

EL CÍRCULO DE LA CORRUPCIÓN

EN LOS GOBIERNOS REGIONALES

LOS CASOS DE CUSCO, AYACUCHO, MOQUEGUA, PIURA Y MADRE DE DIOS



EL **CÍRCULO** DE LA **CORRUPCIÓN** EN LOS GOBIERNOS **REGIONALES**

LOS CASOS DE CUSCO, AYACUCHO, MOQUEGUA, PIURA Y MADRE DE DIOS

Eduardo Ernesto Vega Luna

José Carlos Rojas Medrano

Lorena Yalú Elías Ayay

José Guillermo Koechlin Costa

Ximena del Rosario Solórzano Salleres



El Círculo de la Corrupción en los Gobiernos Regionales
Los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios
Tiraje: 1,000 ejemplares

Primera edición: setiembre de 2018

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2018-13812

© Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.
Av. Larco 109, 2° Piso, Lima 18 – Perú
Email: kasperu@kas.de
URL: www.kas.de/peru/es
Telf.: (51-1) 416-6100
< www.facebook.com/kasenperu >

© Universidad Antonio Ruiz de Montoya
Instituto de Ética y Desarrollo
Av. Paso de los Andes 970 - Pueblo Libre
Email: ied.coordinacion@uarm.pe
URL: <https://www.uarm.edu.pe/InvestigacionIncidencia/institutos/etica-y-desarrollo>
Telf.: (51-1) 261-2333
< www.facebook.com/UniversidadRuizdeMontoya >

Autores:

- © Eduardo Ernesto Vega Luna
- © José Carlos Rojas Medrano
- © Lorena Yalú Elías Ayay
- © José Guillermo Koechlin Costa
- © Ximena del Rosario Solórzano Salleres

Diseño de portada:

Mauricio Martín Cacho Vergara

Diagramación e impresión

Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña
Publicado en setiembre de 2018

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento, siempre y cuando se haga referencia a la fuente bibliográfica.



ÍNDICE

| | |
|---|----|
| Abreviaturas y siglas | 7 |
| Agradecimientos | 9 |
| Prólogo | 11 |
| Introducción | 13 |
| Capítulo I: Panorama de la corrupción y las contrataciones de obras del Estado | 17 |
| 1. Cifras de la corrupción nacional y regional en el Perú | 19 |
| 1.1 La corrupción a nivel nacional | 20 |
| 1.2 La corrupción a nivel regional | 24 |
| 2. Las contrataciones del Estado peruano | 29 |
| 2.1 Evolución de la normatividad sobre las contrataciones del Estado | 29 |
| 2.2 El proceso actual de contrataciones del Estado | 32 |
| 2.3 Información sobre las contrataciones del Estado en las regiones | 41 |
| 2.4 Evaluación de las contrataciones en las regiones | 52 |
| 3. Casos emblemáticos de las regiones | 56 |
| Capítulo II: Redes de corrupción en los gobiernos regionales y respuesta del Estado y la sociedad civil | 67 |
| 1. Política y corrupción: el primer eslabón | 67 |
| 1.1 Campañas políticas y ciudadanos | 67 |
| 1.2 Campañas políticas y empresarios | 70 |

| | |
|--|------------|
| 2. Gestión regional y corrupción | 73 |
| 2.1 Redes de corrupción para las contrataciones de obras en las regiones | 73 |
| 3. Desempeño y articulación de los organismos de control y sanción | 91 |
| 3.1 Desempeño de los organismos del Estado (Contraloría, Fiscalía y Procuraduría). | 91 |
| 3.2 Desempeño de los consejeros regionales. | 96 |
| 4. Estado, sector privado y ciudadanía | 99 |
| 4.1 Iniciativas regionales | 99 |
| 4.2 Organizaciones de la sociedad civil | 101 |
| 4.3 Medios de comunicación | 104 |
| Conclusiones y recomendaciones | 107 |
| Bibliografía | 113 |

