

CORRUPCIÓN Y CRIMINALIZACIÓN DEL ESTADO: LA EXPERIENCIA DE LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ

Aldo Martín Figueroa Navarro

SUMARIO: I. Contexto. II. Corrupción descentralizada. III Corrupción sistémica y criminalización del Estado. IV. Disfunciones del sistema político. V. Propuestas de reforma política.

I. Contexto

El Perú es un Estado único e indivisible. Su gobierno es representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes¹. Esto significa que el diseño e implementación de las políticas públicas se distribuyen entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales². El paso de un Estado tradicionalmente centralista a uno descentralizado es una exigencia ineluctable y urgente para su reforma estructural. Constituye una condición esencial para el desarrollo de la Nación. Y se inscribe dentro de un proceso inevitable de modernización del Estado y la gobernanza democrática. Su concreción debe darse en el marco de un proceso ordenado, transparente y consensuado, con la asunción acreditada y eficiente de competencias, pero sujeto a controles y responsabilidades.

Ahora bien, en medio de tensiones en el manejo del poder, y luego de dos experiencias fallidas, desde la Constitución de 1979³, se dio inicio en el año 2002 al proceso de descentralización, mediante una reforma constitucional consensuada. Esto dio lugar a la creación de 25 regiones, sobre la base de la demarcación de los Departamentos⁴ ya existentes⁵. Para ello, se transfirió recursos y competencias, se inició el proceso de acreditación de capacidades de gestión y se eligió a las autoridades regionales. El resultado inicial del proceso fue una limitada aplicación de la acreditación, superposición de competencias, ineficaz⁶ e ineficiente ejecución presupuestal⁷, y lo que es objeto del presente

¹ Artículo 43° de la Constitución Política del Perú, de 1993.

² Dicha redistribución implica que los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

³ Para un visión general de los intentos descentralistas, cfr. Rühling, Mark: Proceso de descentralización en el Perú: análisis, retos y perspectivas 2002; Aportes para el Debate N° 2; Lima 2002. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/peru/02148.pdf>

⁴ Esta superposición, sustentada aparentemente en más de un siglo de forjamiento de la identidad departamental, se contrapone a la visión regionalista que aspira a unidades político administrativas más grandes.

⁵ Cfr. Cotler, Julio y otros: *Poder y Cambio en las Regiones*; Instituto de Estudios Peruanos; Lima 2009. <http://198.57.164.64/~ieporg/textos/DDT/ddt154.pdf>

⁶ Sobre las dificultades de un proceso de descentralización en economías emergentes cfr. Macera, Manuel

estudio, la detección generalizada y significativa de casos de corrupción en los gobiernos regionales, en el periodo 2010 – 2014, y su relación con el sistema político formal. Lo relevante en el presente ensayo no radica en el hecho que se hayan detectado tardíamente casos de corrupción sistémica, pues la intervención penal siempre es posterior y reactiva y se da solo como última razón⁸, enfocado en los actores individuales y en los delitos cometidos (*enfoque conductual*). Para ello bastaría con analizar el sistema de justicia penal. Lo que queremos en realidad es centrar nuestra atención en el aspecto estructural y funcional de la criminalidad detectada y los incentivos y desincentivos que la condicionan⁹ (*enfoque institucional*)¹⁰. Se trata, por ende, de analizar cómo las disfunciones del sistema político pueden facilitar la criminalización descentralizada del Estado y qué correctivos podrían realizarse, para controlarlo preventivamente.

En tal sentido, el presente ensayo tiene por finalidad (I) determinar la magnitud y los rasgos comunes de los casos de corrupción en las regiones, (II) su nivel de inserción dentro del proceso de criminalización del Estado, (III) los factores políticos que condicionaron dicho fenómeno y (IV) las propuestas de política que podrían neutralizarlo.

II. Corrupción descentralizada

La corrupción ha sido un fenómeno secular en el Perú. El ejercicio del poder público para fines privados es una constante. Desde una perspectiva liberal, la corrupción es vista como una consecuencia de la excesiva dimensión del Estado. Y dentro de este contexto, como un fenómeno centralizado. Luego de la reforma de inicio de los 90, en la que el Estado fue reducido sustancialmente, e iniciado el proceso de regionalización, esta perspectiva ha variado, para mal. En principio, la corrupción no se redujo por el redimensionamiento del Estado. Segundo, la corrupción centralizada del siglo pasado pasó a extenderse como corrupción descentralizada. Al respecto, constituye un fenómeno inédito el hecho que, durante el periodo 2010 – 2014, en 19 de las 25 gestiones regionales, fueron detectados casos masivos de corrupción. Estos actos se habrían realizado en el contexto de los procesos de adquisición y contratación de bienes públicos.

