportó a su campaña el 2011. El hecho se complicó más

cuando se supo que el receptor fue Jaime Yoshiyama, ex hombre fuerte de la década de 1990, y que las cuentas no cuadraban, lo que configuraba un caso de lavado de activos. Asimismo, el fiscal José Domingo Pérez logró demostrar que la señora Fujimori obstruía la justicia, tanto por lo mencionado en el caso «Lava Juez» como por el manejo de su bancada en el Congreso, que insistía en proteger al entonces fiscal de la nación, Pedro Chávarry, quien «blindaba» las acusaciones contra los fujimoristas en el Ministerio Público, además de las finanzas en su partido, en las que hay evidencias de lavado. Con esto, el Poder Judicial aprobó una prisión preventiva en su contra, que originalmente iba a ser de 36 meses, pero que con la nueva sentencia de enero del 2020, cumplirá hasta el 27 de abril del 2021 (se le impuso 15 meses de prisión preventiva).

En el caso de García, *IDL Reporteros* publicó informes sobre coimas a varios de sus funcionarios en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones de parte de la empresa Odebrecht, por la concesión del Metro de Lima (un viejo sueño del líder aprista desde su primer gobierno) y por una conferencia dictada en Brasil por el expresidente, quien en estos últimos tres años viajaba de Madrid a Lima, y viceversa, cuando le venía en gana. Pocos días antes del referéndum, García llegó a la capital peruana para responder ante la fiscalía como testigo. En tiempo récord, el fiscal Pérez logró cambiar la condición del expresidente a la de investigado, emitiéndose una orden de impedimento de salida por 18 meses en su contra. Esto desesperó a García, quien en noviembre del 2018 pidió asilo en la embajada uruguaya, la que, luego de varios días de incertidumbre, no le fue concedida. En abril del 2019, ante una inminente detención preliminar, el expresidente prefirió huir para siempre con un balazo en la sien, un hecho que impactó a propios y extraños.

La prisión preventiva de Keiko Fujimori y el suicidio de Alan García fueron hechos derivados no solo de las actuaciones fiscales en materia de investigación, sino también producto de la acción de la prensa independiente, que seguía investigando el caso. Medios

como *El Comercio*, *Canal N* y *América TV*, así como el diario *La República*, algo más alineado desde antes, se sumaron recién a las investigaciones, en coincidencia con el ascenso de Vizcarra al poder.

Tras el referéndum y estos hechos, Vizcarra envió otros proyectos derivados de la consulta popular. Otra vez el Congreso, con mayoría fujimorista y peso del APRA, volvió a hacerle largas. Vizcarra hizo una segunda cuestión de confianza, que otra vez fue aprobada. Ante otra «mecida» de la oposición profujimorista, el presidente se jugó por el adelanto de elecciones, que fue denegado en la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, sin permitir que lo decida el pleno. Ante esto, usó la cuestión de confianza por última vez, cuestionando la forma de elección de los miembros del Tribunal Constitucional, en el que se pretendía colocar gente cercana al fujimorismo con el fin de lograr la libertad de Keiko Fujimori y poner fin a las investigaciones del caso *Lava Jato*, que ya no eran solamente contra las cabezas, sino contra algunos congresistas. El Legislativo se zurró en el pedido del entonces jefe de gabinete, Salvador del Solar, con lo que Vizcarra procedió a disolver el Congreso constitucionalmente y convocar a nuevas elecciones parlamentarias para el 26 de enero del 2020. En el plano judicial, varios de los magistrados mencionados en los audios del caso «Lava Juez» han caído en desgracia: Hinostroza está detenido en España, a la espera de la extradición al Perú, que ya ha sido aprobada, mientras que el juez Walter Ríos está en prisión.

Reflexiones finales

Gran parte de los hechos políticos recientes que han generado expectativas en la población, se deben al trabajo de la prensa alternativa e independiente, que, pese a los pocos recursos a diferencia de los grandes canales o las grandes emisoras, apostó por la investigación paciente. Sin esta labor y, principalmente, sin la difusión de los audios del caso «Lava Juez», probablemente la

situación política no sería la que describimos líneas más arriba, y quienes pretendían quedar impunes seguirían paseándose como «Pedro en su casa». Posiblemente Vizcarra ya no estaría en Palacio de Gobierno, sino que por primera vez tendríamos una mujer en la Casa de Pizarro. Como ocurrió en el año 2000 con los «vladivideos», y como sucedió hace más de cuatro décadas con el escándalo Watergate en los Estados Unidos, la prensa independiente ha logrado poner al descubierto a quienes querían abusar del poder para sus propósitos, generando algo de justicia en un país donde parece ser una palabra no existente en el diccionario.

La prensa «grande» se ha mantenido al margen y en un momento ha sido complaciente con algunos de estos políticos. Pero dada la marea llevada a cabo por los medios alternativos, y en tiempos en que ya nada queda en secreto gracias a las nuevas tecnologías, no les ha quedado otro camino que sumarse para recuperar su credibilidad, al menos informando sobre los casos. La prensa alternativa e independiente, con menos recursos y menos sometida a intereses corporativos, es ahora la que da el ejemplo.

¿Hasta cuándo durará esta suerte de «primavera peruana»? Todo dependerá no solo de la acción de los medios de comunicación, sino de los cambios políticos que vengan luego de las elecciones parlamentarias de enero próximo, que algunos analistas han considerado como una especie de «primera vuelta» de las generales de 2021, en las que se elegirá un nuevo presidente. Puede que se inicie una nueva etapa en la política peruana, en la que no sabemos si la esperanza se mantendrá, como parecía ser en el año 2000 luego de la caída de Fujimori, o si el remedio aplicado fue finalmente peor que la enfermedad.

Reflexiones sobre jóvenes y corrupción

Carlos Arroyo V.

Sumilla

A través de este artículo se darán a conocer algunas características de la juventud peruana y las experiencias que las/los han hecho involucrarse en la lucha contra la corrupción, sean estas a través de iniciativas propias, promovidas por el Estado y/o por Organizaciones No Gubernamentales (ONG). El artículo intenta reflejar el compromiso de las juventudes contra el problema de la corrupción, pese a las situaciones adversas con las que conviven y a la poca visión del Estado para satisfacer políticas públicas que respondan a las demandas juveniles, no obstante de ser considerado como un segmento poblacional estratégico para el desarrollo del país.

Reflexiones sobre jóvenes y corrupción

El Perú es un país joven. Según cifras del 2017 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), las y los jóvenes de entre 15 y 29 años son más de siete millones, cifra que representa el 24.9% de la población total. Y si a ello se sumara el grupo infante de entre 0 y 15 años, juntos llegan a más del 50% del total de la población peruana. Actualmente, la juventud en el Perú forma parte de un bono demográfico que durará aproximadamente hasta el 2042¹, es decir, fueron, son y serán aún el grupo poblacional estratégico para que el país dinamice diversas aristas de desarrollo: económico, social, salud, educación, democracia, institucionalidad, etc. Así pues, mucho tendrá que ver la calidad y capacidad de inversión del Estado en sus jóvenes para ver el éxito, o fracaso, de un futuro

¹ Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa). *El bono demográfico en el Perú*. Lima: Unfpa, 2012. «(...) se refiere a la etapa de transición demográfica en la cual la población infantil se ha reducido sustancialmente en términos relativos (incluso en términos absolutos), mientras que aún no es muy acelerado el crecimiento de la población de mayor edad y, por lo tanto, la principal proporción de población se concentra en las edades activas (15 a 59 años). (...) Asimismo, proporcionan a los países una oportunidad de mejoramiento económico y social sin precedentes, que puede ser aprovechada si se incrementan las tasas de ahorro y las inversiones, principalmente dirigidas a elevar la cobertura y calidad de la educación, la adecuación de los sistemas de seguridad social y el incremento del empleo productivo».

casi inmediato que se reflejará en la situación-país de las próximas décadas.

Una forma práctica de ver el lado positivo de la juventud se encuentra en su asociación con la frase común: «es la reserva moral del país». Y aunque se reconoce la ambigüedad de la interpretación de esta frase, en verdad, no está muy lejos de la realidad. En primer lugar, está la admirable labor desinteresada que realizan las y los jóvenes en una serie de programas de voluntariado orientados a la ayuda social, de respuesta ante emergencias, del cuidado animal o ambiental, de vigilancia ciudadana, entre otras. En segundo lugar, está su relación con la lucha contra la corrupción, sobre la cual existe poca referencia documentada, siendo esta generalmente relacionada con procesos de movilización, manifestaciones y/o protestas como respuesta de indignación ciudadana frente a determinadas decisiones y contextos políticos-sociales vinculados, de una u otra forma, a casos de corrupción. Entre algunas de estas acciones podemos citar: «No a Keiko»², «Ley pulpín»³, «Contra la repartija»⁴, «Ni una menos»⁵ y «Fuera Chávarry»⁶. En todas estas manifestaciones la principal masa movilizada fue la juventud.

² «No a Keiko» (2016) fue una protesta convocada por un movimiento que lleva el mismo nombre, que se manifestó para promover el antivoto contra la candidata presidencial Keiko Fujimori, de quien cuestionaban querer implantar un modelo de gobierno asociado a la corrupción y al autoritarismo.

³ Protesta de reacción a la aprobación de una medida legislativa desfavorable a los derechos laborales y que afectaba directamente a las y los jóvenes. «Pulpín» es un adjetivo de moda para hacer referencia a las y los empleados más jóvenes en las instituciones.

⁴ Protesta de reacción a la elección congresal de miembros del Tribunal Constitucional, Banco Central de Reserva y Defensoría del Pueblo luego de la difusión de audios que mostraban el direccionamiento de elección de diez cargos en estas instituciones.

⁵ Movilización ciudadana de indignación a los constantes feminicidios, la violencia de género y a la poca reacción del Estado para tomar medidas que protejan principalmente a las mujeres.

⁶ Protesta ciudadana de rechazo a la permanencia del representante del Ministerio Público, Pedro Chávarry, tras su decisión de separar a fiscales que investigan

Otra forma de asociar a jóvenes y lucha contra la corrupción tiene que ver, más bien, con iniciativas de algunas entidades del Estado o de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) abocadas a la labor del fortalecimiento de la integridad, la democracia y de la ciudadanía. Estas iniciativas pueden ir en tres vertientes: educación ciudadana, articulación organizacional o vigilancia ciudadana e incidencia. Por lo general, estos programas no son de exclusividad para el público joven, aunque su participación en estos es notoria.

A continuación, un recuento de algunas iniciativas de educación ciudadana con presencia juvenil. Las dos primeras orientadas a las y los más jóvenes, a menores de quince años o en edad escolar, y la última a jóvenes en edad adulta.

Educación y práctica anticorrupción para las y los más jóvenes

Desde los años 90, varias ONG a nivel nacional promovieron e hicieron incidencia para la inclusión de los municipios escolares en las políticas educativas. En el año 2003, la Ley General de Educación y subsiguientes normas institucionalizaron y reconocieron los municipios escolares como una organización que representa a las y los estudiantes en una institución educativa, y como un espacio que promueve el ejercicio de derechos y responsabilidades. Esta representatividad se ejerce en los dos niveles de educación básica: primaria y secundaria. Los municipios escolares tienen como rol la garantía de los derechos de las y los estudiantes, entre ellos el de participación. A este programa también se le asocian los promotores defensores, que son estudiantes de las instituciones educativas que han logrado implementar sus defensorías escolares, estando algunas de sus actividades orientadas a ejercicios de vigilancia

a distintas personalidades políticas y de empresas comprometidas en el caso *Lava Jato* en el Perú.

y de rendición de cuentas en sus comunidades educativas. Los municipios escolares vienen funcionando hasta la actualidad.

El programa «Auditores Juveniles» es otra iniciativa, también estatal, que data del año 2010. Dicho programa está a cargo de la Contraloría General de la República como parte de su iniciativa de buenas prácticas. Auditores Juveniles debe ser, en esta última década, el programa más directo de involucramiento a jóvenes estudiantes de educación básica secundaria orientada al ejercicio de vigilancia ciudadana propiamente dicha. Lo más resaltante de este programa es el trabajo conjunto realizado con el Ministerio de Educación (Minedu), donde se incluye el fortalecimiento de las capacidades de las y los docentes de las instituciones educativas, quienes empoderados/as asumen la tutoría de estudiantes para realizar ejercicios de veedurías escolares en sus propias instituciones educativas. «En el año 2018, se realizaron 538 veedurías escolares (383 en Lima Metropolitana y 155 en Ica), donde participaron 15,209 auditores juveniles. Además, se capacitaron a 154 docentes de educación básica regular»⁷.

Estos dos modelos de iniciativas de involucramiento ciudadano con jóvenes en edad escolar son experiencias que deberían fortalecerse, replicarse y multiplicarse, sobre todo si tenemos en cuenta que a esa edad la imagen que tenemos de nosotros mismos está bastante dañada. Al respecto, un estudio de opinión realizado por el Instituto de Estudios Peruanos (IEP), aplicado a comunidades educativas de cinco regiones del país, encontró que para los estudiantes de 6to grado de primaria, el 54% de las y los peruanos somos poco honestos, cifra que se incrementa en estudiantes de 4to año de secundaria hasta un 75%⁸.

⁷ Contraloría General de la República. *Memoria de gestión institucional 2018*. Lima: Contraloría General de la República, 2019.

⁸ Instituto de Estudios Peruanos (IEP). *La ciudadanía desde la escuela: vivir en el Perú*. Lima: IEP, 2015.

Jóvenes en edad adulta en la lucha contra la corrupción

Las experiencias anticorrupción ligadas a jóvenes con mayoría de edad (18-29) recaen sobre todo en iniciativas promovidas por ONG y por las mismas organizaciones juveniles. Estas experiencias, con alta dosis juvenil, se promueven de cuatro maneras: (i) a través de campañas de sensibilización, (ii) en el involucramiento en articulación interinstitucional, (iii) en acciones de auditoria social / vigilancia ciudadana y (iv) en socialización o puesta en debate del fenómeno de la corrupción.

Campañas de sensibilización

Los jóvenes de la Red Interquorum han venido realizando campañas de sensibilización anticorrupción desde el 2003, año en que fuera su primera campaña, logrando mantenerlas en el tiempo. Así tenemos: «Qué hacemos con la corrupción» (2005), «Una sociedad transparente, una sociedad justa» (2006), «Uniendo lazos contra la corrupción» (2007), «Con autoridad moral» (2009), «Que no te engañen» (2010) y «Luchar contra la corrupción es luchar contra la exclusión» (2011)⁹. Por otro lado, las ONG Proética y Transparencia han sabido movilizar ciudadanía joven a través de sus voluntariados, la primera para difundir a través de campañas y ferias la afectación de la corrupción, la importancia de la integridad gubernamental y el derecho de acceso a la información, y la segunda supo posicionarse con campañas de sensibilización frente a procesos electorales y la importancia del voto consciente. Campañas informativas similares provienen de agencias gubernamentales como la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (ahora Secretaria Nacional de Integridad).

⁹ Véase en: www.redinterquorum.org

Articulación interinstitucional

En la última década se identifican tres propuestas de articulación interinstitucional en contra de la corrupción en las que hay presencia de organizaciones juveniles, todas promovidas desde la sociedad civil. Por un lado está Proética, capítulo peruano de Transparencia Internacional, que promueve la Red Nacional Anticorrupción¹⁰, desde donde se empodera a organizaciones de la sociedad civil interesadas en materia anticorrupción. También está **desco**, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, que viene articulando el Foro Ciudadano de las Américas, como parte del programa Participación de la Sociedad Civil en la Cumbre de las Américas (Pasca), desde el cual se hace seguimiento a las recomendaciones anticorrupción de la última reunión de jefes de Estado en la Cumbre de las Américas realizada en Lima. Finalmente, está la ONG Forum Solidaridad, que estuvo promoviendo la Red de Ética y Buen Gobierno a fin de articular organizaciones de la sociedad civil y el gobierno para agendar temas anticorrupción.

Socialización o puesta en debate del fenómeno de la corrupción

Son notorios los esfuerzos de las juventudes organizadas para trabajar el tema de la corrupción, sobre todo de las que están interesadas en hacer política. Dentro de estas organizaciones, no necesariamente partidarias, se encuentran la Red Nacional de Actores Políticos Jóvenes, la Asociación Nacional de Jóvenes Autoridades del Perú, Red Analit, Ashanti, Organización Democrática Mundial, Unión Global por la Democracia, Red Interquorum o el Parlamento Joven, entre otras. Estas incluyen en sus agendas el tema de la corrupción, además de gestionar y organizar encuentros, foros, diálogos o paneles para entender y

¹⁰ Puede verse: www.redanticorruption.pe

debatir este fenómeno. Al respecto, cabe destacar que la capacidad de las organizaciones juveniles de interlocución con instituciones del Estado y de la sociedad civil comprometidas en la lucha contra la corrupción, ha logrado que se presente un diálogo intergeneracional en este tipo de actividades.