ABREVIATURAS Y SIGLAS

| | |
|---|-----------|
| Autoridad Nacional de Servicio Civil | SERVIR |
| Comisiones Regionales Anticorrupción | CRA |
| Consejo Nacional de la Magistratura | CNM |
| Consejos Regionales Anticorrupción | CRA |
| Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones | CONSUCODE |
| Consejo Superior de Licitaciones y Contratos Obras Públicas | CONSULCOP |
| Escuela Superior de Administración Pública | ESAP |
| Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado | FONAFE |
| Instituto Nacional de Administración Pública | INAP |
| Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado | LCAE |
| Manual de Organización y Funciones | MOF |
| Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza | MCLCP |
| Oficina Nacional de Procesos Electorales | ONPE |
| Organismo de Control Institucional | OCI |
| Organismo no Gubernamental | ONG |
| Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado | OSCE |
| Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción | PPEDC |
| Registro Nacional de Proveedores | RNP |
| Reglamento de Organización y Funciones | ROF |
| Reglamento General de las Actividades de Consultoría | REGAC |
| Reglamento Único de Adquisiciones | RUA |
| Reglamento Único de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas | RULCOP |
| Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado | SEACE |
| Sistema Nacional de Información de Obras Públicas | INFOBRAS |

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación ha sido posible gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer que respaldó el proyecto desde un inicio.

Agradecemos a todos los funcionarios y funcionarias de los gobiernos regionales, periodistas y personas de las organizaciones no gubernamentales que colaboraron con su conocimiento y experiencia en el tema de la corrupción en las regiones. Queremos resaltar la valiosa información y conocimiento del tema que nos brindó la Contraloría General de la República, Oficinas de Control Institucional, Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios, Ministerio Público y Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza.

• PRÓLOGO

El 8 de agosto de 2017, la Fundación Konrad Adenauer, la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú presentamos en conjunto la **Plataforma Anticorrupción** (www.plataformaanticorrupcion.pe). Esta plataforma virtual, elaborada por el Dr. Eduardo Vega, recoge iniciativas en distintos niveles del Estado y de la sociedad peruana de la lucha contra la corrupción.

En su presentación contamos, entre otros, con la presencia del viceministro de Justicia del Estado Federado del Sarre en Alemania, el Sr. Roland Theis. Delante de un auditorio repleto, enfatizó que la corrupción es un fenómeno no solo jurídico sino transversal en la sociedad, por lo cual su prevención debe tener un papel preponderante. El viceministro además presentó una serie de medidas que se adoptan en las regiones alemanas, los llamados “Estados Federados”, para prevenir prácticas corruptas. Uno es el llamado “principio de cuatro ojos”: cada compra y cada pago tiene que haber sido aprobado y firmado por un mínimo de dos personas. Además, mencionó mecanismos de transparencia como, por ejemplo, la publicación de las agendas de los alcaldes en los portales web. Resaltó la importancia de rotar con cierta frecuencia al personal de los puestos que son especialmente sensibles a prácticas corruptas y de crear encargados para la prevención de la corrupción, independientes de las estructuras estatales, que puedan servir como contacto a las personas que tienen dudas sobre los procesos. Mencionó la importancia de realizar capacitaciones regulares a trabajadores de distintos entes públicos en materias de prevención de la corrupción. Según él, además es fundamental perseguir jurídicamente todos actos corruptos, por muy pequeños que sean, para prevenir la corrupción a gran escala. Finalmente, apeló a la responsabilidad de los funcionarios de alto nivel, de ser ejemplos de transparencia y ética.

Es muy pertinente recordar las palabras del señor viceministro Theis al introducir esta nueva obra del Sr. Eduardo Vega, ex Defensor del Pueblo y Director del Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. En un trabajo arduo e impecable, el Sr. Vega y su equipo recorrieron distintas regiones del país en búsqueda de los mecanismos de corrupción, así como también de las buenas prácticas. Justamente en un año en el que se eligen nuevas autoridades a nivel local y regional, este estudio es de gran actualidad.

Como Fundación Konrad Adenauer somos guiados por los valores de la libertad, justicia y solidaridad. Queremos contribuir a que las personas puedan vivir en libertad y con dignidad, fomentando la democracia, el estado de derecho y la economía social de mercado. Todo esto es imposible alcanzar en sociedades permeadas por prácticas corruptas.

Para concluir, quisiera compartir las palabras del viceministro Theis: “La lucha contra la corrupción es una tarea permanente para toda la sociedad. Solo puede tener éxito si está fundada en una cultura de transparencia y de responsabilidad. Algo es cierto, a largo plazo la corrupción no tiene ganadores: todos perdemos con ella. La lucha contra la corrupción es una tarea de larga duración y llena de retrocesos, no obstante, vale la pena. Una economía dinámica, un estado de derecho funcional, una democracia viva y una sociedad exitosa no pueden caer víctimas del cáncer de la corrupción.”