En orden de gravedad, la Región Ancash, ubicada al norte de Lima, encabeza los casos de corrupción, con 26 investigaciones. Le sigue la Región Tumbes, al Norte del Perú en la frontera con el Ecuador, con 20 casos. Otras regiones con casos relevantes de corrupción son Cajamarca, al noreste de Lima, Pasco, en la Región Central, Cusco y Madre de Dios, al sureste.

Rasgos comunes a estas seis regiones, en donde se registraron casos relevantes de corrupción,

– Orrego, Fabricio: *Descentralización en el Perú: El factor control y las políticas de rescate*. http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Des_Fiscal_Orrego_Macera.pdf

⁷ Cotler; *ibid.*; p. 22.

⁸ Hurtado Pozo, José: *Corrupción y Derecho Penal*; p. 5. http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a_20140608_02.pdf

⁹ Miklaucic, Michael – Naim, Moisés: *The Criminal State*; en *Convergence. Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization*; NDU Press; Washington 2013; p. 152.

¹⁰ Según Julio Gamero “Este enfoque permite identificar los factores que incentivan la aparición de los actos corruptos de las organizaciones. Desde esta perspectiva, las instituciones determinan las reglas de juego de la interacción humana. El análisis institucional de la corrupción revela que si no existen mecanismos que generen los incentivos adecuados, será más difícil, evitar la corrupción” (*Causas y Consecuencias de la Corrupción: una perspectiva económica*; Revista Probidad; edición diecisiete; diciembre 2001-enero 2002) www.revistaprobidad.info/017/005.html.

son los siguientes:

- a. Las autoridades políticas presuntamente involucradas provienen de movimientos regionales, no de partidos políticos nacionales.
- b. Los involucrados no son servidores públicos ordinarios, sino altos funcionarios regionales encabezados por el Presidente Regional.
- c. Se trata de casos sistemáticos de irregularidades en las contrataciones y adquisiciones del Estado.
- d. Los significativos recursos públicos de los que dispusieron dichas regiones provinieron del canon minero¹¹.

III. Corrupción sistemática y criminalización del Estado

Los casos detectados de corrupción en los gobiernos regionales no son ocasionales o aislados. En las 19 regiones se involucra a los entonces llamados presidentes regionales. El contexto en el que se desarrollaron las conductas, el de los procesos de adquisición, suponen la participación de actores clave: el funcionario encargado de logística, los miembros que conforman los comités de adquisición, proveedores conocidos. Las personas presuntamente involucradas participan de procesos de adquisición innecesarios, sobrevaluados o direccionados, con perjuicio al Estado. Luego de detectados e investigados preliminarmente, casi todos los casos presentan la misma tipología: suponen acuerdos colusorios entre funcionarios encargados de las adquisiciones del Estado y proveedores particulares favorecidos. Estos ilícitos penales se realizaron en el marco de la autonomía económica y administrativa de las regiones, y son de especial gravedad, en los casos de regiones con ingresos propios provenientes del canon minero. La sistematicidad de estas conductas, puede evidenciarse no solo por su recurrencia, sino incluso por el uso de un lenguaje coloquial para rotular las dádivas¹².

Ahora bien ¿si los actos de corrupción detectados, por su número, masividad y frecuencia, no son calificables como corrupción individual y ocasional, podrían ser considerados como actos de corrupción sistémica? Si consideramos que esta forma de corrupción puede ser definida como el uso sistemático y generalizado de la institución pública para la obtención de beneficios privados, la respuesta es afirmativa. En otros términos, la corrupción sistémica es la corrupción institucionalizada. La modalidad recurrente de los casos detectados implicó siempre el establecimiento de redes informales, superpuestas en las estructuras formales. En este caso es válida la afirmación de Hurtado Pozo cuando señala que las personas (corruptas) *“no se deciden a actuar sólo en función de los beneficios y desventajas que el acto individual implica, sino que lo hacen sobre todo en consideración de su pertenencia a un sistema paralelo de poder político, económico y social basado en la solidaridad y compensación entre sus miembros”*¹³. Este tipo de corrupción se caracteriza entonces por su naturaleza oculta o disimulada y forma parte de la estructura institucional.¹⁴

¹¹ Se calcula que el monto recibido por las regiones, por este concepto, durante el periodo 2006-2010 es del orden de los 18 mil millones de nuevos soles, 5 mil millones más de lo que recibieron por transferencias directas del gobierno central el año 2010. El año 2007 solamente, las regiones recibieron 5157 millones. http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=2575%3A Montos-transferidos-por-canon-minero-aumentaron-34-en-el-ano-2011&catid=100%3A notas-de-prensa-y-comunicados&Itemid=101108&lang=es

¹² Constituía parte del lenguaje coloquial, socialmente conocido, que se designara la ventaja indebida como *diezmo*.

¹³ Hurtado Pozo, José: *ibid*; p. 4.

¹⁴ Du Puit, Joseph: *Corrupción en el Perú. Breve reseña histórica*; p. 2.