Auditoria social/vigilancia ciudadana

Como se ha mencionado, las ONG que promueven procesos de vigilancia o auditorías ciudadanas no necesariamente diseñan sus iniciativas dirigidas a jóvenes, sino más bien a la diversidad de actores interesados de la sociedad civil que tengan un interés por la entidad o sector que será objeto de estudio. Así pues, son diversas las iniciativas de vigilancia ciudadana y las áreas temáticas de interés en la gestión municipal, gestión congresal, obras públicas, canon minero, políticas ambientales, programas sociales, etc. Al igual que en las otras actividades mencionadas, la presencia de jóvenes y estudiantes de educación superior en estas iniciativas son predominantes. Esta afirmación de protagonismo juvenil se refleja, por ejemplo, en datos obtenidos de los procesos de convocatorias para espacios de capacitación en materia anticorrupción que promueve Proética. Aquí se tomó como referencia las últimas seis convocatorias abiertas y descentralizadas para actividades de capacitación y auditorías ciudadanas desarrolladas entre noviembre del 2017 y octubre del 2019, encontrando que la presencia de jóvenes entre los 18 y 29 años llega al 63%, 85%, 85%, 68%, 100% y 68%, respectivamente.

Por el lado del Estado, desde el 2018, a través de la Contraloría General de la República, se viene interactuando con la ciudadanía en el trabajo de prevención de la corrupción con el programa denominado Monitores Ciudadanos de Control. Este programa fortalece en forma directa la estrategia recién implementada por el órgano de control, denominada «control concurrente de obras

públicas», donde ciudadanas y ciudadanos seleccionados por este programa son capacitados y acreditados por la Contraloría para hacer seguimiento-auditoría social a obras designadas por ella. Si bien la convocatoria no es exclusiva para jóvenes (otra vez), aquí también este sector es el grupo poblacional más interesado en formar parte del programa.

Al 31 de diciembre de 2018, un total de 10,908 voluntarios a nivel nacional se han registrado en el portal web www.monitorciudadano.pe, reflejando el alto interés que tiene la ciudadanía por participar en el control social. De ellos, 991 aspirantes a monitores han sido capacitados y se han acreditado a 799 monitores, **los cuales en su gran mayoría corresponden a jóvenes de 18 a 33 años** que desean contribuir al desarrollo de su comunidad¹¹.

Esto demuestra que las y los jóvenes sí están interesados en involucrarse en la lucha contra la corrupción, habiéndose ya manifestado al respecto en diversas formas, a través campañas, articulando sus organizaciones, organizando eventos y activando acciones de vigilancia ciudadana. Dicho interés se refleja, también, en los datos obtenidos por el trabajo de investigación «La corrupción desde una mente joven, un enfoque diferente»¹², del Centro de Investigación de Criminología de la Universidad San Martín de Porres. En este trabajo se midieron las percepciones sobre la corrupción de jóvenes de entre 18 y 24 años de la ciudad de Lima. Ahí se encontró que el 91% de las y los jóvenes rechazan la corrupción, que el 75% de jóvenes no saben dónde realizar una denuncia que tiene que ver con corrupción (dato que podría estar asociado a su interés en buscar respuestas a través de las ofertas de capacitación), que el 77% de jóvenes creen que la corrupción no

¹¹ Contraloría General de la República. *Memoria de gestión institucional 2018*. Lima: Contraloría General de la República, 2019.

¹² Centro de Investigación de Criminología de la Universidad San Martín de Porres. *La corrupción desde una mente joven, un enfoque diferente*. Lima: Centro de Investigación de Criminología de la Universidad San Martín de Porres, 2015.

solo debe ser asumida por adultos y que un 82% siente que no se toma en cuenta a la juventud para resolver esta problemática. Por otro lado, también se encontró que para las y los jóvenes la causa de la corrupción está ligada a la falta de educación (44%) y a las autoridades corruptas (28%). Como respuesta de solución, 54% priorizan la inversión en la educación y 13% en la implementación de penas severas.

Cabe recalcar en este punto que si bien la juventud peruana de hoy es clave para acelerar el desarrollo del país, al mismo tiempo es una de las poblaciones más vulnerables y más descuidadas por parte del Estado. La tasa de desempleo joven (8.5%) es cuatro veces más que la de adultos (2.1%), las y los jóvenes que no estudian ni trabajan (NiNis) llegan al 18% y el 60% de jóvenes con estudios superiores, es decir, seis de cada 10, no laboran de acuerdo a sus competencias de aprendizaje y al nivel educativo alcanzado¹³. Sumado a ello, tenemos que, mientras el promedio en América Latina de inversión en educación es de 5.1% del Producto Bruto Interno, en el Perú esa inversión es de 3.1%, muy por debajo de Venezuela o Bolivia, que invierten más del 6%¹⁴. De igual modo, se tiene que el 2017, el 13% de mujeres adolescentes entre 15 y 19 años estuvieron embarazadas; de ese grupo, el 71% no hubiese querido quedar embarazada y el 77% pertenecen al grupo que no tuvieron acceso a educación o solo estudiaron primaria¹⁵. Frente a estas cifras que no hacen más corroborar el abandono en que se encuentra la juventud, no nos sorprende que hasta setiembre de este año no se tuvieran definidas políticas públicas que orienten una intervención estratégica del Estado en este grupo poblacional.

¹³ Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). *Perú, ¿y cómo vamos? Informe mensual del empleo formal privado*. Lima: MTPE, 2017.

¹⁴ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Aprender mejor. Políticas públicas para el desarrollo de habilidades*. Lima: BID, 2017.

¹⁵ Fondo de Población de las Naciones Unidas (Unfpa). *Embarazo adolescente en el Perú*. Lima: Unfpa, 2019.

Así, en esas condiciones resulta complicado –o al menos seguirá siendo insuficiente– que las juventudes jueguen un rol protagónico en procesos de participación ciudadana e incidencia política en favor de la lucha contra la corrupción. La reciente Política Nacional de Juventud tampoco ayuda en ese sentido, pues tiene objetivos favorables para la población joven, excepto en materia de integridad y lucha contra la corrupción, pese a que en el contenido de la misma política, en la sección de análisis de tendencias, identifica a la corrupción como un problema que contribuye a la desafección de la política, catalogándola como riesgo, reconociendo también que la lucha contra la corrupción es una oportunidad para promover que más jóvenes se involucren de manera activa en la sociedad; no incluyéndose en ningún lineamiento y menos en algún servicio la atención a este problema.

En ese escenario, hay la necesidad de forjar espacios de colaboración que ayuden a fortalecer la institucionalidad de las organizaciones juveniles para que incluyan en sus agendas la integridad y lucha contra la corrupción, y que estas se transformen en prácticas recurrentes y exigencias constantes. Urge activar un punto de engranaje desde el Estado y la sociedad civil que motive a las juventudes y sus organizaciones a mejorar sus esfuerzos de implementación y fomento de acciones colectivas de denuncia, vigilancia ciudadana e incidencia, que coadyuven en cambios de mejora de la gestión pública, las políticas y la normatividad en materia anticorrupción. Dejar de lado a las juventudes en esta gran lucha sería un gran error.

Corrupción y tráfico de tierras en villa maría del triunfo: La oferta de hábitat a los más pobres*

*Mayra Centeno M.; Keyla Gerónimo F.;
Pedro Huarha R.*

Sumilla

La corrupción y el tráfico de tierras constituyen algunos de los problemas más relevantes en la zona periurbana de la capital, Lima. Estas prácticas atraviesan por un proceso de adaptación en las costumbres de la población hasta normalizarlas en la cotidianeidad de las relaciones sociales existentes en la periferia de la capital. La implicación de toda práctica es inmensurable y abarca a la sociedad en su conjunto, siendo un tema complejo de abordar en las poblaciones de escasos recursos que viven en ostracismo por su condición. Es así que la falta de políticas públicas para el acceso a la vivienda social trae como consecuencia la proliferación de mecanismos alternativos que son utilizados para satisfacer las necesidades negadas y generan un clima donde prolifera la cultura de la transgresión. Sin embargo, ser partícipe de este mecanismo y ser considerado un acto inmoral o no, dependerá de los resultados y a quienes beneficia.

Introducción

Lima destaca por su crecimiento acelerado y sin planificación. Una dimensión que visibiliza esta realidad es la manera cómo los pobladores de la ciudad acceden a una vivienda o a un terreno, que para los de menores recursos suele ser de alta vulnerabilidad y escenario propicio para que se instale el tráfico de tierras como mecanismo corrupto y alternativa cruel.

Este artículo busca dar cuenta de la percepción de la corrupción a pequeña escala en el proceso de acceso a un lugar donde habitar por parte de algunos pobladores dirigentes de tres barrios del distrito de Villa María del Triunfo: el A.H. Edén del Manantial; el A.H. Bellavista, en la zona de José Carlos Mariátegui; y A.H. Virgen de la Candelaria, en la zona de Nueva Esperanza¹. También se exploran las motivaciones que influyen en la elección de mecanismos informales de acceso a la vivienda, en los cuales

* El presente artículo fue supervisado por el arquitecto Jaime Miyashiro y el sociólogo Mario Zolezzi. Gracias a sus contribuciones sustanciales en la revisión del texto pudimos realizar el presente trabajo.

¹ Se realizaron entrevistas a los presidentes de cada asentamiento humano mencionado, quienes cuentan con una amplia experiencia en sus cargos como representantes barriales. Algunos de ellos incluso fueron antes representantes de otras organizaciones, por lo que, en conjunto, se suman más de 20 años de experiencia dirigencial.

ocurre el tráfico de tierras. Sumado a ello, para una mejor lectura del proceso actual, efectuamos una breve revisión histórica de la formación barrial en Lima Sur, en particular en Villa María del Triunfo.

Intentando entender la corrupción

Un problema notorio en la agenda nacional es la corrupción, que para entenderla mejor corresponde considerarla en su contexto sociocultural e histórico, en nuestro caso, de cómo se cristaliza el tráfico de tierras en los barrios.

La corrupción podemos comprenderla como comportamientos normalizados en acciones diarias que el sociólogo Mario Olivera Prado entiende como una acción social ilícita o ilegítima encubierta y deliberada con arreglo a intereses particulares, realizada vía cualquier cuota de poder en espacios normativos institucionalizados y estructurados, afectando deberes de función, intereses colectivos y/o la moral social². Con esta definición como guía intentamos entender el accionar de la corrupción y el tráfico de tierras en las zonas periféricas de Lima, en específico en los nuevos barrios y desde la visión del dirigente vecinal, apoyados en los aportes de Ludwig Huber sobre los discursos de la ciudadanía y por el análisis de la antropología de la corrupción en un espacio diferente del considerado en otras investigaciones.

«La antropología [de la corrupción] considera las definiciones convencionales de la corrupción como demasiado estrechas y, para una cabal comprensión del fenómeno, insiste en su contextualización sociocultural»³. Al mismo tiempo sitúa a «(...)

² Ver: Olivera Prado, Mario. «Hacia una sociología de la corrupción». *Revista Probidad*, n.º 16. San Salvador: Edición Dieciséis, 2004, pp. 6. En: bit.ly/2sludf7

³ Huber, Ludwig. «Hacia una interpretación antropológica de la corrupción». *Economía y Sociedad*, n.º 66. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), 2007, pp. 24.

la corrupción no como una actividad con expresiones idénticas y objetivas, independientemente del tiempo y del espacio donde ocurra, sino como una práctica social compleja y con variaciones locales y diacrónicas»⁴.

Estas características se acompañan de las redes sociales, estructuras de participación, como elementos sugestivos presentes en las localidades investigadas.

Las redes sociales son el concepto sociocultural más mencionado en los estudios sobre la corrupción en sociedades no occidentales. La mayoría de estos países cuenta con un Estado demasiado indigente como para implementar programas sociales sostenibles para su población, que bien o mal tiene que recurrir a sus redes sociales para lograr un cierto nivel de estabilidad económica⁵.

En los barrios de Villa María del Triunfo, las redes sociales que se generan en el contacto directo de los individuos (vecinos y dirigentes barriales) con autoridades y personas clave en diferentes instituciones, permiten que los trámites con las autoridades o entre personas particulares sean más efectivos y rápidos para alcanzar resultados.

Para reseñar el tráfico de tierras urbanas en Villa María del Triunfo, tomamos la perspectiva de Francisco Durand sobre tres modelos económicos que conviven en un mismo espacio en nuestro país: el formal, el informal y el ilegal, cada uno con sus propias características y que alimentan una cultura de transgresión. El autor indica que:

(...) la sociedad peruana se ha convertido en una sociedad transgresora, compartimiento que se define en actitudes frente a los demás en la manera cómo hacemos transacciones, en cómo

⁴ Huber, Ludwig. «Hacia una interpretación antropológica de la corrupción». *Economía y Sociedad*, n.º 66. Lima: CIES, 2007, pp. 24.

⁵ Huber, Ludwig. «Hacia una interpretación antropológica de la corrupción». *Economía y Sociedad*, n.º 66. Lima: CIES, 2007, pp. 24.

nos relacionamos con el Estado y que se refleja finalmente en el lenguaje⁶.

Durand subraya que se está gestando una cultura donde la formalidad queda relegada, pues las conductas de la sociedad muestran que todo vale para obtener lo que nos es negado por el Estado y la sociedad de consumo.

Contexto histórico: crecimiento urbano, política de vivienda y barriada en Lima

Desde la década de los 50 del siglo XX, ante la ausencia de políticas de suelo y vivienda, se generó el incremento de las barriadas como respuesta y no como solución ante el papel pasivo del Estado.

Durante el gobierno de Manuel A. Odría (1948-1956) se produjo en Lima un primer acercamiento a los pobladores de las barriadas, delineándose políticas que, como parte de una estrategia, ofrecían a las familias el uso, mas no la propiedad de la tierra, a cambio de apoyo político. Esas políticas sirvieron de base para influir en el posterior manejo político de las barriadas, visibilizándose este nuevo sector urbano, comenzando a ser tomado en cuenta por los futuros líderes del país⁷.

En los años 70, con el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, se produjo la más importante ocupación de tierras urbanas por sectores populares en el territorio de Villa María del Triunfo, apareciendo Villa El Salvador. El Estado tuvo el interés de convertir Villa El Salvador en la primera barriada cuyo desarrollo respondiera a un proceso de planificación. Es por ello que pactó, mediante el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social

⁶ Durand, Francisco. «Socioeconomías informales y delictivas». En: **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. *Perú Hoy. El Perú subterráneo*. Lima: **desco**, 2013.

⁷ Collier, David. *Barriadas y élites: de Odría a Velasco*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1978.

(Sinamos), una propuesta diferente con los pobladores. Se creó así un sistema organizativo, la Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador (Cuaves), que alcanzó logros importantes en agua, salud, educación, etc., pero sin conseguir que el Estado asumiera un rol protagónico para el acceso a la vivienda. Los pobladores solamente recibieron lotes, es decir, suelo, aunque dentro de un planeamiento urbano novedoso y ordenado.

Entre las décadas de los 80 y 90, como consecuencia de la violencia terrorista, una nueva oleada migratoria empujaba a las poblaciones rurales hacia la capital, llegadas en gran parte de la sierra y algunas zonas de selva. Entonces, los gobiernos tampoco atendieron la demanda de vivienda de este sector poblacional, salvo honrosas excepciones, como el Proyecto Especial de Habitación Urbana de Huaycán y otros menores iniciados por la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Durante los años 90 y hasta el inicio del nuevo milenio, el gobierno de Alberto Fujimori se caracterizó por políticas públicas clientelares hacia los más pobres, alentando indirectamente las invasiones en varios distritos de Lima y otras ciudades del país. No hubo interés por hacer frente al explosivo crecimiento urbano nacional y menos aún por planificar el desarrollo urbano de Lima. Así, caóticamente, se establecieron nuevos asentamientos en la periferia de la ciudad «consolidada» como alternativas autogestionarias informales que luego han degenerado al hacer uso de mecanismos ilegales de acceso al suelo, como recurrir a los traficantes de tierras. Esta situación continúa reproduciéndose en toda la periferia de Lima y en otras ciudades.