En este sentido agradecemos nuevamente la labor tan valiosa del Sr. Vega y esperamos que este estudio fortalezca todos los esfuerzos en el Perú por lograr un estado de derecho pleno al servicio de todos los ciudadanos.

Lima, 4 de setiembre de 2018

• INTRODUCCIÓN

No habíamos terminado de conocer la magnitud y consecuencias del caso Lava Jato, ni mucho menos se ha logrado sancionar a sus autores y cómplices, cuando un nuevo escándalo de corrupción, cuya antigüedad es conocida, nos muestra el grado de descomposición al que ha llegado el sistema de justicia y que se ha conocido a través de audios que diariamente se presentan en los medios de comunicación.

Gobierno tras gobierno, los casos de corrupción no cesan de aparecer en la vida de la nación con consecuencias nefastas para su gobernabilidad, el desarrollo sostenible, la confianza ciudadana y la vigencia de los derechos fundamentales. Además de todo ello, el descrédito de la política frente a la ciudadanía es enorme. El profesor Alfonso Quiroz en su libro *Historia de la Corrupción en el Perú* señala que: *"El Perú es un caso clásico de un país profundamente afectado por la corrupción administrativa, política y sistemática, tanto en su pasado lejano como en el más reciente. No obstante sus efectos recurrentes y cíclicos, es sorprendente lo poco que sabemos acerca de las causas específicas de la corrupción y sus costos económicos e institucionales en el largo plazo"* (Quiroz 2013 p. 29).

En efecto, la corrupción entendida esencialmente como una relación en que se abusa del poder delegado, afectando derechos y bienes públicos, se presenta como un fenómeno social complejo y sistémico, que involucra dimensiones éticas, institucionales, legales y económicas, y a múltiples actores públicos y civiles. Además, es un fenómeno dinámico, en evolución constante, de acuerdo a sus interacciones y adaptaciones contextuales.

Aunque la corrupción ha existido desde tiempos remotos, en la actualidad adquiere inéditas características de extensión, peligrosidad y notoriedad pública, lo que afecta la legitimidad y buen funcionamiento de las instituciones democráticas. Por

ello, desde la segunda mitad del siglo XX los Estados están generando crecientes acciones y normativas para prevenir y sancionar la corrupción. Este esfuerzo ha estado acompañado en el ámbito internacional por la aprobación de tratados regionales y universales en materia de lucha contra la corrupción.

La calidad institucional, la eficacia regulatoria o la buena gobernanza pública, directamente relacionadas con la reducción de la corrupción en la gestión del Estado, son algunos conceptos y enfoques que se han instalado como estándares internacionales de desarrollo en diversos organismos multilaterales especializados.

A pesar de ello, la percepción de avance e impunidad de la corrupción tiende a hacerse recurrente en muchas sociedades y a escala global, especialmente en materia de administración de recursos públicos y contrataciones del Estado. Cualquier política pública que se diseñe requiere, para ser efectiva, pasar por el sistema de contrataciones y la gestión eficiente de los recursos públicos. Y si estos sistemas no funcionan o están afectados por la corrupción, el riesgo de no cumplir con sus objetivos es enorme.

En el Perú el fenómeno de la corrupción ha penetrado todos los niveles del Estado y la sociedad civil al punto que muchos casos se han naturalizado o se han minimizado las consecuencias de los mismos. En efecto, al daño causado por el caso Lava Jato o por la revelación de audios que implican al Sistema de Justicia se agrega la corrupción instalada en varios gobiernos regionales. Se puede afirmar que hay regiones del país donde las redes de corrupción permanecen intactas, gestión tras gestión, y nada indica que con el proceso electoral en marcha y las nuevas autoridades que serán elegidas esta situación vaya a cambiar.

El proceso de regionalización y descentralización ha sido y es importante para la democratización del país. Dicho proceso ha significado el incremento de la transferencia de los recursos a los gobiernos subnacionales con el fin de brindar mejores servicios, pero también ha abierto las compuertas para malos manejos, la ineficiencia y la corrupción, ya que en muchas ocasiones la fiscalización ha estado ausente o ha sido débil. Un reciente informe de la Procuraduría para casos de corrupción señala que 67 gobernadores y ex gobernadores regionales son sujetos de investigación por delitos de corrupción (PPEDC, 2017). Prácticamente todos los gobiernos regionales están comprometidos con denuncias y procesos de investigación, lo cual sin duda daña el proceso de descentralización y la eficacia en la gestión de los gobiernos regionales. La desconfianza generalizada, las obras paralizadas y el perjuicio económico son las consecuencias más saltantes de los altos niveles de la corrupción.