Este fenómeno ha sido caracterizado como un proceso de captura del Estado en su máxima expresión, entendida como la toma de las instancias estratégicas y de decisión del Estado, por actores políticos para fines privados. Así entendida, esta caracterización puede ser atractiva pero no exacta, por su amplitud. Es necesario en todo caso diferenciar niveles de decisión política, por un lado, y niveles de captura de las instancias estatales. Este matiz es útil, porque permite diferenciar las respuestas para controlarla. Por la naturaleza de la corrupción, a nivel de los gobiernos regionales, son casos de corrupción sistémica descentralizada. Salvo el caso de Ancash, en donde la corrupción podría alcanzar instancias de poder nacional¹⁵, en los demás casos, el alcance es regional.

Al respecto, es importante señalar los siguientes rasgos comunes de los casos detectados:

- a. Los actores involucrados obtuvieron el poder en elecciones democráticas, a través de movimientos regionales.
- b. No puede afirmarse que los movimientos regionales hayan sido infiltrados directamente por miembros de redes ilícitas. Se trata en realidad de actores políticos oportunistas y no de miembros de organizaciones criminales pre constituidas.
- c. El ámbito de poder en el que se tejieron las redes informales fue el de los gobiernos regionales, motivados por los incentivos de las falencias institucionales.
- d. Los casos de corrupción detectados si bien fueron posteriores a su perpetración, dan cuenta de la posibilidad de control por parte del Estado y, por tanto, del nivel de penetración incipiente del crimen organizado.
- e. En todos los casos detectados, solo se verificaron actos de corrupción sistémica, sin violencia, salvo el caso del gobierno regional de Ancash, en el que el desencadenante de las investigaciones principales, fue la muerte de un dirigente de la oposición, por motivos aparentemente políticos.

Estas características nos permiten afirmar que efectivamente existió un proceso de criminalización del Estado, a nivel regional, pero en un estadio primario. Esto es, la infiltración del Estado por estructuras informales, en los puestos de dirección del gobierno regional. Esta infiltración si bien no supuso la neutralización de otros mecanismos de control estatal, en los casos de Cajamarca, Ancash, Lambayeque o el Callao, permitió la continuidad de los presidentes por un periodo más, como resultado de prácticas clientelistas.

Los casos de corrupción sistémica de las regiones constituyen entonces una forma de infiltración primaria de estructuras informales, generada por movimientos coyunturales, relativamente organizados, y de alcance local. Los casos de corrupción detectados pueden explicarse desde la perspectiva social, legal, económica y política, como un fenómeno complejo. En el presente ensayo solo nos limitaremos a presentar algunos factores vinculados al sistema político formal y a las distorsiones que la corrupción sistémica introduce, y terminan convirtiéndolo en un sistema político paralelo e informal. Al respecto, evaluaremos cuestiones como la débil institucionalidad, la limitada transparencia, caudillismo y el caciquismo, y el descontrol preventivo.

https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/anuario/_06

¹⁵ Al respecto, se encuentra en investigación los posibles nexos entre el ex tesorero del partido de gobierno, que tuvo protagonismo en los procesos de adquisición en determinadas regiones, en particular Ancash, y el poder central.

IV. Disfunciones del sistema político formal

A. Débil institucionalidad

Como señala Cotler, “el Perú arrastra el problema de la debilidad institucional del Estado lo cual, a su vez, incide en la histórica precariedad del régimen democrático”¹⁶. En este contexto, la corrupción tiene un impacto negativo en el desarrollo y la gobernabilidad. Los costos de la corrupción se traducen en el debilitamiento de las instituciones, en la pérdida de legitimidad en donde se producen, en los costos externalizados y en el uso ineficiente de los recursos públicos. Esta forma de criminalidad se expresa y desarrolla cuando las instituciones formales del Estado son débiles. En una democracia representativa, los partidos políticos sostienen el sistema político. Si los partidos políticos, expresión de una sociedad plural y abierta no gozan de legitimidad se generan incentivos para la irrupción de movimientos clientelistas o caudillistas^o. La propia Constitución estableció la posibilidad de la coexistencia de los partidos políticos conjuntamente con movimientos regionales y locales.

Esta duplicidad en el sistema político sería inocua, sino se expresará, en los hechos, en el desplazamiento de los partidos políticos, por movimientos improvisados y con menor control. La crisis de legitimidad de los partidos se expresa en el hecho que el Perú ocupe el último lugar del descrédito de los partidos políticos con 84% de desconfianza, al año 2012, habiendo aumentado 14% su descrédito desde el 2006¹⁷. Dicha desconfianza se evidencia en dos ámbitos:

- a. El nivel de participación de los movimientos regionales aumento del 32%, el año 2006 al 49% el año 2010.
- b. Los movimientos regionales ganaron en el 80% de las regiones (20), en tanto los Partidos Políticos solo en el 20% (5).¹⁸