De las barriadas al distrito: la creación de Villa María del Triunfo

Villa María del Triunfo es uno de los primeros distritos en surgir en el llamado «cono sur» de la ciudad. Creado el 28 de diciembre de 1961, a través de la ley n° 13796, incorporaba los centros poblados de Ciudad de Dios, Nueva Esperanza, Tablada de Lurín y Atocongo, algunos hoy parte de los distritos de San Juan de Miraflores (1965) y Villa El Salvador (1971). Villa María del Triunfo aparece en un contexto de creación de nuevos distritos en espacios ocupados por barriadas, respondiendo a la ley n° 13517 o ley de barriadas, que comprometía al Estado en amnistiar a los invasores posesionados en terrenos hasta 1960 y otorgarles títulos de propiedad y servicios. Y si bien la ley prohibía futuras invasiones, al legalizar a las anteriores, nuevas poblaciones vulnerables tomaron esto como una señal de esperanza para la adquisición de otros terrenos mediante ocupaciones que luego se formalizarían, como ha ocurrido repetidamente.

La evolución de Villa María del Triunfo se divide en tres periodos: la ocupación inicial (1949-1960), la consolidación (1961-1993) y las ampliaciones (1994-2010)⁸. Nuestra investigación se enfoca en las ampliaciones, cuando surgen los barrios de este

⁸ Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Oficina de Ayuda Humanitaria y Protección Civil de la Comisión Europea (ECHO), Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) y Municipalidad Distrital del Rímac (MDR). *Riesgo Sísmico y Medidas de Reducción del Riesgo en Villa María del Triunfo* /INDECI, PNUD, ECHO, MVMT. Lima: Indeci, 2011. En: bit.ly/2RidPwc

estudio: el A.H. Edén del Manantial⁹, el A.H. Bellavista¹⁰ y el A.H. Virgen de la Candelaria¹¹. Su aparición coincide con la creación del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri)¹². Villa María del Triunfo cuenta con 462 mil habitantes, según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del 2017. De ellos, 190 mil (41,1%) viven en zonas de ladera de vulnerabilidad variable. Si bien los primeros asentamientos surgieron en zonas relativamente planas, las ampliaciones empezaron a tomar laderas de cerros subiendo progresivamente hasta el límite con el ecosistema frágil de lomas costeras, ubicado en las zonas más altas, de alto riesgo y no mitigable¹³.

⁹ Se funda el año 1999. Está ubicado en las Lomas de Villa María del Triunfo. Su creación es a partir de la ampliación de uno de los 11 comités del A.H. Paraíso Alto, ubicado en la zona 1 de José Carlos Mariátegui. En su fundación, contaba con 394 lotes, de los que quedan 200 lotes en la actualidad. Para ser parte de la asociación de viviendas el único pago era de 20 soles para acceder a un terreno. El dinero era cobrado por los dirigentes quienes administran estos fondos. Esta práctica es común en todas las ampliaciones.

¹⁰ Se funda el año 2003. Ubicado en la zona de las Lomas de Villa María del Triunfo, es una ampliación del A.H. Paraíso Alto, con un promedio de 30 familias en su fundación y, según la planificación del asentamiento, se tenían previsto un máximo de 60 lotes.

¹¹ Se funda como ampliación del barrio Virgen del Carmen el 2007, con 70 lotes. En la actualidad cuentan con 184 lotes. En el transcurso de los años las ampliaciones cesaron ya que los dirigentes observaron que los terrenos se ubican en zonas de inclinación de 30° a más, lo cual representa un elevado riesgo de derrumbes. Además, se contaba con un plano que reservaba áreas verdes intangibles y zonas de recreación.

¹² El Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri) se creó en 1996 para formalizar los asentamientos humanos nacidos como invasiones y para facilitar el ingreso del sector informal al sistema legal mediante títulos registrados de propiedad.

¹³ Las zonas de muy alto riesgo no mitigable son «áreas expuestas a fenómenos de origen natural o inducido por la acción humana, con alta probabilidad de ser impactados por dicho fenómeno». Dirección de Gestión de Procesos. *Guía Metodológica para la Elaboración del Plan de Reasentamiento Poblacional en Zonas de Muy Alto Riesgo No Mitigable - Guía técnica n° 8*. Lima: Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (Cenepred), 2016. Ver en: bit.ly/2sIzAL8

Tráfico de tierras y corrupción en barrios de Villa María del Triunfo

Los manejos oscuros de la posesión de lotes, la corrupción en la transferencia informal de la propiedad y el desconocimiento de los derechos al lote y a la vivienda, han estado casi siempre en la historia de las barriadas, los pueblos jóvenes y en las asociaciones y cooperativas de vivienda. También ha sido significativo el tráfico de tierras a mayor escala implicando a comunidades campesinas, reales o ficticias, latifundistas y empresas urbanizadoras. Así pues, no es un asunto que solamente atañe a familias pobres en busca de un lote para vivienda, sino también implica a grandes traficantes aliados con altas esferas del poder y el Estado.

Lo que antes eran casos menores de tráfico y corrupción de terrenos y lotes, son ahora un mal que se ha generalizado en la zona periurbana de Lima, en complicidad con el sector privado y la aprobación, el beneplácito o la conformidad del Estado.

Nunca se hicieron programas de vivienda social destinados al sector social que nos ocupa. Se optó por solo legalizar la ocupación de tierras a través de Cofopri. Este organismo, sin embargo, no ayudó del todo a formalizar, como lo creía Hernando de Soto, pues la práctica social ha llevado nuevamente a transferencias informales entre privados, generando incentivos y expectativas para que se continúe con las tomas de nuevas tierras, generalmente de baja calidad, para ser urbanizadas, o que implican altos costos para la instalación de servicios, lo que solo perjudica a los más pobres.

En los casos examinados encontramos dos modos de accionar de los traficantes de tierra, en donde, en ocasiones, es el mismo dirigente del barrio parte importante del problema. Su importancia está en el fin que tiene al incidir en estas prácticas.

Un paso importante hacia una nueva perspectiva sería construir definiciones centradas en el interés público con un enfoque en el daño causado al bien común como resultado de una actividad

corrupta, independientemente de quien la ejecute, mientras que esa persona realice una función que, por lo menos oficialmente, sirva al público¹⁴.

Si bien existen dos lados en la práctica de la corrupción, no podemos olvidar que esta existe en el mismo ser, pues el ser corruptor y el ser a quien se corrompe, será, de acuerdo a las circunstancias temporales que se viven, un mismo actor. Considerando esta premisa, analizamos el caso explorado mediante entrevistas que dan cuenta de cómo responden quienes integran esta red social como dirigentes y actores en esta realidad que oprime a la población.

El tráfico de tierras se define a partir de la actuación de los traficantes contrarios a la conservación de las Lomas de Villa María del Triunfo, las cuales requieren de un conjunto de acciones de protección. En este sentido, además de la ocupación y venta de tierras que promueven y realizan los traficantes, sus actividades son de agresión a la naturaleza: tala de árboles de tara que crecen en las lomas, extracción de flora silvestre (entre ellas la flor de Amancaes), abrir trochas o caminos dentro de ese frágil ecosistema, etc. Todo ello lo hacen para facilitar y favorecer la invasión del área, provocando un significativo impacto ambiental negativo al afectar la flora, alejar la fauna silvestre, estimular la erosión del suelo y facilitar la contaminación resultante de la generación de residuos sólidos.

Al revisar la percepción de los dirigentes sobre qué entienden por corrupción y el tráfico de tierras, encontramos que son asuntos cercanos a la cotidianidad de sus vidas y que admiten verse forzados a participar de estas prácticas para lograr sus objetivos individuales o colectivos. Por ejemplo, en la obtención de constancias de posesión de sus lotes, en el visado municipal

¹⁴ Schulte-Bockholt, Alfredo y Sepúlveda, Luis. «La corrupción como poder». **desco**, ed. *Perú Hoy. Democracia inconclusa: transición y crecimiento*. Lima: **desco**, 2006.

de los planos o simplemente en el soborno a los profesionales que realizan actividades de mejoramiento de la zona.

Los tres barrios de esta investigación exploratoria están ubicados en zonas de alto riesgo, en terrenos con pendientes de 30° o más, propensos a ceder ante movimientos sísmicos. Son zonas de quebrada y lomas que durante casi la mitad del año presentan humedad extrema en el ambiente, lo que deteriora los cimientos de las construcciones y afecta la salud de los habitantes. El A. H. Edén del Manantial y el A. H. Bellavista están en las laderas de las Lomas de Villa María del Triunfo. El A. H. Virgen de la Candelaria, si bien no está directamente en zona de las lomas, se le consideró en esta investigación por su localización geográfica y por la presencia de traficantes de terrenos.

La presencia de traficantes de terrenos en el A. H. Edén del Manantial empezó el año 2012, cuando sorpresivamente hubo varios intentos de invasión en zonas de alto riesgo, que gracias a la intervención de los vecinos no lograron instalarse donde pretendieron en un inicio. Esta presencia externa generó conflictos entre los vecinos por evitar la ocupación de la zona de lomas, ya que se ha desarrollado una conciencia medioambiental y existe preocupación por su cuidado.

En el A. H. Bellavista se identifica a dos tipos de traficantes de terrenos: casos individuales, que operan limpiando el terreno a negociar y luego lo venden a terceros aduciendo que es por encargo de un familiar que se encuentra en provincias; y otro grupo de traficantes que responde a un nivel de organización más elevado, con contactos en las municipalidades y que, valiéndose de funcionarios, organizan la ocupación de tierras en las lomas. Finalmente, son los contactos dentro de la municipalidad quienes facilitan la documentación necesaria para luego proceder a legalizar la ocupación.

Un factor adicional que apareció en los comentarios de los dirigentes es el uso de violencia por parte de los traficantes como medio para amedrentar a los vecinos y así evitar que los denuncien.

Las consultas a los dirigentes en el A.H. Virgen de la Candelaria revelaron que los conflictos con los traficantes aparecen en torno a los espacios designados para áreas verdes y de recreación. Estos terrenos fueron ocupados en el año 2018 por un grupo de personas quienes, sin consultar a los dirigentes del barrio y en forma prepotente, se asentaron en el lugar. Esta situación generó una tensión que se cristalizó en pugnas y conflictos entre los vecinos¹⁵.

En los tres barrios los dirigentes e invasores utilizan las redes sociales para obtener beneficios de las autoridades. Es un procedimiento común para satisfacer sus necesidades negadas o ignoradas por el Estado. Los dirigentes dan cuenta de que obtienen favores de los funcionarios públicos a partir de «contactos» que consiguen a lo largo de su experiencia trabajando con las autoridades y con la comunidad. Se pudo averiguar que las redes sociales van gestándose desde las campañas políticas para las elecciones municipales y es en este espacio donde se encuentran los primeros indicios de las negociaciones. Se compran favores en un proceso en el que el candidato pide respaldo a los dirigentes solicitando que su barrio acuda a sus mítines y, a cambio, más adelante, al salir elegido, le otorgará a la comunidad algún favor o beneficio. Este tipo de negociación es conocido como «canje», el cual es asumido con normalidad. Y si bien los políticos de turno utilizan estas prácticas en beneficio de sus campañas, también es un mecanismo clientelar que le garantizará su postulación y victoria en futuras elecciones, al nunca terminar de cubrir las necesidades

¹⁵ Este asentamiento humano se encuentra en proceso de ampliación y cuenta con espacios para ser asignados a las personas que desean adquirir un terreno en la zona. El trato se da a partir de cobros por la asignación del terreno y por el reconocimiento por parte de la junta directiva.

totales de los barrios, garantizando así que el mecanismo siga operando casi de manera indefinida.

Otra práctica común de corrupción que dan cuenta los dirigentes suele ocurrir al momento de obtener el visado de sus planos o cuando los ingenieros realizan alguna inspección de los terrenos para la instalación de agua, desagüe o electrificación. Uno de los dirigentes nos menciona: «Sí, siempre, como dirigente a veces te dicen, ¿cuánto hay?, entonces se les da, para que les pueda apoyar con la documentación. Hasta de los propios ingenieros. Siempre hay».

Así, es claro que los dirigentes son forzados a participar de estos actos de corrupción para conseguir los beneficios que en justicia esperan para su población, confesando que tienen que pagar a los funcionarios y malos profesionales para que sus expedientes avancen. Este mal proceder se encuentra interiorizado y normalizado en todos los actores que se relacionan en estos espacios. Otro dirigente menciona lo siguiente: «(...) uno de los grandes problemas [de corrupción] ha sido el tema de visado de planos y el tema de constancias de posesión».

Esta misma situación apareció en los entrevistados de los tres barrios: «Antes, por ejemplo, te decían, 'te visamos el plano, pero, ¿cómo es pues?'».

Así, en la práctica, se cristaliza la cultura de la transgresión. Sin embargo, cuando se les pregunta de modo personal si fueron ellos partícipes de actos de corrupción, siempre responden con una negativa. Por lo mencionado antes advertimos que, en este punto, su respuesta no es del todo sincera y que la fuerza de este mecanismo de negociación es tan grande que desborda sus propias convicciones, accediendo a prácticas corruptas para resolver los trámites pendientes. Esto lo justifican en el beneficio que están trayendo a su comunidad, ya que acceder a negociaciones corruptas parece ser la única forma de conseguir resultados en pro del barrio.

Por el lado de los traficantes de terrenos, sin referencia a la estructura de su organización corrupta que no es propósito de este trabajo, estos son personajes que mantienen contactos dentro de las instituciones públicas. Además, cuentan con presencia en los barrios, pues algunos vecinos forman parte de estos grupos, utilizando las amenazas como mecanismo de control para evitar ser denunciados. Al respecto, un entrevistado nos dice lo siguiente:

Haber comparado la actualidad, con lo de antes, hoy en día más que necesidad de terrenos, veo un tema de lucro, la gente se apodera de estos espacios para luego venderlos (...). Los traficantes vienen y ponen su lote y no les importa qué lugar están ocupando. Por ejemplo, en la zona de valle se tienen esos problemas.

Otro entrevistado afirma:

Lo curioso que he llegado a descubrir es que tiene reconocimiento como junta directiva sin tener los planos visados. Es decir, se juntan y forman juntas directivas, o sea, ellos son directivos de sus asentamientos humanos, pero luego se juntan con otros grupos con otros nombres y van e invaden, sin embargo, ya tienen reconocimiento como juntas para invadir.

Luego de revisar las entrevistas podemos concluir que si bien los primeros pobladores se valieron de sus contactos y redes sociales para conseguir los servicios básicos, hoy en día son las bandas criminales las que más utilizan estas redes para traficar con los terrenos. Al parecer son ahora las bandas de traficantes organizadas en toda la zona de Villa María del Triunfo las que se están apoderando de los espacios libres que puedan utilizar para la venta. En este sentido, es claro que las redes sociales también se han desvirtuado, colocándose al servicio de las mafias que trafican con los terrenos.

Cabe recalcar en este punto que la corrupción como herramienta en las manos de los estafadores¹⁶ no solamente sirve para que estos lucren ofertando terrenos como si fueran zonas para vivienda, sino que agregan riesgos para las familias sobre lotes en los que no se han tomado en cuenta los mínimos requisitos de seguridad para construir. Más aún, se mantienen coludidos con algunas autoridades municipales, pudiéndose generar beneficios económicos de hasta 20 millones de soles al año a cada organización criminal¹⁷, cifra que se ha calculado es más o menos lo que provee el tráfico de tierras a estas mafias.

Conclusiones

1. La corrupción a pequeña escala en tres barrios del distrito de Villa María del Triunfo es una respuesta heredada de políticas públicas clientelares hacia los más pobres ante el aumento desordenado de los barrios. Está interiorizada y normalizada en todos los actores que se relacionan en estos espacios.
2. La corrupción y el tráfico de tierras son prácticas presentes que se admiten en la vida cotidiana, las cuales, en algunas oportunidades, se asumen para lograr objetivos individuales o colectivos. Los dirigentes de los barrios son forzados a participar en actos de corrupción para conseguir beneficios que en justicia esperan para su población de manera legal y transparente.
3. En el lenguaje cotidiano aparecen expresiones que dan cuenta de la presencia de la corrupción en las prácticas

¹⁶ Schulte-Bockholt, Alfredo y Sepúlveda, Luis. «La corrupción como poder». **desco**, ed. *Perú Hoy. Democracia inconclusa: transición y crecimiento*. Lima: **desco**, 2006.