En este contexto, esta investigación analiza el fenómeno de la corrupción en algunas regiones del Perú y su dinámica. A partir del estudio de cinco gobiernos regionales ponemos énfasis en los mecanismos de corrupción que se desarrollan en las contrataciones de obras públicas en estos niveles de gobierno. El análisis de estos casos brinda evidencias sobre el funcionamiento de la corrupción en la política y gestión pública subnacional, y colabora, de esta manera, con el conocimiento de la política local. Solo con un mejor aprendizaje de la realidad regional podemos plantear mejores recomendaciones y políticas públicas para prevenir y combatir este grave problema.

Para este estudio se ha realizado una muestra de las regiones del Perú. Se han considerado algunos factores para dicha selección. En primer lugar, hemos abarcado las distintas zonas geográficas del país (costa, sierra y selva, así como en el norte, sur y centro del país). En segundo lugar, hemos puesto énfasis en las regiones donde la Compañía de Jesús cuenta con obras sociales. Gracias a dichas obras hemos podido tener una mayor vinculación con la realidad local de cada región. Finalmente, hemos tomado en cuenta los índices de corrupción de altos funcionarios que nos brinda la Procuraduría.

| Regiones seleccionadas |
|------------------------|
| Ayacucho |
| Cusco |
| Piura |
| Moquegua |
| Madre de Dios |

Sin duda cada región tiene sus particularidades en la gestión pública, sus propios desafíos, como la reconstrucción en la Región Piura, las amenazas como el narcotráfico o la minería ilegal en Ayacucho y Madre de Dios. Sin embargo, también se pueden encontrar líneas comunes en su actuación, como el uso extendido de la construcción de obras por administración directa. Estos son problemas que se repiten, que se parecen mucho y que se pueden prevenir.

Ahora bien, para solucionar estos problemas, es importante que las nuevas autoridades regionales elegidas para el periodo 2019-2022 puedan implementar acciones efectivas para prevenir, detectar y sancionar la corrupción en sus regiones. Esta tarea requiere, pues, de una acción decidida por parte de los nuevos gobernadores: por un lado, estos deben rodearse de equipos de trabajo que tengan una clara trayectoria de honestidad y eficiencia, y, por otro lado, su labor no debe verse comprometida, desde el inicio, con una campaña electoral financiada con

recursos provenientes de fuentes ilegales o que no hayan contado con la debida transparencia y rendición de cuentas.

En consecuencia, es imprescindible que los nuevos gobernadores den señales claras de una lucha contra la corrupción, que se rodeen de funcionarios honestos y capaces en los puestos claves del gobierno regional, y que sean transparentes en el manejo de fondos y en la contratación de bienes y servicios. Es posible derrotar a la corrupción si la máxima autoridad regional se compromete a desarrollar una gestión honesta y se rodea de un equipo capaz. La ética tiene que acompañar las acciones de los funcionarios y ella no puede ser ajena al correcto funcionamiento de la administración pública y la aplicación de la ley.

En suma, creemos que sí es posible romper el círculo de la corrupción, pero para ello se requiere un verdadero compromiso de las autoridades y funcionarios que estén dispuestos a dar la batalla para cambiar el destino de la gestión pública en las regiones.

Esta investigación es descriptiva, pues busca observar las características del fenómeno de la corrupción en las regiones. Asimismo, responde a una investigación de tipo cualitativo, a partir de un estudio de pocos casos en los que se quiere profundizar. Para ello hemos utilizado técnicas de investigación como la observación participante, entrevistas a profundidad y recojo de información de datos agregados de diversas instituciones. Respecto de las entrevistas, estas se han realizado a diversos actores regionales como funcionarios de los gobiernos regionales, Fiscalía, Contraloría, Poder Judicial, Defensoría del Pueblo, así como a miembros de la sociedad civil y representantes de ONGs.