Aun cuando estas cifras revelan la crisis de legitimidad de los partidos políticos, la corrupción sin embargo no es percibida como el principal problema para la ciudadanía. Conforme a la última encuesta nacional contra la corrupción, del 2012, la delincuencia, entendida como inseguridad ciudadana, es el problema más álgido. La pobreza y el desempleo que otrora eran los problemas más sentidos para la ciudadanía pasaron a ser problemas terciarios. De esta manera, los ciudadanos no identifican la corrupción como una forma de delincuencia. Tampoco la asocian como una rémora que obstruye el desarrollo y, por tanto, genera pobreza y desempleo. Y sin embargo, el 80% de los encuestados, en una encuesta del Barómetro de las Américas 2012, cree que la corrupción está algo o muy generalizada en el país¹⁹.

Sin embargo, aun cuando existe esta percepción generalizada, un relevante porcentaje de la ciudadanía condiciona su juicio negativo a la ineficiencia administrativa del funcionario corrupto. Así, en una encuesta urbana que se hiciera en las elecciones del 2014, en Lima metropolitana, en víspera de la elección a la Alcaldía, el 49% de los encuestados estaba dispuesto a votar por un candidato que “*robe pero que haga obras*”²⁰. Lo que revela esta

¹⁶ Cotler; *ibid.*; p. 117.

¹⁷ ILAPOPOP: Simpatía hacia los partidos políticos. <http://www.rpp.com.pe/2014-10-03-integracion-solo-el-13-de-peruanos-confia-en-los-partidos-politicos>.

¹⁸ Jurado Nacional de Elecciones: Elecciones Regionales y Municipales 2010. Estadísticas generales.

¹⁹ Barómetro de las Américas 2012, Perú: contenido, tablas y gráficos; en Carrion, Julio – Zárate, Patricia – Selligson, Mitchell: *Cultura Política en Perú, 2012*. www.vanderbilt.edu/lapop/peru/Peru-2012-Report.pdf

²⁰ Datum Internacional; Tercer Simulacro de Voto Municipal, del 13 al 16 de setiembre del 2014.

encuesta es el espejismo amoral de cómo el cemento, como algo tangible, es considerado expresión de eficiencia y borra las prácticas corruptas, que son compensadas²¹.

B. Limitada Transparencia

La transparencia, entendida como la visibilidad social de los actos tendientes a la formación de la voluntad popular, es un factor fundamental para el normal funcionamiento del sistema político. El voto informado debe expresarse en la elección de opciones políticas, de organizaciones bien constituidas y de candidatos conocidos en su trayectoria pública, cuya campaña electoral haya sido financiada de manera transparente.

La realidad observada sin embargo muestra un escenario confuso y limitado. En principio, el sistema político diseñado para las organizaciones políticas es poco estricto, sustentado más en el autocontrol, y con pocas posibilidades sancionadoras del órgano electoral rector. Los partidos políticos se sustentan tanto en el financiamiento público como en el privado. El control del financiamiento es posterior y la no rendición de cuentas no genera mayores consecuencias a la organización infractora. Los movimientos regionales, por su parte, no reciben financiamiento público, por lo que su financiamiento es completamente privado. No existen mecanismos de control del registro de aportantes. Como sostiene Tuesta Soldevilla, la publicidad de la contabilidad es poco exigente, solo se señala que los partidos deben llevar libros de contabilidad. Sin embargo, no se establece la obligación de difundir la información en una página web²².

Los aportes de los donantes no están tampoco sujetos a control de la Unidad de Inteligencia Financiera. Al respecto la Ley N° 27893 que crea la Unidad de Inteligencia Financiera, no incluye como sujetos obligados a informar a las organizaciones políticas. La razón radicaría en la prevalencia del interés del Estado en el funcionamiento de las organizaciones políticas, libres de todo control por un órgano del Poder Ejecutivo.

Estas falencias del sistema político en materia de transparencia, se tradujo ciertamente en hechos negativos. A octubre del 2010, el órgano rector de los procesos electorales señaló que 13 organizaciones políticas no cumplieron con presentar informes y gastos²³. Esta situación genera diversos estímulos negativos. La poca transparencia en el caso de los partidos políticos, y el cuasi descontrol, en el caso de los movimientos regionales, pueden servir de entrada a financiamientos de regiones en donde hay actividades económicas rentables, como Madre de Dios, en donde campea la minería ilegal y la tala ilegal de árboles. Resulta significativo que en las últimas elecciones regionales del 2014, hayan disputado la segunda vuelta dos representantes de la minería informal, uno de los cuales además había sido condenado por daños a la propiedad pública, asociados a delitos ambientales. Surge la tentación por otro lado, que el ingreso a la política no sea, como decía Weber, la expresión de una vocación²⁴, sino la búsqueda de un rédito, dando nacimiento a los “políticos empresarios”²⁵.