¹⁷ Ver: Vera, Enrique. «El cruel negocio del tráfico de terrenos: un lucrativo delito se expande». *El Comercio*, Lima, 25 de mayo del 2018. En: bit.ly/34VARNk

de la sociedad peruana. Son prácticas comunes en las poblaciones de la periferia de la capital que refieren a un comportamiento aceptado por quienes interactúan en estos espacios. Entre ellas está el «canje» o intercambio de favores con candidatos al municipio, y los «pasajes» o «propinas» que son el soborno a los profesionales y funcionarios municipales.

4. El tráfico de tierras que se oferta a los pobladores más vulnerables para solucionar su problema de hábitat, en medio de alternativas autogestionarias informales de vivienda, constituye una degeneración de mecanismos no formales de acceso al suelo. Esto responde a la necesidad de ciudadanos de bajos recursos que recurren a este mecanismo de toma de tierras como medio para satisfacer su necesidad de vivienda ante la carencia de programas de vivienda orientados desde el Estado. Ante esta necesidad insatisfecha, las mafias ocupan terrenos baldíos y en malas condiciones para su venta. Estas suelen ser zonas de riesgo en quebradas con alta probabilidad de derrumbe que se ofertan a pobladores de bajos recursos. Los precios son mínimos, pero el negocio de los traficantes es muy rentable por la cantidad de personas que acceden a estos terrenos.
5. Las redes sociales sirvieron a los primeros pobladores para contactarse con las autoridades y conseguir de modo más efectivo y rápido los servicios básicos. Sin embargo, hoy en día estas redes son utilizadas por bandas criminales de traficantes de terrenos, las cuales, gracias a su contacto con autoridades y personas clave, pueden actuar sin problema alguno. En los tres barrios de nuestra investigación los dirigentes y traficantes utilizan las redes sociales como mecanismos para obtener beneficios. Este es un procedimiento común al que apelan para satisfacer necesidades negadas o ignoradas por el Estado.

6. La corrupción no solamente sirve para que los traficantes de terrenos lucren ofertando terrenos como si fueran zonas para vivienda, sino que agrega riesgos para las familias sobre lotes que no cuentan con los requisitos mínimos de seguridad para construir y vivir.
7. La invasión de áreas de las Lomas de Villa María del Triunfo provoca un impacto ambiental negativo por la afectación de la flora y fauna silvestre, provocando también la erosión del suelo y facilitando la contaminación como consecuencia de la generación de residuos sólidos. Un factor adicional es el uso de la violencia que ejercen los traficantes de tierras como medio para amedrentar a los vecinos y evitar que los denuncien.
8. En tanto los gobiernos locales y el gobierno central no encaminen soluciones al grave problema de la vivienda de los sectores de más bajos ingresos en el país, subsistirá el tráfico de terrenos como alternativa real a la privatización y reducción de los programas sociales que son propios de un Estado neoliberal.

**El Instituto Regional de Enfermedades
Neoplásicas y sus efectos en la región central
del Perú**

Alejandro Arrieta D.

Sumilla

El Instituto Regional de Enfermedades Neoplásicas (IREN) Centro es una obra emblemática construida por el gobierno central a través del Ministerio de Salud (Minsa), en convenio con el Gobierno Regional Junín, con el fin de atender a cinco regiones del centro del país: Huancavelica, Pasco, Huánuco, Ayacucho y Junín. Su implementación responde al proceso de descentralización del Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas (INEN). Los estudios de preinversión e inversión estuvieron orientados a hacer una edificación moderna, adecuada, con infraestructura y equipamiento acorde a los servicios y requerimientos de un establecimiento de salud III-E. Su objetivo es el de contribuir a disminuir la mortalidad y morbilidad por cáncer mediante el mejoramiento del acceso a la oferta de servicios en pacientes con dolencias oncológicas.

El presente estudio se cuestiona respecto a los principales efectos que ha generado la construcción del IREN en el desarrollo de la región central del Perú; considerando que dicha construcción no solo ha respondido a una necesidad de salud pública, sino que también ha generado consensos en los niveles de gobierno provincial y regional, convirtiéndose en el punto de partida para que expresiones colectivas de la sociedad civil sean partícipes de la cogestión de la obra.

Introducción

¿Cuáles son los principales efectos que ha generado la construcción del Instituto Regional de Enfermedades Neoplásicas (IREN) en el desarrollo de la región central del Perú? Esta es la principal interrogante que se pretende responder con este artículo, considerando que dicha construcción no solo ha respondido a una necesidad de salud pública, sino que también ha generado consensos en los niveles de gobierno provincial y regional, convirtiéndose en el punto de partida para que expresiones colectivas de la sociedad civil sean partícipes de la cogestión de la obra. Además, cabe recalcar que a nivel del Gobierno Regional Junín, esta obra, desde su concepción, ha involucrado a cinco gestiones, de las cuales tres han tenido un importante rol protagónico en su construcción.

Asimismo, es importante mencionar que, a pesar del interés y la voluntad política mencionada, las ampliaciones de plazo y adicionales de obra del IREN han generado una brecha de servicios en la población usuaria. Así pues, el hecho de no entrar en funcionamiento en la fecha prevista de acuerdo a los estudios de preinversión e inversión, ha generado efectos en términos de costos monetarios y no monetarios, como el tiempo que dedicas

para acceder al servicio (como, por ejemplo, el viajar a Lima para tratarte).

En este artículo también se señala que la construcción del IREN Centro se debe a un proceso de descentralización del servicio oncológico por parte de la instancia rectora en el tema, lo que significa que los actores subnacionales han desplegado esfuerzos a partir de una decisión del gobierno central.

¿Cómo se concibe y por qué se crea el Instituto Regional de Enfermedades Neoplásicas de la macrorregión del centro (IREN Centro)?

Durante la década de los 80, el cáncer es percibido con mayor seriedad, comenzando a ser visto como un tema de salud pública en el Perú. Como respuesta a este incremento patológico que ascendía progresivamente en el ámbito nacional, la ciudad de Lima, siendo la capital del país, forjó el Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas (INEN), prestando atención a la población afectada con cáncer bajo los lineamientos de un establecimiento de salud especializado. Sin embargo, la población del interior del país afectada con esta patología carecía de dichos servicios. Esta brecha de acceso al tratamiento oncológico hace que el Ministerio de Salud (Minsa) fomente la descentralización del INEN, proceso que se inicia con las Unidades Oncológicas y con los Institutos Macrorregionales de Trujillo y Arequipa¹. Es así que el Minsa, desde la década de los 80, genera una serie de estrategias orientadas a la disminución de la morbimortalidad oncológica.

En setiembre del 2004 se aprueba y publica la ley n° 28343, donde se declara de interés nacional y de necesidad publica la

¹ En el año 1986 el Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas (INEN), bajo la dirección del Dr. Luis Pinillos Ashton, propone el desarrollo de Institutos Regionales de Cancerología en el Hospital Belén, en Trujillo, y en el Hospital de Goyeneche, en Arequipa.

descentralización de los servicios médicos oncológicos a través de servicios o sedes macrorregionales, y del Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas (INEN). La mencionada ley también señala que esos establecimientos descentralizados deben estar ubicados estratégicamente a fin de detectar y tratar las enfermedades oncológicas y, en paralelo, desarrollar acciones de prevención y promoción de la salud (salud preventiva), así como la difusión de sus causales, sus diferentes manifestaciones y sobre su efecto en los diferentes estadios de vida.

Así tenemos que la ley n° 28343 es el punto de partida para la creación del IREN Centro. Luego se llevaron a cabo una serie de acciones y compromisos, dándose un primer esfuerzo mancomunado entre la Municipalidad Provincial de Concepción y el Gobierno Regional Junín, con la finalidad de adquirir el terreno necesario, generar y programar los estudios pertinentes en función al requerimiento de los sectores, así como lo relacionado a la normatividad peruana para cumplir con las diferentes etapas o estadios que debe transitar un Proyecto de Inversión Pública (PIP), modalidad utilizada para su construcción.

Línea del tiempo: políticas públicas para el control del cáncer en el Perú

Organismo público descentralizado del Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas (INEN). Ley n° 28748	Plan Nacional Concertado en Salud. RM n° 589-2007/ MINSA	Plan Nacional Para el Fortalecimiento de la Prevención y Control del Cáncer en el Perú. RM n° 030-2007/ MINSA	Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS). DS n° 016-2009-S.A.	Programa Presupuestal Estratégico Prevención y control del Cáncer - 024. Ley n° 29626-2011	Fondo Intangible Solidario de Salud (Fissal). Ley n° 29626-2012	Plan Nacional para la Atención Integral del Cáncer y mejora del acceso a los servicios Oncológicos en el Perú, denominado Plan Esperanza. Decreto Supremo n° 009-2012
2006		2007	2009	2011	2012	2012

Fuente: Ley n° 28343-2004: declara de interés y necesidad pública la descentralización de los servicios médicos oncológicos.

IREN Centro, obra emblemática en Junín

Cada año el INEN espera recibir alrededor de 13.000 pacientes nuevos con alguna enfermedad neoplásica; escenario muy preocupante cuando el Perú pierde 900 millones de dólares anuales, como consecuencia del descenso de la productividad a causa de esta enfermedad. Además, las cifras nacionales revelan que cada año hay 42.000 casos nuevos de cáncer, de estos únicamente 17.000 pueden ser atendido en algún centro especializado, lo que significa que solo uno de cada tres casos recibe algún tipo de atención oncológica especializada².

Las brechas en la atención de pacientes oncológicos a nivel nacional hacen urgente que el INEN priorice los mecanismos de descentralización establecidos, instaurando los IREN como instancias especializadas para casos oncológicos. Es por ello que desde el 2003 el Minsa inicia un proceso persistente de gestión en diversas instancias del Estado, tanto en el Poder Ejecutivo, en el Legislativo, como al interior del sector, en la búsqueda de cerrar las brechas existentes. Este esfuerzo, orientado a una adecuada implementación de la ley n° 28343 y de su propósito central (la descentralización del programa oncológico), logró forjar una política institucional en el marco de una política de salud del Estado.

Es así que, en respuesta al urgente proceso de descentralización de los servicios oncológicos, se construyó el IREN Centro, con una influencia de acción directa que abarca las regiones de Huancavelica, Pasco, Huánuco, Ayacucho y Junín. El IREN Centro se construyó en un área de 20 000 m², con una inversión que supera los 250 millones de soles. Y aunque a la fecha la obra ya está culminada, todavía no comienza a operar.

Para su construcción se cumplieron con todos los protocolos que exige la culminación de una obra pública (tanto los administrativos como los técnicos), se dio la articulación necesaria (interna y

² Oficina de comunicación del INEN.

externa) para su edificación y funcionamiento, así como otros procedimientos de carácter estrictamente médico-funcionales. Para el inicio de operaciones del IREN Centro se ha conformado un comité de recepción de obra, integrado por autoridades y funcionarios del Gobierno Regional Junín, el gobierno local, la Dirección Regional de Salud (Diresa), líderes y lideresas de plataformas de la sociedad civil vinculados con programas oncológicos, etcétera. El inicio del funcionamiento del IREN Centro está estrictamente vinculado a un plan de capacitación, de comunicación y puesta en marcha del sistema de gestión hospitalaria.

El IREN Centro, al ser un hospital oncológico con infraestructura, instalaciones y equipo de alta gama, y atender a cinco regiones, se convierte en una obra emblemática por dos factores:

- a) Político: debido a que responde a una política institucional del sector Salud en Junín, a la política de salud del Estado y a la voluntad de los decisores de los gobiernos del ámbito local, regional y nacional. Pero, además, porque también es producto del esfuerzo de la sociedad civil por declararlo de interés y necesidad regional. En otras palabras, es político porque materializa objetivos de políticas nacionales y regionales, y porque expresa la persistencia de intereses colectivos (en el lapso de cinco gestiones -2003/2019-, y desde diferentes perspectivas, cada gobierno regional ha contribuido para que el IREN Centro sea una realidad).

De las cinco gestiones, tres han tenido un importante rol protagónico para la implementación de este resultado: la del partido político Perú Libre, que en su gestión (2011-2014) se iniciaron las acciones que fijaron el inicio de la obra; la del Movimiento Político Regional Junín Sostenible, que durante su gestión (2015-2018) se asumió la responsabilidad de su ejecución; y, finalmente, la del partido Perú Libre, que

en su actual gestión (2019-2022) se entregará y pondrá en funcionamiento la obra.

- b) Cobertura poblacional: su impacto social será positivo debido a que atenderá a pacientes oncológicos de las regiones de Huancavelica, Pasco, Huánuco, Ayacucho y Junín. La data propiciada por el INEN (año 2011) explicita que, al excluirse los pacientes oncológicos de Lima y Callao, hay un total de 25 000 pacientes oncológicos provenientes de 24 regiones³. Con esta proyección, el IREN Centro atenderá aproximadamente a 3258 pacientes oncológicos por año, provenientes estos de las cinco regiones mencionadas, lo que representa un 13% del total de pacientes de las 24 regiones.

Estos dos factores determinan que el IREN Centro sea una obra emblemática para Junín, con la cual no solo se disminuirá la mortalidad y morbilidad por cáncer, sino que se incrementará la oferta de acceso a servicios de calidad para atender pacientes oncológicos, y así garantizar la prevención de estos males a una población de cinco regiones del país.

Proceso de ejecución del IREN Centro

La ejecución de la obra del IREN Centro fue realizada por el Consorcio Hospitalario del Centro⁴, bajo la modalidad de contrata a suma alzada, suscribiéndose el contrato n° 112-2014-GR/ORAF, con fecha del 3 de abril del 2014.

³ Decreto Supremo N° 009-2012-SA. Declaran de interés nacional la Atención Integral del Cáncer y Mejoramiento del Acceso a los Servicios Oncológicos en el Perú y dictan otras medidas. Para dicho efecto se aprueba el Plan Esperanza, Plan Nacional para la Atención Integral del Cáncer y el Mejoramiento del Acceso a los Servicios Oncológicos en el Perú.

⁴ Conformado por la Constructora Málaga Hermanos S.A. y por Sacyr Construcción S.A. (sucursal Perú).

El presupuesto señalado en el expediente técnico fue de S/ 218 839 170.64. El monto acordado en el contratado inicial fue de S/ . 206 807 474.66. El monto estipulado en el contratado final, incluido adicionales y deductivos, fue de S/ . 218 679 078.64. La fecha de inicio de la obra fue el 10 de setiembre del 2014. La fecha de culminación contractual se consideró el 25 de agosto del 2017. La fecha de culminación de la obra, con las ampliaciones realizadas, fue el 29 de noviembre del 2018. El plazo de ejecución de la obra fue de 1542 días calendario.

Ejecución de la obra

Es la etapa cuando se materializa el diseño de la infraestructura física, cuando se hace realidad lo programado en el proyecto. Según el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), la ejecución y control de un contrato de obra pública (ejecución y aplicación) involucra una serie de requerimientos y procedimientos. Estos derivan en obligaciones y derechos para las partes involucradas, como al contratista y entidades públicas, con consecuencias patrimoniales.

Todo el proceso de la ejecución de la obra: «Implementación del Instituto Regional de Enfermedades Neoplásicas de la Macro Región del Centro del Perú», con el código n° 102124 del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), se inicia con el Convenio n° 047-2012/ MINSa; convenio de transferencia de partidas entre el Minsa y el Gobierno Regional Junín. Dicho convenio establece los lineamientos administrativos y de operatividad, y define las rutas (roles y funciones) que deberán seguir las partes para efectivizar la transferencia a favor de la región.