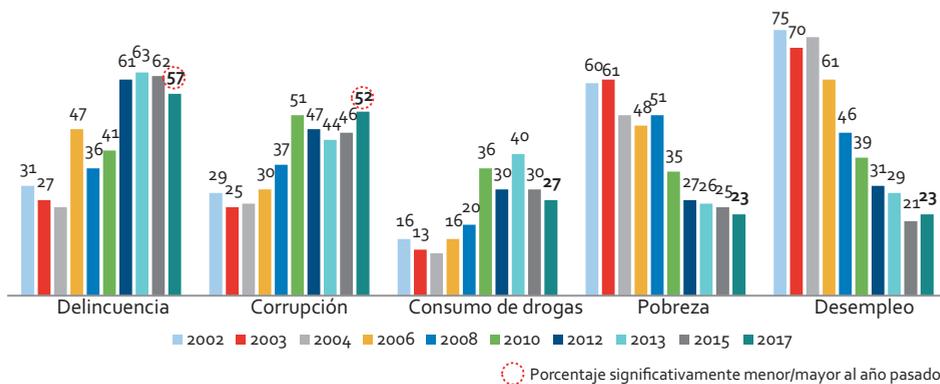
La investigación está dividida en dos capítulos. En el primero se desarrolla un panorama de la corrupción en el Perú con énfasis en la percepción ciudadana sobre este tema y en los datos que nos brinda la Procuraduría Pública sobre los delitos y casos de corrupción en las regiones. Asimismo, nos introducimos en las contrataciones de obras públicas del Estado describiendo su evolución, reglamentación actual e información estadística de algunos indicadores relevantes en las regiones. En el segundo capítulo desarrollamos el círculo de la corrupción en las regiones sobre la base de las entrevistas con los actores e información de casos de corrupción. En cada etapa de las contrataciones de obras se subrayan los riesgos y actos de corrupción que se han realizado en los últimos años. Finalmente, anotamos algunas conclusiones y recomendaciones muy breves sobre este complejo tema.

CAPÍTULO I:

PANORAMA DE LA CORRUPCIÓN Y LAS CONTRATACIONES DE OBRAS DEL ESTADO

En los últimos años, los casos de corrupción han ido aumentando, mostrando la gravedad, extensión y complejidad de este fenómeno en el país. Según la Décima Encuesta Nacional sobre Percepciones de Corrupción 2017, el 52% de los encuestados señaló a la corrupción como uno de los tres principales problemas en el Perú, solo por debajo de la delincuencia, con 57%, y por encima del consumo de drogas, con 27%.

Gráfico 1. Principales problemas del país en la actualidad (en porcentaje)

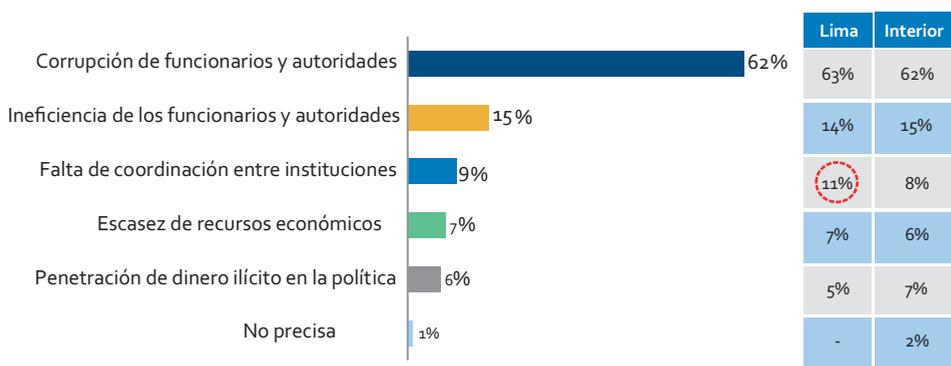


Fuente: Proética (2017).

En el gráfico 1 podemos observar que desde 2002 a 2017, la percepción sobre el problema de la corrupción se ha incrementado en 23 puntos porcentuales. De los cinco problemas planteados en la encuesta, la corrupción es el único que se ha incrementado significativamente, lo cual evidencia que los diferentes gobiernos no han solucionado este problema.

Como puede observarse en el gráfico 2, del total de encuestados en la ciudad de Lima, el 63% señaló que el principal problema que enfrenta el Estado es la corrupción de funcionarios y autoridades, y esta situación es similar en las provincias encuestadas. En segundo lugar, se encuentra la ineficiencia de los funcionarios, con 15%. Los resultados permiten observar que la corrupción de los funcionarios y autoridades es el mayor problema desde la perspectiva del ciudadano, lo cual demuestra la importancia del tema dentro de la conciencia colectiva peruana respecto a la atención cotidiana de los servicios que brinda el Estado.