²¹ Lo que llevó a decir en *The Economist* que la elección del actual Alcalde de Lima, Luis Castañeda “*is testament to Peruvians’ cynicism about politicians, especially local ones*” (edición del 11.10.2014). <http://www.economist.com/news/americas/21623706-corruption-and-political-fragmentation-threaten-peru-democracy-divide-and-bribe>

²² Tuesta Soldevilla, Fernando: *Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en Perú*; en *Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina*; UNAM; México 2006: p. 791.

²³ Diario La República; edición del 28 de octubre del 2010.

²⁴ Weber, Max: *La Política como vocación* (1919).

²⁵ Término cínico que significa asumir la actividad política con fines empresariales. Distinto al caso de los

La limitada visibilidad del sistema político se verifica igualmente en la designación de los candidatos a cargos públicos. El único control previo que el sistema establece es el de la presentación de una declaración jurada que, entre otros datos, exige que cada postulante señale si ha sido sentenciado o tiene procesos penales pendientes. El órgano rector de los procesos electorales no hizo un control sistemático del cumplimiento de la veracidad de los datos consignados por los candidatos. El limitado control de veracidad de los datos declarados se explica, por un lado, por la preeminencia del principio de presunción de inocencia, y por otro lado, el espectro de control amplio que impediría hacer una supervisión preventiva.

El resultado: un porcentaje importante de candidatos a los cargos regionales o municipales tenía problemas con la justicia. El primer gran problema es que en el 2014 por ejemplo se detectó que 345 candidatos en las elecciones regionales y municipales tenían sentencias vigentes por diferentes delitos. Entre los delitos por los que estos candidatos fueron sentenciados figuran casos de narcotráfico, terrorismo y violación sexual^{26 27}. Un problema aun mayor y todavía no evaluado con detenimiento, es el caso de los candidatos procesados por delitos graves. Las personas procesadas, conforme a la Constitución, conservan su condición de ciudadanos. El ejercicio de la ciudadanía solo se suspende: 1. Por resolución judicial de interdicción; 2. Por sentencia con pena privativa de la libertad; 3. Por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos²⁸. Frente a la existencia de una imputación penal contra un candidato, incluso a la Presidencia de un Gobierno Regional, prevalece el principio de presunción de inocencia y, por tanto, el derecho a postular a cargos públicos, independientemente de su relevancia.

Este problema se evidenció en las últimas elecciones regionales y municipales con la postulación a la gubernatura regional²⁹ de 4 candidatos con orden de detención, de los cuales 3 están con detención ya ejecutada, y uno de los cuales ganó las elecciones³⁰. Por lo demás, un candidato sentenciado por delito de corrupción ganó la elección a la gubernatura regional de Ancash, sin haber pagado oportunamente la reparación civil que le fuera impuesta con la condena; esto es, la Región en donde se han detectado los casos más graves de corrupción sistémica. Impugnada la decisión de impedirle la asunción del cargo como Gobernador Regional, la Sala Penal Especial de la Corte Suprema, por mayoría, lo habilitó para que asuma la gubernatura regional³¹.

C. Caciquismo y debilidad de los partidos políticos

El sistema político peruano tradicionalmente ha estado anclado en un maridaje entre un régimen personalista y el caciquismo provinciano. El poder central del Estado, representado por los prefectos era apoyado por los caciques provinciales, a cambio de prebendas o cuotas

empresarios que ingresan a la actividad política, de manera legítima.

²⁶ Diario La República; edición del 13.08.2014. <http://archivo.larepublica.pe/13-08-2014/identifican-a-23-de-los-124-candidatos-vinculados-al-narcotrafico>

²⁷ En este caso, muchos sentenciados podrían invocar el hecho que han cumplido sus penas y ya han sido rehabilitados, conforme al artículo 70 del Código Penal.

²⁸ Artículo 33° de la Constitución de 1993.

²⁹ Antes pomposamente denominada Presidencia regional.

³⁰ El candidato Gregorio Santos, por la Región Cajamarca.

³¹ Exp. N° 05-2002-10: Impugnación de la Resolución de Rehabilitación del sentenciado Waldo Ríos. http://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/CorteSuprema/s_cortes_suprema_home/as_Inicio/

de poder³². Este sistema burocrático y personalista hunde sus raíces en la paradójica relación que en el Perú existió en un Poder Ejecutivo que legislaba y un Poder Legislativo, conformado por caciques de provincias, que administraba prebendas y nombramientos³³. El centralismo sempiterno no solo se expresó tradicionalmente en el hecho que el 40 % del PBI se concentre en Lima, sino que además todas las instituciones públicas estén situadas allí. En este contexto la sociedad civil en las regiones es débil. Aun a nivel de las regiones, las más importantes después de Lima, como Arequipa, Piura o La Libertad, también presenten esta cesura con sus provincias aledañas.