De acuerdo a la Gerencia Regional de Infraestructura del Gobierno Regional Junín (gestión 2019-2022), se ha seguido el siguiente proceso:

Cuadro n° 1
Proceso de ejecución de la obra

N°	Fecha	Proceso seguido
1	Con fecha 29/11/2013	El Gobierno Regional Junín, a través de la Gerencia Regional de Infraestructura, mediante acto resolutivo emite la Resolución Gerencial Regional de Infraestructura n° 0263-2013-G.R.-Junin/Gri, donde aprueba el expediente técnico de la obra: «Implementación del Instituto Regional de Enfermedades Neoplásicas de la Macro Región del Centro del Perú», con código SNIP n° 102124, modalidad contrato, con un plazo de ejecución de 720 días calendarios y un presupuesto general vigente al mes de octubre del 2013 de S/ 195 216 962.64 (ciento noventa cinco millones doscientos dieciséis mil novecientos sesenta y dos con 64/100 soles).
2	Con fecha 19/03/2014	El comité especial adjudicó y consintió la buena pro de la licitación pública n° 011-2013-GRJ-CE-O Primera Convocatoria para la contratación de la ejecución de la obra: «Implementación del Instituto Regional de Enfermedades Neoplásicas de la Macro Región Centro del Perú».
3	Con fecha 03/04/2014	Se suscribe y firma el contrato de proceso n° 112-2014-GRJ/ORAF entre el Gobierno Regional Junín, representado por su director general regional de administración, CPC Luis Alberto Salvatierra Rodríguez, delegado mediante Resolución Ejecutiva Regional n° 123-2011-GR-Junin/Pr, y de otra parte el Consorcio Hospitalario del Centro, conformado por las empresas Constructora Málaga Hermanos S.A. y Sacyr Construcción S.A. (sucursal Perú), representado por el Sr. Moisés Alberto Málaga Málaga, por un total de S/ 206 807 474.06 (doscientos seis millones ochocientos siete mil cuatrocientos setenta cuatro con 06/100 soles), bajo el sistema de contratación a suma alzada, con un plazo de ejecución de 720 (setecientos veinte) días calendarios.
4	Con fecha 30/09/2014	Se suscribe y firma el contrato de proceso n° 675-2014-GRJ/ORAF entre el Gobierno Regional Junín, representado por su director general regional de administración, CPC Luis Alberto Salvatierra Rodríguez, delegado mediante Resolución Ejecutiva Regional n° 123-2011-GR-Junin/PR, y de otra parte el Consorcio Hospitalario Junín conformado por las empresas Acruta & Tapia Ingenieros S.A.C., Corporación de Racionalización y Consultoría S.A. y Oficina de Ingeniería y Servicios Técnicos S.A. (OIST S.A.), representado por la Sra. Agustina Gracia Montero Vigo, por un total de S/ 5 209 481.35 (cinco millones doscientos nueve mil cuatrocientos ochenta y uno con 35/100 soles), bajo el sistema de contratación a suma alzada, con un plazo de ejecución de 720 (setecientos veinte) días calendarios.
5	Con fecha 09/07/2018	Se suscribe y firma el contrato de proceso n° 166-2018-GRJ/GGR entre el Gobierno Regional Junín, representado por su gerente general, Ing. Dueñas Capcha Víctor Raúl, delegado mediante Resolución Ejecutiva Regional n° 137-2017-GR-Junin/Gr, y de otra parte el Consorcio Supervisor Neoplásica, conformado por el señor Romero Melgar Roger Enrique, Álvarez Paitampoma Christian Roberto y Príncipe Reyes Roger Alberto, representado por el Sr. Romero Melgar Rogers Enrique, por un total de S/ 1 666 981.92 (un millón seiscientos sesenta y seis mil novecientos ochenta y uno con 92/100 soles), bajo el sistema de contratación a tarifas, con un plazo de ejecución de 210 (doscientos diez) días calendarios: 150 días calendarios ejecución de obra y 60 días calendarios para recepción y liquidación de obras.

N°	Fecha	Proceso seguido
6	Con fecha 04/09/2018	Se notifica al Consorcio Hospitalario del Centro la adena n° 107-2018 al contrato n°112-2014-GRJ/ORAF Primera Convocatoria, de la obra: «Implementación del Instituto Regional de Enfermedades Neoplásicas de la Macro Región Centro del Perú», la cual modifica la cláusula tercera: 11.4 Condiciones de recepción y entrega, 11.6 capacitación, así como la inclusión de la cláusula n° 12, mediante la cual se autoriza la recepción de secciones terminadas de la obra.
7	Con fecha 21/01/2019	Se notifica al Consorcio Hospitalario del Centro acerca de las resoluciones de la Gerencia Regional de Infraestructura n° 009-2019-GR-Junin/GRI y n° 010-2019-GR-Junin/GRI, mediante las cuales se indica la reconfiguración del comité de recepción de obra, el cual está integrado por el Ing. David Zurita Puente, Arq. Raúl Armando Álvarez Jesús y el Arq. David Wilmar Juan de Dios Vilchez.

Elaboración propia en función a la información de la Gerencia Regional de Infraestructura del Gobierno Regional Junín (gestión 2019-2022).

Ampliación de plazo y adicional de obra

Para evidenciar cada ampliación de plazo y adicionales de obra se considera la información primaria proporcionada por la Gerencia Regional de Infraestructura del Gobierno Regional Junín (gestión 2019-2022). El informe y la documentación revisada muestra que se ha tenido un total de 16 solicitudes de ampliaciones de plazo, de las cuales siete fueron aprobadas durante la gestión 2015-2018. Respecto a las solicitudes de adicionales de obra, que en total fueron seis, todas fueron aprobadas, también en la gestión 2015-2018.

Para efectos de un mejor entendimiento es necesario citar al OSCE para definir los dos conceptos: ampliación de plazo y adicional de obra:

- a) Ampliación de plazo.-** El contratista puede solicitar ampliaciones de plazo por las causales establecidas en el reglamento. Solo se aprueba la ampliación cuando la causal invocada modifica y afecta: (1) la ruta crítica de la obra, que debe estar definida en el PERT-CPM (método de programación que define el tiempo de ejecución de una obra) y (2) el calendario de avance de obra; de tal forma que comprometa la terminación de las partidas afectadas y

sea imposible su ejecución simultánea. Las interrupciones o atrasos que pueda experimentar la obra a consecuencia del rechazo de materiales, por mala calidad o incumplimiento de las especificaciones técnicas correspondientes, no darán derecho a prórroga alguna en el plazo de ejecución de la obra.

b) Adicional de obra.- El contratista puede solicitar adicionales durante la ejecución de la obra cuando:

- Previamente se cuente con la certificación de crédito presupuestario y la resolución del titular de la entidad.
- En los casos en que sus montos, por sí solos o restándole los presupuestos deductivos vinculados, sean iguales o no superen el quince por ciento (15%) del monto del contrato original.
- Si sus montos, por sí solos o restándole los presupuestos deductivos vinculados, superan el quince por ciento (15%) del monto del contrato original. Para esto se requiere, además de la aprobación del titular de la entidad, la autorización expresa de la Contraloría General de la República.

De la documentación encontrada y revisada respecto a la **ampliación de plazo**, se detallan los siguientes actuados.

Cuadro n° 2

Ampliación de plazo

Ampliación de plazo n°	Tipo de documento - sustento técnico	Estado	Condición	Plazo	Inicio	Culminación	Resolución
1	Con fecha 23/12/2014 el Consorcio Hospitalario del Centro remite la carta n° 074-2014/CHDC/MMM solicitando la Ampliación de plazo n° 01 por 63 días calendarios. Causal: «atrasos y/o paralizaciones por causas no atribuibles al contratista».	Denegado					N° 05-2015-GRI/GRI del 08/01/2015
2	Con fecha 04/7/2015 el Consorcio Hospitalario del Centro remite la carta n° 052-2015/CHDC/MMM solicitando la Ampliación de plazo n° 02 por 258 días calendarios. Causal: «atrasos y/o paralizaciones por causas no atribuibles al contratista».	Denegado					N° 175-2015-GRI/GGR del 21/07/2015
3	Con fecha 15/09/2015 el Consorcio Hospitalario del Centro remite la carta n° 070-2015/CHDC/MMM solicitando la Ampliación de plazo n° 03 por 327 días calendarios. Causal: «atrasos y/o paralizaciones por causas no atribuibles al contratista».	Denegado					N° 237-2015-GRI/GGR del 02/10/2015
4	Con fecha 29/09/2015 el Consorcio Hospitalario del Centro remite la carta n° 086-2015/CHDC/MMM solicitando la Ampliación de plazo n° 04 por 81 días calendarios. Causal: «Cuando se aprueba la prestación adicional de obra (...)».	Denegado					N° 250-2015-GRI/GGR del 16/10/2015
5	Con fecha 21/07/2016 el Consorcio Hospitalario del Centro remite la carta n° 069-2016/CHDC/MMM solicitando la Ampliación de plazo n° 05 por 247 días calendarios. Causal: «atrasos y/o paralizaciones por causas no atribuibles al contratista».	Denegado					N° 230-2016-GRI/GGR del 02/08/2016

Ampliación de plazo n°	Tipo de documento - sustento técnico	Estado	Condición	Plazo	Inicio	Culminación	Resolución
6	Con fecha 19/08/2016 el Consorcio Hospitalario del Centro remite la carta n° 096-2016/CHDC-IRE-Neoplásica solicitando la Ampliación parcial de plazo n° 06 por 273 días calendarios. Causal: «atrasos y/o paralizaciones por causas no atribuibles al contratista».	Aprobado parcialmente		120 días calendario	29/08/2016	27/12/2016	N° 279-2016-GR1/GGR del 02/09/2016
7	Con fecha 04/11/2016 el Consorcio Hospitalario del Centro remite la carta n° 093-2016/CHDC-IRE-Neoplásica solicitando la Ampliación parcial de plazo n° 07 por 224 días calendarios. Causal: «atrasos y/o paralizaciones por causas no atribuibles al contratista».	Aprobación ficta		224 días calendario	27/12/2016	08/08/2017	N° 027-2017-GR1/GGR del 26/01/2017
8	Con fecha 06/01/2016 el Consorcio Hospitalario del Centro remite la carta n° 096-2016/CHDC-IRE-Neoplásica solicitando la Ampliación de plazo n° 08 por 59 días calendario. Causal: «atrasos y/o paralizaciones por causas no atribuibles al contratista».	Aprobado parcialmente		59 días calendarios	08/08/2017	25/08/2017	N° 062-2017-GR1/GGR del 21/02/2017
9	Con fecha 14/07/2016 el Consorcio Hospitalario del Centro la carta n° 061-2017/CHDC-MMM solicitando la Ampliación de plazo n° 09 por 105 días calendarios. Causal: «atrasos y/o paralizaciones por causas no atribuibles al contratista».	Denegado	Sujeto a controversia	105 días calendarios	26/08/2017	08/12/2017	N° 324-2017-GR1/GGR del 02/08/2017
10	Con fecha 06/01/2016 el Consorcio Hospitalario del Centro la carta n° 093-2017/CHDC-IRE-Neoplásica solicitando la Ampliación de plazo n° 10 por 75 días calendarios. Causal: «Cuando se aprueba la prestación adicional de obra (...)».	Aprobado		75 días calendarios	09/12/2017	21/02/2018	N° 481-2017-GR1/GGR del 23/11/2017
11	Con fecha 13/11/2017 el Consorcio Hospitalario del Centro remite la carta n° 096-2016/CHDC-IRE-Neoplásica solicitando la Ampliación de plazo n° 11 por 120 días calendarios. Causal: «atrasos y/o paralizaciones por causas no atribuibles al contratista».	Denegado					N° 503-2017-GR1/GGR del 04/12/2017

Ampliación de plazo n°	Tipo de documento - sustento técnico	Estado	Condición	Plazo	Inicio	Culminación	Resolución
12	Con fecha 20/12/2017 el Consorcio Hospitalario del Centro remite la carta n° 112-2017/CHDC-IRE-Neoplástica solicitando la Ampliación de plazo n° 12 por 28 días calendarios. Causal: «atrasos y/o paralizaciones por causas no atribuibles al contratista».	Aprobado		28 días calendarios	09/12/2017	21/02/2018	N° 014-2018-GRJ/GGR del 10/01/2018
13	Con fecha 20/12/2017 el Consorcio Hospitalario del Centro remite la carta n° 113-2017/CHDC-IRE-Neoplástica solicitando la Ampliación de plazo n° 13 por 246 días calendarios. Causal: «atrasos y/o paralizaciones por causas no atribuibles al contratista».	Aprobado		190 días calendarios	22/02/2018	30/08/2018	N° 015-2018-GRJ/GGR del 10/01/2018
14	Con fecha 01/03/2018 el Consorcio Hospitalario del Centro remite la carta n° 101-2018/CHDC/VFPV solicitando la Ampliación de plazo n° 14 por 47 días calendarios. Causal: «atrasos y/o paralizaciones por causas no atribuibles al contratista».	Denegado					N° 118-2018-GRJ/GGR del 10/03/2018
15	Con fecha 28/05/2018 el Consorcio Hospitalario del Centro remite la carta n° 026-2018/CHDC-IRE-Neoplástica solicitando la Ampliación de plazo n° 15 por 91 días calendarios. Causal: «Cuando se aprueba la prestación adicional de obra (...)».	Aprobado		91 días calendarios	30/08/2018	29/11/2018	N° 285-2018-GRJ/GGR del 14/06/2018
16	Con fecha 01/03/2018 el Consorcio Hospitalario del Centro remite la carta n° 060-2018/CHDC-IRE-Neoplástica solicitando Ampliación de plazo n° 16 por 92 días calendarios. Causal: «atrasos y/o paralizaciones por causas no atribuibles al contratista».	Denegado					N° 413-2018-GRJ/GGR del 19/09/2018

Elaboración propia en función a la información de la Gerencia Regional de Infraestructura del Gobierno Regional Junín (gestión 2019-2022).

La información explicitada en el cuadro n° 2 define que el Gobierno Regional Junín, a través de las oficinas competentes, tiene el objeto de tramitar y resolver cada solicitud de ampliación de plazo de manera responsable, oportuna y bajo el mandato de las normas referidas a contrataciones del Estado. En ese sentido, el Gobierno Regional Junín, a través de la Gerencia Regional de Infraestructura, manifiesta lo siguiente:

- Como se indica en el cuadro n° 2, respecto a la forma de proceder en la ejecución de la obra de la gestión 2015–2018 y los efectos que pueda generar dicho procedimiento, es de entera responsabilidad de dicha gestión conforme a ley.
- El Consorcio Hospitalario del Centro (ejecutor de obra) ha iniciado el proceso de arbitraje por las ampliaciones de plazo denegadas por el supervisor de obra, en respuesta al informe técnico n° 627-2018-GRJ/GRI/SGSLO de fecha 6 de noviembre del 2018. La Subgerencia de Supervisión y Liquidación de Obras ha enviado el informe respectivo para llegar a conciliación. A la fecha, este proceso se encuentra en etapa de sujeción de puntos controvertidos, a cargo de la Procuraduría Regional.
- El Consorcio Hospitalario Junín (ex supervisor de obra) ha solicitado un proceso de arbitraje ante el contrato de consultoría de obra realizado por la gestión anterior (2015-2018), declarando como causales de la restricción: el incumplimiento injustificado de obligaciones contractuales y la acumulación del monto máximo de penalidad.
- La actual gestión (2019-2022) deslinda las responsabilidades que se generen producto del procedimiento administrativo. Asimismo, procede a impartir las directrices que resulten necesarias a fin de evitar situaciones similares en futuras solicitudes de ampliaciones de plazo.

De la documentación revisada respecto al **adicional de obra**, se detallan los siguientes procedimientos.

Cuadro n° 3
Adicional de obra

Adicional de obra	Tipo de documento - sustento técnico	Estado	Adicional	Deductivo
1	Con carta n° 298-2015-GRJ/SG, de fecha 31 de agosto del 2015, se notifica la Resolución Ejecutiva Regional n° 440-2015-GRJ/GR.	Aprobado el expediente técnico del adicional	6 849 841.32 inc. IGV	1 277 394.16 inc. IGV
2	Con carta n° 953-2016-GRJ/SG, de fecha 26 de diciembre del 2016, se notifica la Resolución Ejecutiva Regional n° 464-2016-GRJ/GR.	Aprobado el expediente técnico del adicional	33 112 152.59 inc. IGV	13 080 272.48 inc. IGV
3	Con carta n° 814-2017-GRJ/SG, de fecha 20 de octubre del 2017, se notifica la Resolución Ejecutiva Regional n° 455-2017-GRJ/GR.	Aprobado el expediente técnico del adicional	1 191 820.01 inc. IGV	44 609.97 inc. IGV
4	El supervisor Consorcio Hospitalario Junín, mediante carta n° 120-2017-CHJ/JS/JZS, consideró improcedente el expediente del adicional n° 04.	El Gobierno Regional Junín notificó la improcedencia del adicional mediante la Resolución Ejecutiva Regional n° 503-2017-GRJ/GR de fecha 05/12/2017	0.00 inc. IGV	0.00 inc. IGV
5	Con carta n° 369-2018-GRJ/SG, de fecha 15 de mayo del 2018, se notifica la Resolución Ejecutiva Regional n° 868-2018-GRJ/GR.	Aprobado el expediente técnico del adicional	113 024.33 inc. IGV	123 909.21 inc. IGV
6	Con carta n° 371-2018-GRJ/SG, de fecha 15 de mayo del 2018, se notifica la Resolución Ejecutiva Regional n° 864-2018-GRJ/GR.	Aprobado el expediente técnico del adicional	8 867 072.36 inc. IGV	4 604 967.49 inc. IGV

Elaboración propia en función a la información de la Gerencia Regional de Infraestructura del Gobierno Regional Junín (gestión 2019-2022).