En el ámbito político se articuló una línea de coordinación entre líderes regionales con los partidos políticos. Sin embargo, con la llegada al poder de Alberto Fujimori se dio inicio a una campaña sostenida para disociar a los que se denominaban los “políticos tradicionales”, de la sociedad. El resultado es que en el presente siglo, la clase política esta deslegitimada, y los partidos políticos nacionales solo tienen capacidad de representación a este nivel. En puridad, los partidos políticos en el Perú son organizaciones antropocéntricas que tienen relaciones muy débiles con las autoridades que logran elegir y mucho más difusa con su militancia³⁴, que por lo demás es escasa, por la deslegitimación permanente ante la ciudadanía.

En consecuencia, el espacio político regional y local ha pasado sostenidamente a ser ocupado por caudillos regionales o locales, desde las primeras elecciones regionales del 2002³⁵. Y como las exigencias formales para que estos actúen en política, son mínimas, crean movimientos regionales informales, sin mayor estructura ni consistencia. En este contexto, es explicable que los líderes regionales, sin experiencia ni control, se consideren empoderados para hacer lo que quieran estando en el Poder. Si a ello se agrega el estímulo de contar con ingentes recursos, con limitado control previo, los entonces Presidentes Regionales asumieron en la mayoría de los casos, practicas clientelistas, para asegurar su continuidad en el poder. Al interior de una sociedad poco integrada, se genera un nuevo caciquismo pero esta vez disociada del poder central y de los partidos políticos.

El protagonismo asumido por los entonces denominados presidentes regionales llevó incluso a la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización, como instancia de coordinación entre los gobiernos regionales y el gobierno central. Con el apoyo entusiasta de los presidentes regionales de Ancash y Cusco, el ex Presidente de la República Alan García anunció en el 2007, en una reunión con los alcaldes de Ancash y criticando la falta de capacidad de gasto de las regiones, la desactivación de dicho Consejo, para que los gobiernos regionales y municipales realicen directamente las obras en sus jurisdicciones³⁶ Tal decisión política es un factor coadyuvante en los resultados nefastos del proceso de descentralización, del último periodo.

Frente a este panorama, en donde el papel de los partidos políticos ha ido constantemente decreciendo en el manejo de los gobiernos regionales, es de preguntarse si es aceptable la

³² Cit. Por Carmen McEvoy: *Señores de horca y cuchillo*; en El Comercio; edición 05.05.2014

³³ Basadre, Jorge: Perú, problema y posibilidad. Ensayo de un síntesis de la evolución histórica del Perú; ed. Librería Francesa; Lima 1931; p. 184. www.banrepcultural.org/sites/default/files/83965/brblaa808939.pdf

³⁴ Tanaka, Martín: *Democracia sin Partidos. Perú 2000-2005*; Instituto de Estudios Peruanos; Lima 2005; p. 113, archivo.iep.pe/textos/DDT/democraciasinpartidos.pdf

³⁵ Un análisis detallado de esta situación en Martin Tanaka; *ibid*; p. 38 y ss.

³⁶ Diario La República; edición del 24.01.2007. <http://archivo.larepublica.pe/24-01-2007/garcia-quiere-desactivar-el-consejo-nacional-de-descentralizacion-foncodes-y-pronamachcs>

gobernanza democrática, sin estos. La experiencia muestra que aun con sus limitaciones, los partidos políticos siguen siendo una mayor garantía de estabilidad y control que los movimientos regionales, más inestables y antropocéntricos que aquellos. Los movimientos regionales tienden a acentuar la fragmentación social y, con ello a debilitar la sociedad civil.

D. Descontrol y oportunidad a la corrupción

Independientemente que el fundamento para descentralizar, sea sustentado en el llamado consenso de Washington de reducción del Estado, sea fundado en la necesidad de otorgarle un rol central en el impulso descentralizado del desarrollo, todo proceso descentralizador no solo implica redistribución del Poder, mediante competencias y recursos, sino también asunción de responsabilidades y rendición de cuentas. En este sentido, es conteste la idea que la sostenibilidad de un proceso de descentralización requiere *“integrar fuertes elementos de control y transparencia junto con la transferencia de recursos y competencias”*³⁷. Esta afirmación se refuerza con la idea que la finalidad perseguida en las prácticas corruptas es la obtención de ventajas indebidas. Esta posibilidad se potencia con la asunción de posiciones de poder y disponibilidad de recursos. Por tanto, *“el agente corrupto se decide a actuar después de calcular que obtendrá una ganancia significativa, la misma que justifica correr los riesgos que implica el acto de corrupción”*³⁸. A esta afirmación debe ciertamente agregarse lo que señala Klitgaard³⁹ que *“el individuo corrupto seguirá adelante si el beneficio menos los costos morales menos la probabilidad de ser atrapado multiplicado por la pena esperada, es mayor a cero. Una sociedad con fuerte sentido moral contra la corrupción sancionará al corrupto, lo cual eleva los costos morales y proveerá fácilmente información sobre la corrupción si esta ocurre, elevando la posibilidad de ser atrapado”*.

Ahora bien, con la reforma constitucional del 2002 no se establecieron mecanismos de control político administrativo de carácter preventivo. El artículo 199 de la Constitución solo disponía que *“Las regiones...rinden cuenta de la ejecución de su presupuesto a la Contraloría General de la República. Son fiscalizados de acuerdo a ley”*. Esto es, la rendición de cuentas, por su naturaleza y regulación es posterior, y la regulación de la fiscalización se reenvía a una disposición legal.

Pero el proceso de descentralización en el Perú no estuvo acompañado de una reestructuración del sistema nacional de control. El control preventivo continuó siendo centralizado. Los órganos de auditoría y control de la Contraloría General de la República siguieron funcionando desde Lima. No se crearon consecuentemente órganos descentralizados de control. Las Procuradurías Públicas, como órganos integrantes del sistema de defensa judicial del Estado, fueron tímidamente descentralizadas pero con la limitación funcional de intervenir reactivamente, una vez judicializada una denuncia por corrupción.

La situación de descontrol o control limitado de las gestiones regionales fue tal que el propio Contralor General de la República tuvo que admitir que la institución a su cargo *“no se da abasto para cubrir el gran número de irregularidades que campean en el Perú”*⁴⁰. Es decir, el órgano rector del sistema nacional de control admitía su imposibilidad de cumplir con sus

³⁷ Rühling; *ibid.* p. 17.

³⁸ Hurtado Pozo; *ibid.*

³⁹ Klitgaard, Robert: Corrupción normal y corrupción sistémica; p. 3. idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1966611

⁴⁰ América Noticias; edición digital del 26.10.2014. <http://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/contralor-problema-corrupcion-impunidad-n157432>

funciones. Frente a tal reconocimiento, el titular de la Contraloría General solicitó al Congreso de la República la aprobación de una ley que elimine las penas suspendidas, en el caso de funcionarios corruptos⁴¹. Igualmente solicitó se le confiera a la Contraloría la potestad para levantar el secreto bancario; atribución privativa del Fiscal de la Nación. Este pedido solo ha quedado en eso. No ha recibido una respuesta afirmativa de parte del Congreso de la República. En lo que formalmente se ha avanzado es en la previsión constitucional de un sistema descentralizado de control. La cuestión que ha de dilucidarse en todo caso es de qué manera se implementa esta reforma, sin adscribir las contralorías descentralizadas administrativamente a los gobiernos regionales, para garantizar su independencia funcional.

V. Propuestas de reforma política

Es un hecho, en el que no puede haber retorno, la necesidad de impulsar el proceso de descentralización en el Perú. El crecimiento sostenido de la última década debe dar lugar al desarrollo equitativo y equilibrado de las regiones. Aun cuando, la experiencia vivida en los últimos años con los gobiernos regionales no haya sido la más auspiciosa, la idea central que debe mantenerse es que debe acabarse con el centralismo, dentro de un proceso de modernización del Estado, consolidando las reformas de segunda generación, y en particular, con el fortalecimiento del servicio civil, en las regiones. Esto implica la creación de un funcionariado profesional y de Estado en las regiones, que descarte el manejo clientelista de los Gobernadores Regionales, colocando en cargos estratégicos y de confianza, a partidarios improvisados y sin mayor experiencia.

Pero es necesario también que se introduzcan reformas que acrecienten la transparencia en la financiación de los partidos y movimientos regionales. Debe introducirse un mejor control interno y externo de los aportes a las organizaciones políticas, debiendo exigirse la bancarización de los aportes que sobrepasen un monto significativo. Esto permitiría además que los aportes privados puedan eventualmente ser objeto de reporte a la Unidad de Inteligencia Financiera. El temor de un manejo politizado del control financiero a las organizaciones políticas no tendría razón de ser, en el contexto de una organización autónoma y profesionalizada. La existencia de un sistema de financiamiento privado de las organizaciones políticas, no es incompatible con un sistema de financiamiento público de las organizaciones políticas más importantes, en función de sus resultados electorales. Pero ello supone levantar la valla electoral que impida la fragmentación tanto de los partidos políticos y los movimientos regionales.

Así mismo es fundamental establecer filtros que eviten la postulación de candidatos sentenciados, por delitos graves o vinculados a la función, a altos cargos públicos, y de limitarla a los candidatos procesados, por estas circunstancias, cuando el proceso penal se encuentre con acusación fiscal. El primer supuesto, no es una derogación de la rehabilitación penal, sino un mecanismo legítimo del Estado, para prevenir niveles de criminalización del Estado. El segundo supuesto, previa reforma constitucional, no estaría en contradicción con el principio de presunción de inocencia, si consideramos que es solo un obstáculo extra proceso para acceder a cargos de elección popular, y cuya aplicación no prejuzga de su tratamiento como inocente al interior del proceso. Por lo demás, el argumento que la política se judicialice con denuncias maliciosas a los competidores políticos es deleznable, pues

⁴¹ Norma que fue finalmente aprobada el 25.02.2015, pero que tiene dos limitaciones: por un lado es reactiva y, por otro lado, solo podría aplicarse a los casos de corrupción detectados después de su promulgación, por el principio de no retroactividad de la ley penal desfavorable al sentenciado. (art. 103 Constitución).

presupone que el sistema de justicia, en democracia, es manipulable, cuando el impedimento surge luego de que exista ya una acusación ya formulada.