Respecto al adicional de obra, la Gerencia Regional de Infraestructura del Gobierno Regional Junín (gestión 2019-2022) señala lo siguiente:

- Advierte que, frente al supuesto atraso durante el pronunciamiento de la revisión sobre el adicional de obra inherente al proceso de ejecución, los responsables directos de cada uno de los hechos suscitados conforme a ley es la gestión anterior (2015-2018).
- Al igual que en las ampliaciones de plazo, la actual gestión (2019-2022) deslinda de las responsabilidades que se generen producto del procedimiento administrativo. Asimismo, señalan que procederán a impartir las directrices que resulten necesarias a fin de evitar situaciones similares en futuras solicitudes de adicional de obra.

Brecha en el servicio de enfermedades neoplásicas

El proyecto se inició en abril del 2014 y debió entregarse en abril del 2016, es decir, debió construirse en dos años, de acuerdo a los expedientes de preinversión e inversión. Sin embargo, a setiembre del 2019 han transcurrido tres años más para su ejecución; es decir, se ha necesitado de cinco años para la construcción del IREN Centro. Esta demora significativa también se expresa en la ampliación de brechas de servicio asociado a enfermedades neoplásicas en las regiones de Huancavelica, Pasco, Huánuco, Ayacucho y Junín. Durante estos cinco años, los pacientes oncológicos siguieron atendándose en el INEN de la ciudad de Lima y/o en clínicas particulares de diferentes ciudades, generándose mayores costos económicos y sociales, en perjuicio de la población usuaria de este servicio.

Al respecto, se ha revisado la data en gestión hospitalaria del año 2018 (INEN) basada en las historias clínicas de apertura, por mes y por sexo, incluso por procedencia. En dicha data se registra

el historial clínico de pacientes provenientes de las regiones de Ayacucho, Junín, Huancavelica, Pasco y Huánuco. Ver el cuadro n° 4.

Cuadro n° 4
Historias clínicas según procedencia, INEN 2018
(región centro: Ayacucho, Junín, Huancavelica, Pasco y Huánuco)

Procedencia	Masculino	Femenino	Total	Porcentaje respecto al 100% de casos
Enero	43	74	117	8.6%
Febrero	51	80	131	10.0%
Marzo	40	78	118	10.0%
Abril	37	83	120	8.6%
Mayo	34	74	108	8.4%
Junio	38	65	103	8.4%
Julio	40	69	109	8.4%
Agosto	35	77	112	8.5%
Setiembre	33	68	101	8.0%
Octubre	49	70	119	8.6%
Noviembre	45	77	122	9.7%
Diciembre	36	75	111	10.2%
Total	481	890	1371	

Elaboración propia de acuerdo a información del Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas (INEN).
Indicadores de gestión hospitalaria 2018.

Según estos datos, el promedio mensual de registros de historias clínicas de pacientes procedentes de las regiones del centro del país fluctúa entre 100 y 131, con lo que se tiene que, en 12 meses (2018), por lo menos 1200 pacientes del centro del país lograron ser atendidos en el INEN (en Lima). Estos pacientes debieron ser atendidos en el IREN Centro, con lo cual se verían favorecidos con un mayor acceso y un menor costo en su tratamiento.

Así pues, el retraso de tres años en la entrega de la obra sí ha generado brechas en la cobertura de servicios en pacientes oncológicos de la región central. Es decir, en los tres años de retraso, el IREN Centro debió registrar por lo menos 3600 historias clínicas y atender a los respectivos pacientes. Sin embargo, esa misma cantidad de pacientes se atendió en el INEN (de la ciudad de Lima) o clínicas particulares, lo cual generó un costo mayor en el tratamiento.

El cuadro n° 4 también expresa que por lo menos 3600 familias del centro del país debieron organizarse (hacer uso de sus ahorros, patrimonio o endeudándose) para que uno de ellos acompañe al paciente y lograr ser atendidos en el INEN en Lima. Seguro que muchas familias con pacientes oncológicos en condiciones de pobreza simplemente deben resignarse a no ser atendidos. Esta realidad motiva a la reflexión sobre la demora en la construcción de esta obra emblemática; de ahí la pertinencia y necesidad de exigir que entre en funcionamiento ya el IREN Centro, no solo para descentralizar el servicio oncológico, sino por ser de necesidad pública.

Conclusiones basadas en los hallazgos

- El año 2003, la Municipalidad Provincial de Concepción, a través de su equipo técnico y decisores políticos, asume un rol protagónico en la realización del IREN Centro al introducir en el programa de inversiones de su Plan de

Desarrollo Concertado dicho proyecto, considerando para ello un monto de cinco millones de soles. A la larga, se asume que esto contribuyó como contrapartida provincial para los estudios de preinversión de la obra. Todo este despliegue generado por la municipalidad se dio en el marco de la mencionada ley n° 28343.

- La construcción del IREN Centro es una obra que implicó la voluntad política de cinco gestiones de diferentes movimientos políticos regionales que pasaron por la administración del gobierno regional: Unidos por Junín Sierra y Selva, 2003-2006; Convergencia Regional Descentralista (Conredes), 2007-2010; Perú Libre, 2011-2014; Movimiento Político Regional Junín Sostenible, 2015-2018; y Perú Libre, 2019-2022. Cabe precisar que las gestiones iniciales se dieron el año 2003 y que los siguientes gobiernos contribuyeron en menor o mayor medida.
- La construcción del IREN Centro significó un proceso social que generó liderazgos y consensos entre la sociedad civil organizada y las autoridades, tanto de la Municipalidad Provincial de Concepción como del Gobierno Regional Junín. Una de las expresiones organizadas de la sociedad civil de la provincia de Concepción para efecto de la cogestión en la construcción de dicha obra fue la Liga de lucha contra el cáncer de Concepción (creada en noviembre del 2008).
- El IREN Centro es una obra emblemática construida por el gobierno central a través del Minsa, en convenio con el Gobierno Regional Junín, con el fin de atender a cinco regiones del centro del país: Huancavelica, Pasco, Huánuco, Ayacucho y Junín. Su implementación responde al proceso de descentralización del INEN. Los estudios de preinversión e inversión estuvieron orientados a hacer una edificación moderna, adecuada, con infraestructura

y equipamiento acorde a los servicios y requerimientos de un establecimiento de salud III-E. Su objetivo es el de contribuir a disminuir la mortalidad y morbilidad por cáncer mediante el mejoramiento del acceso a la oferta de servicios en pacientes con dolencias oncológicas.

- En abril del 2014, el Gobierno Regional Junín suscribe y firma el contrato de proceso n° 112-2014-GRJ/ORAF con el Consorcio Hospitalario del Centro, por un total de S/ 206 807 474.06 (doscientos seis millones ochocientos siete mil cuatrocientos setenta y cuatro con 06/100 soles), con un plazo de ejecución de 720 (setecientos veinte) días calendario. Sin embargo, recién a noviembre del 2018 se informa que la obra ha sido ejecutada al 100%, incluido un avance ejecutado de adicionales 01, 02, 03, 05 y 06, en un plazo de 1542 días calendario. Esto último ha demostrado que la ejecución de esta obra emblemática no fue eficiente y eficaz, pues los trabajos se prolongaron 820 días calendario más de lo planificado inicialmente.
- En la ejecución del IREN Centro se han dado 16 solicitudes de ampliaciones de plazo, de las cuales siete fueron aprobadas. Respecto a los adicionales de obra, se han dado seis, los cuales fueron aprobados todos. Todas estas solicitudes y ampliaciones se dieron durante la gestión 2015-2018. A la fecha, el Consorcio Hospitalario del Centro (ejecutor de obra) ha iniciado un proceso de arbitraje por las ampliaciones de plazo denegadas por el supervisor de obra. Existe la opción de que el Estado pierda dicho arbitraje, lo que generaría un gran perjuicio que tendría que sumarse como gasto de la obra, teniendo este un efecto directo en el proceso de ejecución del IREN Centro.
- Alrededor de 3600 familias del centro del país debieron continuar con las dificultades sociales, económicas y logísticas para ser atendidos en el INEN en Lima. En ese

sentido, la totalidad de familias con pacientes oncológicos en condiciones de pobreza y pobreza extrema simplemente se resignaron a no contar con los servicios oncológicos y, por tanto, sufrir en silencio la pérdida de sus familiares. Cabe recalcar que la población en estas condiciones (de mala calidad de vida y expuestas a todo por su condición de marginalidad) a la fecha no son registradas, lo que significa que el número de familias afectadas por la demora en la implementación del IREN Centro en estos últimos tres años es mayor a lo estimado.

El «elefante blanco» de IIRSA Sur y Odebrecht en el Perú

Carlos R. S. Prado Filho

Sumilla

Las carreteras interoceánicas de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (en adelante, IIRSA) en el Perú, construidas y operadas por la empresa brasileña Odebrecht con el fin de ser un camino de integración regional con Brasil, se convirtieron en una de las principales metas de las investigaciones sobre los pagos de coimas y corrupción a nivel nacional, implicando la actuación de dicha empresa en el país. Los crímenes de Odebrecht dieron origen a la creación en el Congreso de la República de la llamada «comisión *Lava Jato*», donde se vieron involucrados los últimos cuatro gobiernos nacionales en pagos ilegales en contrapartida al favorecimiento en concesiones de megaproyectos de infraestructura. Actualmente, además del estigma de la corrupción, tales obras de IIRSA Sur cargan también la marca de ser «elefantes blancos» (activos costosos de mantener y que no producen utilidad), con indicios de mala planificación, sobrefacturación y sobredimensión. Para caracterizar esta situación, por un lado, este texto reúne y discute los valores que exponen la discrepancia entre los precios que inicialmente fueron previstos por los contratos y los precios finales comprometidos en la construcción y en la operación de las carreteras. Por otro lado, son presentados datos comerciales y del flujo vehicular que demuestran la actual subutilización de la carretera como camino de integración regional y comercio.

Traducción al español por Shyrley T. Peña Aymara*

LA EMPRESA BRASILEÑA ODEBRECHT actúa desde hace más de 30 años en la construcción y operación de proyectos de infraestructura en el Perú. Después de Brasil, hasta el año 2016, Perú era el segundo país en el cual la empresa poseía el mayor número de proyectos activos. En la capital peruana, Lima, está localizada la sede de la Odebrecht Latinvest, el brazo de la empresa que opera los negocios en 14 países en América Latina.

Según informes de la Contraloría General de la República del Perú (CGR), expuestos por la comisión parlamentaria de investigación *Lava Jato*, entre el 2004 y el 2015 Odebrecht participó de 19 contratos y concesiones con el Estado, sumando un valor de US\$ 12 856 millones¹. Entre esas obras están las carreteras «interoceánicas» que hacen parte de la iniciativa de integración regional física de los territorios sudamericanos denominada IIRSA. Estas se transformarían en unos de los principales motivos de las

* Profesora da la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) y encargada de relaciones internacionales del Instituto Internacional de Derecho y Sociedad (IIDS).

¹ Pari Choquecota, Juan. *Informe en minoría. Comisión investigadora encargada de investigar el pago de presuntas coimas a funcionarios peruanos por parte de empresas brasileñas Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Andrade Gutiérrez, Queiroz Galvao y otras, desde el inicio de sus actividades hasta la fecha, por cualquier forma de contrato con el Estado peruano*. Lima: Congreso de la República, 2016. Ver en: bit.ly/2MWecUp

investigaciones de corrupción y lavado de dinero al envolver a la empresa brasileña y a altos funcionarios del gobierno peruano.

En la historia reciente, la IIRSA y algunos de sus proyectos en territorio peruano constituyeron una de las principales dimensiones estratégicas de la relación bilateral entre Perú y Brasil, incorporándose en esta proyectos de infraestructura de transportes de gran envergadura que, a pesar de que ya existieran hacia un buen tiempo, carecían de mayor «voluntad política» y prioridad en las inversiones públicas, además de generar algunas incertidumbres sobre los aspectos estratégicos básicos de viabilidad económica. Es en dicho contexto de buenas relaciones que sucesivos gobiernos del Perú firmaron contratos de concesión para la construcción y/o rehabilitación, operación y mantenimiento de aproximadamente cuatro mil kilómetros de carreteras y centenas de puentes, divididos estos en las llamadas IIRSA Centro (377 km), IIRSA Norte (1044 km) e IIRSA Sur (2600 km). Según la visión de negocios del modelo IIRSA, dichos proyectos serían estratégicos para establecer la conexión terrestre entre los océanos de América a través de los «ejes de integración y desarrollo»: corredores logísticos que recortan todo el territorio sudamericano. De estos proyectos, tanto la IIRSA Norte como dos tramos de la IIRSA Sur están concesionadas a consorcios formados mayoritariamente por Odebrecht.

(CVIS), con la totalidad de las concesiones de carreteras IIRSA Sur. De acuerdo con la descripción oficial en el ámbito de la IIRSA, el objetivo de este proyecto es el siguiente:

Mejorar y rehabilitar la infraestructura vial de la Macro Región Sur del Perú que vincula con los Estados de Acre y Rondonia del Brasil y así facilitar los flujos de pasajeros y carga entre dichas regiones y los mercados internacionales a los que se accede a través de la Cuenca del Pacífico, impulsando así el proceso de integración regional. El objetivo es abaratar los costos de transporte entre las ciudades amazónicas (Rio Branco, Porto Velho y Puerto Maldonado) y las ciudades andinas y costeras de Arequipa, Puno y Cusco, permitiendo una salida al Pacífico a la producción del Estado de Acre en Brasil².

La empresa Odebrecht posee una relación histórica con el proyecto de la carretera interoceánica desde 1980, tras la firma del Acuerdo de Interconexión Vial Perú - Brasil, el primero de este tipo entre ambos países, que priorizó la interconexión vial transfronteriza por la selva del departamento de Madre de Dios. Según el estudio precursor de Amayo Zevallos (1993), Odebrecht ya manifestaba en esa época su interés en la ejecución del proyecto de una «interoceánica». Como una de las prácticas comunes de relaciones públicas implementadas por la empresa, el autor destaca un episodio en el cual, en 1988, empleados y representantes de Odebrecht S.A. llegaron a realizar, durante algunos meses, estudios sociales y ambientales en comunidades de Madre de Dios con el objetivo de establecer «vínculos informales» con la sociedad local y, de cierta forma, promover la «necesidad» de realización del proyecto de dicha carretera³.

² La ficha completa y detalles del proyecto están disponibles en la página oficial de la IIRSA, disponible en: bit.ly/2o6ZCGb

³ Amayo Zevallos, Enrique. «Da Amazônia ao Pacífico cruzando os Andes». *Estudos Avançados*, vol.7, n.º 17. São Paulo: Institute of Advanced Studies of the University of São Paulo, 1993, pp. 117-169.

El 2014, con el despliegue de las investigaciones que dieron origen a la operación *Lava Jato* en Brasil, Odebrecht es acusada y condenada por el pago de numerosas coimas millonarias a políticos y a altos funcionarios de varios países de la región. Internacionalmente, las primeras pistas de ilegalidades sobre casos en otros países fueron reveladas por el primer acuerdo firmado por Odebrecht con el Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América (USJD)⁴, en diciembre del año 2016. En dicho acuerdo la empresa asumía, entre otros casos, haber practicado, específicamente en el Perú, una serie de pagos de propinas que sumaban cerca de US\$ 29 millones para altos funcionarios y gobernantes del país durante el periodo 2005 al 2014. De ese monto total, según señalado en el documento, la empresa confesaba (sin citar nombres) que cerca de US\$ 20 millones de estos pagos ilegales eran referentes a la negociación de un único proceso de licitación que había sido realizado en el año 2005.

Meses después, en febrero del 2017, el ingeniero brasileño Jorge Henrique Simões Barata, el más alto funcionario de Odebrecht en el Perú y responsable de todos los proyectos en el territorio del país, firmó un acuerdo de confesión con la justicia peruana, revelando una lista de pago de coimas para que la mencionada empresa se vea favorecida en diversas licitaciones de obras de infraestructura, envolviendo a una serie de políticos y funcionarios del gobierno peruano. En específico, según lo identificado por Barata, los pagos ilegales de US\$ 20 millones confesados al USJD eran atribuidos a la figura del expresidente Alejandro Toledo (2001-2006) y a empresarios cercanos a él. Dicho pagos habrían sido una

⁴ Ver: Office of Public Affairs. «Odebrecht and Braskem Plead Guilty and Agree to Pay at Least \$3.5 Billion in Global Penalties to Resolve Largest Foreign Bribery Case in History». *justice.gov*, Washington D.C., 21 de diciembre del 2016. En: bit.ly/2icnvr5

contrapartida por el favorecimiento y mayor agilidad en el proceso de licitación de los tramos 2 y 3 de la concesión IIRSA Sur⁵.

A fines del 2017, documentos revelaron pagos de Odebrecht a empresas de consultoría financiera vinculadas al entonces presidente del Perú, Pedro Pablo Kuczynski (PPK). Según las fechas de las transferencias bancarias, los pagos ocurrieron mientras PPK era ministro de Economía y Finanzas en el gobierno de Toledo (2001-2006) y también el responsable por la agencia Proinversión (que es la agencia pública que supervisa la inversión privada en obras públicas), participando directamente del proceso de licitación de la concesión IIRSA Sur. En marzo del 2018, por la presión política de estas investigaciones, PPK renunció a la presidencia y actualmente cumple prisión domiciliaria en Lima mientras sigue en juicio por el caso de las carreteras IIRSA Sur. El expresidente Toledo se encuentra detenido en Estados Unidos desde julio del 2019, mientras aguarda el proceso de su extradición para ser juzgado por la justicia peruana.

Es así que las carreteras de la IIRSA Sur, el mayor proyecto vial realizado de una sola vez en el país, se volvieron el epicentro del mayor escándalo de corrupción de la historia reciente del Perú.

Nuevos descubrimientos sobre los casos de corrupción y sobrevalorización que involucran a empresas constructoras y actuales concesionarias de los trechos de la IIRSA Sur, refuerzan la tesis de que esta obra está lejos de cumplir aquellas promesas de integración propuestas por la IIRSA, incluida la expectativa de una mejor dinámica económica en la zona. Antes de su inauguración, las obras de la IIRSA Sur cargaban consigo una expectativa que hoy se comprueba sobrestimada.

Así pues, se ha ensuciado lo que representan las siglas IIRSA en el Perú, a lo que se le suma, además de los escándalos de

⁵ Ver: Mella, Romina y Gorriti, Gustavo. «Barata Confiesa: cómo y cuándo se pagaron las coimas a Alejandro Toledo». *idl-reporteros.pe*, Lima, 17 de diciembre del 2017. En: bit.ly/2Fk7PMZ

corrupción, unas carreteras que generaran una onerosa deuda para el Estado peruano por sus altos costos de construcción y manutención, y su relativa subutilización. Todo ello es prueba de que un mal planeamiento viene junto con la corrupción. Además, veremos más adelante que, en términos de ganancias, el Perú ha heredado una gran deuda pública por obras que han servido más bien en fortalecer las exportaciones de productos brasileños y la actuación internacional de empresas de ese país que están envueltas en graves crímenes internacionales de fraude y corrupción, que involucran directa e indirectamente a los cuatro últimos ex presidentes del país.

A esta secuencia de actos de corrupción, este texto sumará como objeto de estudio los valores referentes a los relativos «altos costos» de construcción y manutención de las carreteras que, aunados con la actual «baja utilidad pública», permiten clasificar tales proyectos como un gran ejemplo actual de «elefante blanco» en el país.

Las carreteras IIRSA Sur: las altas inversiones y la subutilización del mayor proyecto de carretera de la historia del Perú

En abril del 2004, el Congreso peruano, atendiendo un pedido del Poder Ejecutivo del entonces presidente Alejandro Toledo⁶, ratificó la ley n° 28214, Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la ejecución del proyecto corredor interoceánico Perú - Brasil - IIRSA SUR, pasando la inversión de recursos públicos de dicho proyecto a ser una prioridad⁷. En febrero del 2005, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a cargo

⁶ Ley n° 28214. Ley que declara de necesidad pública y preferente interés nacional la ejecución del proyecto corredor interoceánico Perú - Brasil - IIRSA SUR. Fecha de publicación: 30 de abril del 2004. Ver en: bit.ly/2Mzmnvz

⁷ Decreto Supremo n° 022-2005-EF. Fecha de publicación: 9 de febrero del 2005. Ver en: bit.ly/2BAGcMR

de PPK, emitió un Decreto Supremo para exentar el proyecto del monitoreo del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP). El 23 de agosto del 2015, el Congreso peruano convocó al entonces ministro, José Rivero, y al viceministro, Néstor Palacios, ambos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), para responder a cuestionamientos específicos sobre los altos costos iniciales previstos de los contratos referentes a los tramos 2, 3 y 4 de la IIRSA. Según la transcripción del discurso señalado por el viceministro acerca de los tramos 2, 3 y 4:

El costo directo de la obra son 458 millones, la movilización y desmovilización son 18 millones 775, el estudio definitivo 13 millones, estudio de impacto ambiental 6 millones. Total, da 496. Sobre ese costo directo viene los gastos generales, que es 27%, 134 millones; la utilidad 49 millones. Subtotal 680. El IGV 129 millones, con lo cual llegamos a la cifra de 810 millones de dólares. Es importante que ustedes tengan nota de cuánto es el costo por kilómetro de la construcción, son 798 mil 894 dólares por kilómetro, prácticamente 800 mil dólares por kilómetro, es más o menos para hacer una cifra redonda⁸.

Otra cuestión indagada por los congresistas fue sobre la decisión del gobierno nacional de eximir el proyecto de manera total del propio sistema estatal de monitoreo, del SNIP. Por las explicaciones de los ministros, la decisión había sido tomada por un supuesto exceso de estudios anteriores y por una «cuestión de tiempo», y también con el objetivo de acelerar el proceso⁹.

⁸ Congreso de la República. *Comisión de Transportes y Comunicaciones. Área de Transcripciones*. 23 de agosto del 2005. Ver en: bit.ly/31Cxh8c

⁹ Según la transcripción del discurso del entonces viceministro del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), Néstor Palacios, dado ante el Congreso el 23 de agosto del 2005: «Este es un primer punto que fue cuestionado, que no tiene, no ha pasado por el SNIP. Efectivamente, no pasó por el SNIP el estudio de factibilidad. Ya le voy a explicar por qué no pasó. Como he explicado, el estudio de factibilidad fue exonerado por el asunto del tiempo, que por lo menos demoraba un año este paso [...]. O sea, ahí exceptúa al SNIP, a nivel de factibilidad. ¿Por qué? Porque estando en esta situación, si no entramos a hacer el análisis con el SNIP en el Ministerio de Economía,

Como se ve en el cuadro n° 1, según los valores de inversión oficialmente declarados por el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran)¹⁰, hasta el año 2018, apenas en los tramos 2, 3 y 4 de la IIRSA Sur fueron invertidos cerca de US\$ 2128 millones. La discrepancia en los valores representa un aumento de cerca del 160% sobre las inversiones declaradas inicialmente por los ministros y, entre otros aspectos sospechosos, revela la falta de un planeamiento serio de la obra, así como una evidente contradicción con la supuesta cantidad y calidad de estudios previos defendidos por las autoridades del gobierno de la época.

Cuadro n° 1
Inversiones proyectadas inicialmente por los contratos e inversiones comprometidas hasta el año 2018, por tramos (millones de US\$)

IIRSA Sur	Tramo 1	Tramo 2	Tramo 3	Tramo 4	Tramo 5	IIRSA Sur 2, 3 y 4	IIRSA Sur (total)
Inversiones proyectadas	99	221	332	205	183	758	1040
Inversiones comprometidas	150	701	687	740	302	2128	2580
Porcentaje del incremento	50%	217%	104%	260%	65%	160%	148%

Fuente: Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran). Informes de desempeño, 2018.

nos hubiésemos demorado no menos de un año o más, luego de la aprobación. Estaríamos ahora en esa etapa y no hubiésemos comenzado la obra como ya la hemos iniciado. [...] Como dijo el ministro, en los últimos años, 20 por lo menos, se han hecho estudios permanentemente de la carretera. Finalmente, después de tantos estudios se va a llegar a la ejecución de la misma».

¹⁰ Los datos presentados en los cuadros fueron extraídos de los informes de desempeño y de los planes de negocios actualizados, todos disponibles en el sitio web del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran). Ver en: bit.ly/2F10tKq

En detalles de su confesión¹¹, Jorge Barata afirma que, durante las negociaciones ilegales referentes a las obras de la IIRSA Sur, él expuso su preocupación por los valores estimados inicialmente por los parámetros del contrato, diciendo que eran muy reducidos y que con ellos no se alcanzaban las ganancias que se esperaban. Al respecto, Barata dice que fueron los interlocutores del entonces presidente Toledo quienes le aseguraron que se iba a «mejorar esto» a favor de la empresa, lo que después se hizo realidad con la promulgación de varias adendas y modificaciones en las bases de los contratos¹², de tal manera que la obra se hizo lucrativa.

El cuadro n° 2 presenta una estimación de inversiones futuras para los tramos 2, 3 y 4 de la IIRSA Sur, conforme los números presentados por los documentos denominados «planes de negocios», disponibles en el sitio web del Ositran. Conforme a esos documentos, se estima un gasto futuro de cerca de U\$ 375 millones entre los años 2019-2023.

Otro aspecto que corrobora las sospechas de sobredimensión del proyecto, y que este deba ser cuestionado, es que, según los informes de desempeño del Ositran, con los actuales flujos vehiculares la recaudación de los peajes de la IIRSA Sur no alcanza la mayor parte de los valores del Pago Anual por Mantenimiento de Obras (PAMO), de tal modo que, de acuerdo al tipo de contrato establecido entre las empresas constructoras y el gobierno peruano, es el Estado quien debe cubrir el valor restante. Como se muestra en el cuadro n° 3, solo en el año 2018, cuando se registraron los más altos índices de tráfico de vehículos, el sobre costo del PAMO contractual en relación a la recaudación del peaje en los tramos 2, 3 y 4 de la IIRSA Sur, resulta en una suma de S/ 38 millones.

¹¹ Videos de la confesión de Jorge Barata con detalles y explicaciones sobre la negociación de la IIRSA Sur. Ver: Mella, Romina y Gorriti, Gustavo. «Barata Confiesa. Cómo y cuándo se pagaron las coimas a Alejandro Toledo». *idl-reporteros.pe*, Lima, 17 de diciembre del 2017. En: bit.ly/2Fk7PMZ

¹² Los contratos de IIRSA Sur y las varias adendas contractuales están disponibles en la página del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC). Ver en: bit.ly/34mSKTY

Cuadro n° 2
Estimación anual de las inversiones a ejecutar
entre el 2019 y el 2023
(millones de US\$)*

IIRSA Sur	2019	2020	2021	2022	2023	Total de inversiones a ejecutar hasta el 2023
Tramo 2	13	25.5	20.8	14.3	12.0	U\$86 millones
Tramo 3	35.5	30.3	35.5	34.9	18.2	U\$154 millones
Tramo 4	31.4	54.6	28.4	14.4	6	U\$135 millones
Total	79.9	110.4	84.7	63.6	36.2	U\$375 millones

Fuente: Ositran. Planes de negocios, 2019.

* Incluye valores referentes a obras accesorias, informes técnicos de mantenimiento, trabajos de mantenimiento de emergencia, pago anual por mantenimiento de obras y costo anual de mantenimiento.

Cuadro n° 3
Comparación entre el Pago Anual por Mantenimiento de Obras
(PAMO) contractual y la recaudación por peaje en el 2018
(millones de nuevos soles)

Planes de negocios IIRSA Sur	a) PAMO*	b) Recaudación del peaje	(b-a)
Tramo 2	S/18	S/2.4 (recaudación estimada)**	-15.6
Tramo 3	S/22.7	S/ 9.8	-13.1
Tramo 4	S/17.7	S/ 7.8	-10.1

Fuente: Ositran. Planes de negocios, 2019.

*Valores convertidos a precio de cambio del día (27/08/2019).

** Hasta el 2018, las unidades de peaje, a pesar de ya estar construidas, aún no estaban operativas en el tramo 2. A pesar de ello, existen los registros del número de vehículos y un valor estimado del cobro de peaje por eje.

La comparación entre estos valores ayuda a desvelar la sobredimensión de las expectativas del proyecto. Según Gustavo García, ex viceministro de Transportes y Comunicaciones entre el 2001 y el 2002, una de las peculiaridades altamente sospechosas en los contratos de concesión referidos a cada tramo de la IIRSA Sur es que se estableció una cláusula que permitía que los parámetros básicos de las obras y el precio final sean definidos a lo largo de los trabajos de construcción por las empresas. Según García, «en la práctica, era una licitación sin precio» y el mal planeamiento hizo un proyecto sobredimensionado y «hecho para una demanda que nunca existió»¹³.

Otros números de los informes de desempeño del Ositrán para los tramos 1 y 5 de la IIRSA Sur, constituidos por las carreteras que llegan hasta las ciudades portuarias de Ilo, Matarani y San Juan de Marcona, en el sur del Perú, revelan que el flujo anual de vehículos «pesados» (que transportan carga) por esos trechos tuvo un incremento relativamente bajo entre el 2008 y el 2018. En base a este significativo dato, se puede afirmar que las inversiones en la modernización de estos tramos no han logrado un incremento significativo en la participación de esas carreteras para los flujos de importación y exportación esperados.

¹³ Ver: Gaspar, Malu. «Uma história do Peru: a ascensão e a queda da Odebrecht na América Latina». *piaui.folha.uol.com.br*, São Paulo, julio del 2017. En: bit.ly/2P8Cu50

Cuadro n° 4
Incremento en el número de vehículos «pesados» en los peajes de
las ciudades portuarias de la IIRSA Sur
(2008 - 2018)

Ciudades portuarias de la IIRSA Sur	2008	2018
Ilo	81 mil	100 mil
Matarani	220 mil	412 mil
San Juan de Marcona	56 mil	123 mil

Fuente: Ositrán. Informes de desempeño del 2008 al 2018.

Una de las expectativas depositadas en el proyecto del Corredor Vial Interoceánico Sur (CVIS) era la posibilidad de llegar al océano Pacífico directamente por los puertos peruanos, sin la necesidad de cruzar el canal de Panamá, y así aumentar las ganancias de la creciente exportación de granos de soya del centro oeste brasileño para el Asia. La soya tiene una importante posición en la economía brasileña: el 2017, la «soya o derivados» fueron el primer producto de exportación de Brasil, responsable del 12% de las exportaciones totales, con un valor de US\$ 26 mil millones. Cerca del 42% de esta exportación tiene como destino a China¹⁴.

Cabe recalcar que hasta el día de hoy toda la producción brasileña de soya continúa siendo exportada a través del océano Atlántico, incluso aquella que tiene como destino los mercados asiáticos en el océano Pacífico. Así pues, a pesar de que ya se concluyó con el «corredor interoceánico», ningún camión de soya brasileña llegó a los puertos peruanos, pues sigue siendo más barato dar la vuelta al continente. Si bien el CVIS es el camino relativamente más corto, la difícil tarea de cruzar la cordillera de los Andes con grandes y pesados camiones de carga, aún

¹⁴ Ver: Observatory of Economic Complexity (OEC). En: bit.ly/2B2byeZ

es económicamente inviable para que el flujo comercial de las voluminosas *commodities* brasileñas pueda pasar por las «puertas» de salida al océano Pacífico que ofrece el Perú¹⁵.

Según los datos del Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior (Siicex)¹⁶ sobre el Perú, en los últimos años, apenas el 2% de las exportaciones peruanas hacia Brasil fueron realizadas por vía terrestre (siendo la carretera interoceánica en Madre de Dios la única entre los dos países), aproximadamente el 8% por vía aérea y el 90% ocurre a través de la vía marítima, por el canal de Panamá.

Otra cuestión que interfiere en la viabilidad económica del uso de la carretera interoceánica entre Brasil y Perú es la falta del denominado «flete de retorno»: cuando un camión de Brasil llega a los puertos del Perú y no tiene una carga que llevar en el camino de regreso. Esta ausencia genera lo que se conoce como «flete falso», situación que encarece todo el proceso.