Es necesario acotar y fortalecer el sistema de partidos políticos y recuperar su presencia en el ámbito regional y local. Sin desconocer la legitimidad democrática que existan movimientos regionales importantes e institucionalizados, es saludable para la consolidación de la gobernanza democrática que los partidos políticos adquieran mayor protagonismo, por su mayor vocación de permanencia, su articulación como organización política nacional y por tener mayores posibilidades de control de sus dirigentes regionales o locales. La experiencia de una gobernanza regional y local sin partidos ha demostrado que se generan falsas autonomías, consolida cacicazgos, y fragmenta social y políticamente a la Nación.

Resulta imperativo consolidar el proceso de descentralización del control, pero manteniendo la autonomía funcional de los órganos contralores descentralizados. La asignación de recursos y competencias, requiere del control preventivo de órganos autónomos. El error estratégico en que se incurrió con este fallido proceso de descentralización es que se redistribuyó poder e ingentes recursos sin descentralizar los frenos institucionales, generándose un estímulo perverso para la corrupción, como efectivamente se dio.

Finalmente, es necesario fortalecer e involucrar más a la ciudadanía en su papel fiscalizador y crítico de la actuación pública. Debe generarse conciencia que la corrupción y, en particular la corrupción sistémica, es una modalidad grave de la criminalidad que mina el desarrollo, externaliza socialmente costos, y socava la institucionalidad cuando penetra las instancias de decisión del Estado. De ningún modo puede admitirse la funcionalidad de las múltiples pérdidas sociales, económicas y políticas que genera la corrupción.

Pero este involucramiento ha de significar que la ciudadanía asuma un rol activo en denuncia de los actos corruptos y en la necesidad de ser parte de la solución. La debilidad del sistema político está en relación directa con la percepción generalizada de la corrupción y la delincuencia de la ciudadanía⁴². Pero en esta crisis de legitimidad motivada por estos dos problemas, los ciudadanos deben convertirse en parte de la solución cuestionando, para comenzar, la falta de transparencia de los actores políticos, participando permanentemente en la formación de la voluntad popular, involucrándose en la gobernanza democrática e instando la intervención de los órganos de control y sanción.

BIBLIOGRAFÍA

Basadre, Jorge: *Perú, problema y posibilidad. Ensayo de un síntesis de la evolución histórica del Perú*; ed. Librería Francesa; Lima 1931.

Carrión, Julio – Zárate, Patricia – Seligman, Mitchell: *Cultura Política de la Democracia en Perú, 2012. Hacia la igualdad de oportunidades*; USAID – IEP.

Cotler, Julio y otros: *Poder y Cambio en las Regiones*; Instituto de Estudios Peruanos; Lima

⁴² Al respecto, debe revertirse la actitud de “quienes tienen una mayor percepción de inseguridad y quienes creen que la corrupción está algo o muy generalizada entre los funcionarios públicos (y) tienden a apoyar en menor medida al sistema político”. Carrión, Julio y otros; *ibis.*, p. 98 y s.

2009.

Du Puit, Joseph: *Corrupción en el Perú. Breve reseña histórica.*

Gamero, Julio: *Causas y Consecuencias de la Corrupción: una perspectiva económica;* Revista Probidad; edición diecisiete; diciembre 2001-enero 2002.

Hurtado Pozo, José: *Corrupción y Derecho Penal;* en Revista Electrónica Anuario de Derecho Penal.

Jurado Nacional de Elecciones: Elecciones Regionales y Municipales 2010. Estadísticas generales.

Klitgaard, Robert: Corrupción normal y corrupción sistémica.

Macera, Manuel – Orrego, Fabricio: Descentralización en el Perú: El factor control y las políticas de rescate.

Miklaucic, Michael – Naim, Moisés: *The Criminal State;* en Convergence. Illicit Networks and National Security in the Age of Globalization; NDU Press; Washington 2013.

Rühling, Mark: *Proceso de descentralización en el Perú: análisis, retos y perspectivas 2002;* Aportes para el Debate N° 2; Lima 2002.

Tanaka, Martín: *Democracia sin Partidos. Perú 2000-2005;* Instituto de Estudios Peruanos; Lima 2005

Tuesta Soldevilla, Fernando: *Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en Perú;* en Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina; UNAM; México 2006.

Weber, Max: La Política como vocación (1919).