El gráfico n° 1 presenta la suma de los valores del flujo comercial entre los estados de Acre y de Rondônia, en Brasil, con el Perú, a través del camino terrestre establecido por la carretera interoceánica desde el año 2011, cuando se concluyeron las obras de la IIRSA Sur. Conforme apuntan los datos, en ese periodo, los dos estados de Brasil próximos a la conexión establecida por la IIRSA Sur presentan un constante superávit en la balanza comercial con el Perú, con valores de exportación muy superiores a los valores de

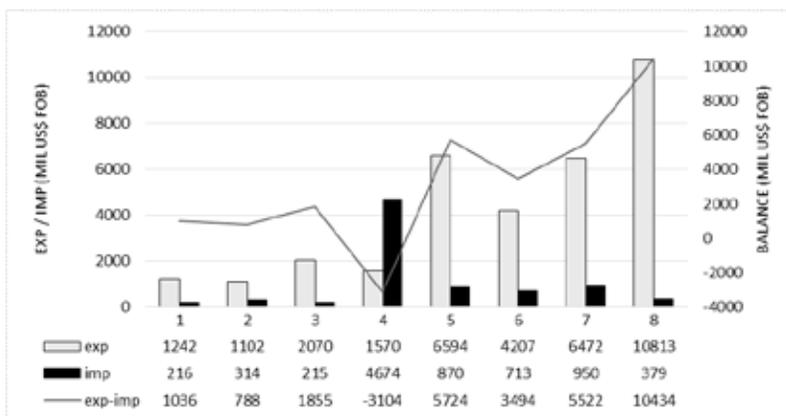
¹⁵ Para ejemplificar mejor, como previamente había señalado Marc Dourojeanni (2006) en su estudio de caso sobre la carretera interoceánica, seguir los caminos abiertos por la IIRSA Sur implica subir y bajar altitudes que llegan a más de 4000 metros sobre el nivel del mar en una distancia de aproximadamente 300 kilómetros (o sea, una geografía altamente «inclinada»). Ver: Dourojeanni, Marc Jean. *Estudio de caso sobre la carretera Interoceánica en la amazonía sur del Perú*. Washington D.C.: Bank Information Center, 2006. En: bit.ly/33U3IAH

¹⁶ Sistema Integrado de Información de Comercio Exterior (Siicex). *Programa Consolida Brasil*. Lima: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, 2017. Ver en: bit.ly/32GFPw5

importación (lo que además sirve para indicar la falta del llamado «flete de retorno»).

Gráfico n° 1

Balance del comercio entre los estados brasileños de Acre y Rondônia, con Perú, por la carretera interoceánica (2011 - 2018)



Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Desenvolvimento Industria y Comercio Exterior de Brasil (MDIC). Estadísticas de comercio exterior (Comex STAT)¹⁷.

En el gráfico se puede notar que la única excepción en los superávits ocurrió en el año 2014, cuando el estado de Acre quedó «aislado» durante gran parte del año a causa de la subida del caudal del río Madeira, que inundó la BR-364, única carretera que conecta Acre con el resto del territorio brasileño. En ese periodo, a través de la carretera interoceánica en Madre de Dios, fueron transportadas grandes cantidades de productos peruanos, alcanzando un valor de importación de más de US\$ 4.6 millones. Los productos que llegaron de Perú a Brasil eran, principalmente, para atender de manera urgente la demanda de Acre, como combustible, productos alimenticios y hospitalarios, además de cemento y demás insumos

¹⁷ Ver en: comexstat.mdic.gov.br/pt/geral

de construcción civil para socorrer los locales afectados por las inundaciones que perjudicaron gran parte de las ciudades cercanas. Para esto fueron desburocratizados una serie de trámites con el objetivo de facilitar la importación de toneladas de productos peruanos, siendo ese el único momento, hasta ahora, en que esa carretera se mostró de gran utilidad¹⁸.

Sin embargo, después de la restauración de la BR-364, en los años siguientes, los superávits a favor de los estados brasileños, especialmente de Acre, alcanzaron nuevos récords, mientras las exportaciones del Perú volvieron a los bajos niveles anteriores¹⁹.

En el gráfico también puede observarse que quien sacó el mayor provecho de la IIRSA Sur fue Brasil, incrementándose significativamente las exportaciones de los estados de Acre y Rondônia, alcanzando un valor de US\$ 10.8 millones el 2018. En el caso del Perú, después de casi ocho años de la inauguración de la carretera, sus exportaciones por dicha vía presentan casi los mismos montos, con un valor de US\$ 379 mil el 2018.

Cabe recalcar que las nuevas carreteras interoceánicas son todas operadas por empresas privadas que, por contrato, cuantos más servicios prestan, mayor es el valor a ser cobrado del Estado peruano. Así tenemos que varios de los contratos firmados, hoy muchos de ellos comprobadamente ilegales, garantizan a las empresas concesionarias la prestación y cobro de esos servicios de mantenimiento y reparo hasta el año del 2031. Sin embargo, como los datos del flujo vehicular demuestran, tales gastos solamente serían autosustentables si hubiera un significativo incremento en el

¹⁸ Campos, Ana Cristina. «Acre importa 2 mil toneladas de productos peruanos». *agenciabrasil.etc.com.br*, Brasília, 24 de marzo del 2014. En: bit.ly/32IUzUC

¹⁹ El 2018 se registraron los mayores valores históricos en favor de los estados de Brasil. Las exportaciones de Acre a Perú fueron de aproximadamente US\$ 7.5 millones y las importaciones apenas US\$ 297 mil. Referente al estado de Rondônia, las exportaciones al Perú alcanzaron los US\$ 3.2 millones y las importaciones US\$ 82 mil. Fuente: Ministerio de Desenvolvimento Industria y Comercio Exterior de Brasil (MDIC). Estadísticas de comercio exterior (Comex STAT). Ver en: comexstat.mdic.gov.br/pt/geral

uso de la carretera, algo que es una apuesta apenas para el futuro de medio o de largo plazo.

Es importante anotar también que, a pesar de varios otros casos de corrupción confesados por Odebrecht en varios otros países de América Latina, como el caso *Lava Jato* en Brasil, en ningún otro país latinoamericano las investigaciones han logrado desarrollarse como en el Perú, involucrándose en las indagaciones a altas autoridades de los últimos cuatro gobiernos del país.

De modo particular, las investigaciones sobre el caso de la IIRSA Sur revelan que no se trataba solo de modificar leyes, acelerar procesos y flexibilizar reglamentaciones para «favorecer» a Odebrecht en la conquista de la concesión del proyecto, sino que, ante todo, también se hicieron modificaciones para «priorizar» la propia obra IIRSA Sur y su financiamiento como de interés nacional, dándole a esta una expectativa y dimensión que hoy se revela sobrestimada. En ese sentido, la propia iniciativa IIRSA ha sido instrumentalizada como apenas un nuevo «escenario de fondo» o una «justificación superficial» para expandir negocios y lucros de agentes privados, en vez de una iniciativa estratégica e innovadora de integración regional como se la planteaba.

El futuro de las carreteras IIRSA Sur está relacionado al juicio de los ex presidentes Alejandro Toledo y Pedro Pablo Kuczynski, y de la empresa Odebrecht en el Perú. Mientras tanto, sería precipitado apuntar con seguridad a nuevas perspectivas acerca de la rentabilidad económica del proyecto. El hecho es que, con estos números aquí presentados, hoy la carretera no es rentable, por lo contrario, es una gran deuda que se acumula anualmente.

En Brasil, además de las encarcelaciones por cargos de corrupción, los resultados de *Lava Jato* se van materializando en la devolución de cifras multimillonarias a los cofres públicos por parte de las empresas y funcionarios corruptos. En los Estados Unidos, Odebrecht asumió pagar una pena de US\$ 3.5 mil millones para resolver aquel que, según el USJD, es el mayor caso de soborno

extranjero en la historia del país²⁰. En base a lo mencionado, a partir del juicio del caso IIRSA Sur se pueden dar compensaciones y hacer nuevos cálculos y nuevos contratos en favor del Estado.

Por otro lado, sumados a los recientes escándalos de corrupción con la subutilización y los altos gastos futuros previstos con manutención y obras adicionales, la situación de las carreteras interoceánicas puede llegar a un posible «abandono» del proyecto, en caso dejen de ser una prioridad entre las inversiones del gobierno nacional. En Brasil, esto ha sucedido con muchos otros «elefantes blancos», especialmente algunas carreteras en la Amazonía brasileña que, de manera recurrente, en gran parte de sus tramos, hoy se encuentran inutilizadas por el deterioro y por falta de mantenimiento, como la carretera BR-230 (Transamazónica) y la carretera BR- 319 (Porto Velho - Manaus).

²⁰ Office of Public Affairs. «Odebrecht and Braskem Plead Guilty and Agree to Pay at Least \$3.5 Billion in Global Penalties to Resolve Largest Foreign Bribery Case in History». *justice.gov*, Washington D.C., 21 de diciembre del 2016. En: bit.ly/2icnvr5

Notas sobre los autores

Brian Alvarado Pino

Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia y especialista en Opinión Pública y Mercadeo Político de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Actualmente es coordinador de comunicaciones de la Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia (Redlad).
brian.alvarado@redlad.org

Julio Arbizu G.

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) con estudios de maestría en Ciencia Política, en la misma institución, y posgrado en Derechos Humanos y Procesos de Democratización en el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile. Especialista en Derecho Penal y en Derecho Procesal Penal. Ha sido comisionado de la Defensoría del Pueblo, docente en distintas instituciones y Procurador Anticorrupción. Actualmente es socio del estudio jurídico Arbizu & Gamarra, abogados.
julio@arbizu-gamarra.pe

Alejandro Arrieta D.

Licenciado en antropología por la Universidad Nacional del Centro del Perú. Desarrolla la maestría en Gerencia Social en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Tiene experiencia en fortalecimiento de procesos participativos de planificación y gestión del desarrollo a nivel de comunidades campesinas, gobiernos locales y gobiernos regionales, con los que implementa procesos de desarrollo

social y económico. Actualmente se desempeña como responsable de la Unidad Operativa Territorial de Huancayo del Programa Regional Centro de **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. arrietadiaz2@gmail.com

Carlos Arroyo V.

Comunicador social por la Universidad Nacional del Centro del Perú. Master E. en Políticas y Prácticas de Desarrollo por el Instituto de Altos Estudios Internacionales y de Desarrollo. Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus temas de interés son gobernabilidad, gobierno abierto, integridad, anticorrupción, ciudadanía y juventudes. Actualmente cumple funciones de coordinador del Programa de Auditorías Ciudadanas en Proética, capítulo peruano de Transparencia Internacional. carroyo@proetica.org.pe

Eduardo Ballón E.

Antropólogo. Especialista en movimientos sociales, sistema político y participación ciudadana. En los últimos años estuvo dedicado a monitorear y analizar el impacto del superciclo de precios en las reformas institucionales en los países andinos. Expresidente de **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo y de la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP). Fue viceministro de Desarrollo Social del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social y secretario técnico de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales. Consultor de distintos proyectos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y distintas agencias privadas de cooperación al desarrollo. Tuvo a su cargo la coordinación ejecutiva del Grupo Propuesta Ciudadana y actualmente es investigador principal de **desco**. Ha escrito diversos textos sobre movimientos sociales, descentralización e industrias extractivas.

eballon@desco.org.pe

Eduardo Bendezú Gutarra

Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Egresado de la maestría en Tutela de Derechos, Globalización de la Justicia y Estado Constitucional por la misma universidad. Actualmente es Director Regional de Transportes y Comunicaciones del Gobierno Regional Junín. También ocupó diversos cargos públicos en municipalidades de Junín y Huancavelica. Ha sido docente en la Universidad Peruana Los Andes. Fue articulista en los diarios *Correo* y *La Primera* de Huancayo. El año 2009 logró ser finalista en el Premio Internacional Copé de Poesía, publicando dicho trabajo con el título *Vaivén*, el año 2011. También ha trabajado temas de derechos humanos, realizando investigaciones y publicaciones sobre crímenes de lesa humanidad, en especial el caso Universal Nacional del Centro del Perú. Ha sido Secretario Nacional de Juventudes del partido político Perú Libre y es el actual Secretario Nacional de Prensa del mismo. Fue delegado en el XIX Festival Mundial de Jóvenes y Estudiantes en Sochi, Rusia (2017) y en el XV Encuentro Internacional del Foro de Sao Paulo, Caracas, Venezuela (2019).

joseduardo.jurista@gmail.com

Mayra Centeno M.

Estudiante de sociología en la Universidad Nacional de San Marcos (Unmsm). Es miembro del Centro de Estudios Urbano Sociales e integrante del Programa Urbano de **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. Trabaja temas relacionados a la vida cotidiana en espacios públicos y áreas periurbanas de Lima.

mayravale.cen@gmail.com

Keyla Gerónimo F.

Egresada de sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm). Cuenta con un diplomado en Educación Ambiental. Entre los meses de agosto y setiembre se desempeñó como voluntaria

en el Programa Urbano de **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo.

keylaallesandra25@gmail.com

Pedro Huarhua R.

Estudiante de antropología en la Universidad Nacional Federico Villarreal (UNFV). Investigador y promotor en Línea de Mejoramiento de Barrios y Viviendas del Programa Urbano de **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. Coordinador del Grupo de Estudio Minería, Sociedad y Ambiente (Gemsa) y presidente del Colectivo LAYA. Realizó trabajos de investigación sobre informalidad y espacios públicos presentados en el XXV Congreso Nacional de Estudiantes de Antropología (Conean) en la Universidad Nacional de Trujillo y en la XXIV Jornada Antropológica en la Universidad Nacional Federico Villarreal.

pedrohuarhua85@gmail.com

Víctor Liza J.

Periodista y escritor. Es licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Nacional Federico Villarreal (UNFV) y es estudiante de la maestría en Literatura Peruana y Latinoamericana en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm). Sus intereses están en política, temas internacionales, literatura, cine, deporte y en diversas expresiones de cultura popular. En el campo del periodismo, ha laborado en los diarios *Correo*, *La Primera* (hoy *Uno*) y *Exitosa* (en estos dos últimos como editor). También ha trabajado en la revista *Velaverde* y en el portal *lamula.pe*. Ha publicado los libros de cuentos *Pisa, pie derecho* (2017) y *El eterno postulante* (2019). Actualmente es docente de comunicaciones en el Instituto Cibertec y columnista en el portal *Noticias SER*.

victorliza@gmail.com

Armando Mendoza Nava

Master en Economía por la Brandeis University, Massachusetts, USA. Bachiller en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Investigador de Oxfam en el Perú, temporalmente en Michigan State University gracias a una beca de investigación. Su trabajo está enfocado en investigaciones sobre desigualdad económica y social, políticas fiscales y desarrollo sostenible.

armando.mendoza@Oxfam.org

Carlos R. S. Prado Filho

Doctor en Relaciones Internacionales. Profesor de la Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Su texto es parte de la tesis: Del aislamiento a la integración desgobernada de la Amazonía: la «fiebre del oro» y el «otro estado dentro del Estado» en el camino de la carretera Interoceánica por Madre de Dios. Programa de pós-graduação San Tiago Dantas (Unesp/Unicamp/PUC-SP). São Paulo. 2018.

crsprado@gmail.com

Eduardo Toche M.

Historiador por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Unmsm). Magíster en Historia de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) - Ecuador. Becario senior del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso). Exinvestigador de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). Profesor en la unidad de posgrado de la maestría de Historia de la Unmsm. Exmiembro del consejo directivo del Clacso. Coordinador del proyecto Conflicto y diálogo en torno a las actividades extractivas, que se realizó en convenio entre **desco** - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo y la Fundación Friedrich Ebert. Actualmente es vicepresidente e investigador de **desco**.

etoche@desco.org.pe

Óscar Ugarteche

Administrador. Licenciado en Finanzas por la Universidad de Fordham, Nueva York, con maestría en el London Business School. Doctorado en Filosofía e Historia en la Universidad de Bergen (Noruega) con la tesis «Genealogía de la arquitectura financiera internacional: 1850-2008». Es investigador titular «C» del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) de México, nivel III. Coordinador del Observatorio Económico de América Latina (Obela), miembro del comité editorial de América Latina en Movimiento (Alainet) y miembro de la red Latindadd. Sus áreas de interés abarcan: procesos de integración, la arquitectura financiera internacional, la crisis global y la historia del pensamiento económico. Actualmente trabaja los esquemas de unión aduanera en América Latina en el siglo XIX y la historia del pensamiento neoliberal en el Perú entre 1948 y 1990. Autor de numerosas publicaciones en temas económicos. Su libro más reciente es: *Modernización reformista y deuda externa en el Perú, 1963-1976* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2019).

ugarteche@iiec.unam.mx

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
ALEPH IMPRESIONES S.R.L
Jr. Riso 580 Lince
correo: ventas@alephimpresiones.net
Telefono : 6345000
Se utilizaron caracteres
Book Antigua en 10 puntos
para el cuerpo del texto
junio, Lima - Perú

ISBN: 978-612-4043-98-7



desco

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – 2020