Gráfico 2. Principal problema que enfrenta el Estado



Base: total de entrevistados: 1314

 Porcentaje estadísticamente significativo

Fuente: Proética (2017).

Por otro lado, el concepto que se ha utilizado a menudo para explicar la corrupción es “el abuso del poder público para la obtención de un beneficio privado” (Zegarra 1999 p. 9). En ese sentido, algunos autores precisan la necesidad de un agente del Estado que permita el abuso del poder y la posición en la que se encuentra. Por lo tanto, no consideran la posibilidad de relación entre privados. En contraste, Morón propone el acto de corrupción desde la afectación del bien público y no desde la perspectiva del agente que ejecuta el acto, definiéndolo como un “contrato voluntario entre dos partes que afecta el interés público, cuyo objetivo central es tener un beneficio mutuo, pero en cuyos detalles hay elementos que lo hacen un contrato poco transparente” (2005 p. 150). Sin embargo, la definición que la mayoría de autores manejan es la planteada por Lambsdorff, quien describe a la corrupción como: “el uso indebido del poder público para beneficio privado” (1992 p. 2). Todarello (2008) plantea seis elementos que permiten identificar un acto de corrupción: a) aprovechamiento de una posición de poder público, b) obtención de un beneficio, c) interacción entre dos sujetos, d) ocultamiento del hecho, e) transgresión normativa y f) el perjuicio, aun cuando no se identifique una víctima directa (2008).

La literatura escrita sobre corrupción difiere sobre la tipología de sus causas. Mientras autores como Arjona (2002), Zegarra (1999; 2002) y Rose-Ackerman (1996; 2001) plantean el análisis causal de la corrupción a través de tipologías económicas, sociales y políticas, un autor como Graaf (2007), aborda las causas de la corrupción a través de seis tipos de teorías: a) teoría de elección pública, b) teoría de la manzana podrida, c) teoría de la cultura organizacional, d) teoría del enfrentamiento de valores morales, e) teoría del *ethos* de la administración pública y f) la teoría de la correlación. Asimismo, existen corrientes desde el neoinstitucionalismo y funcionalismo que buscan explicar este fenómeno desde sus perspectivas. Según La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (2012) la corrupción también se ha podido diferenciar entre corrupción pasiva y activa. La primera implica el pedido de soborno por parte de un funcionario, mientras la activa implica los actos de pagar un soborno.

Por otra parte, no existe consenso sobre si el proceso de descentralización del poder genera mayores niveles de corrupción o los disminuye. Al respecto, Tanaka (2005) precisa que la centralización aumenta las posibilidades en tanto un pequeño grupo concentra el poder y uno de sus objetivos será no tener competencia a nivel central. Asimismo, cuando el poder se encuentra disperso, las posibilidades de visibilidad de los actos de corrupción son mayores, puesto que se actúa en competencia y autónomamente, lo que genera la pérdida de legitimidad estatal. En contraposición, Kahhat (2005) propone que la corrupción centralizada es menos nociva económicamente que cuando es descentralizada, debido a que, en el segundo caso, se multiplican las posibilidades de tener acceso a la toma de decisiones. De esta forma, pese a que en la corrupción centralizada los montos tienden a ser mayores y las estrategias son más sofisticadas, existe la posibilidad de monitorear los procesos respecto a patrones de corrupción conocidos.

1. Cifras de la corrupción nacional y regional en el Perú

En esta sección vamos a considerar información general de la corrupción a nivel nacional y subnacional (gobiernos regionales), a partir de la data que nos ha proporcionado la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (PPEDC). Se mostrarán variables como el número total de casos de corrupción por departamento, la evolución del número de casos desde 2013 hasta 2017, qué tipos de delitos de corrupción son las más frecuentes y qué entidades del Estado son las más agraviadas por la corrupción, entre otras variables.

1.1 La corrupción a nivel nacional

Un primer dato importante es la cantidad de casos de corrupción que se registran a nivel nacional. Según la Procuraduría, hasta fines de 2017, serían 35,557 casos los registrados a nivel nacional (ver tabla 1), de los cuales 405 serían los emblemáticos¹ (PPEDC 2017). Asimismo, el gráfico 3 muestra que los departamentos con mayores casos de corrupción son Lima, Áncash, Ayacucho, Junín y Cusco.

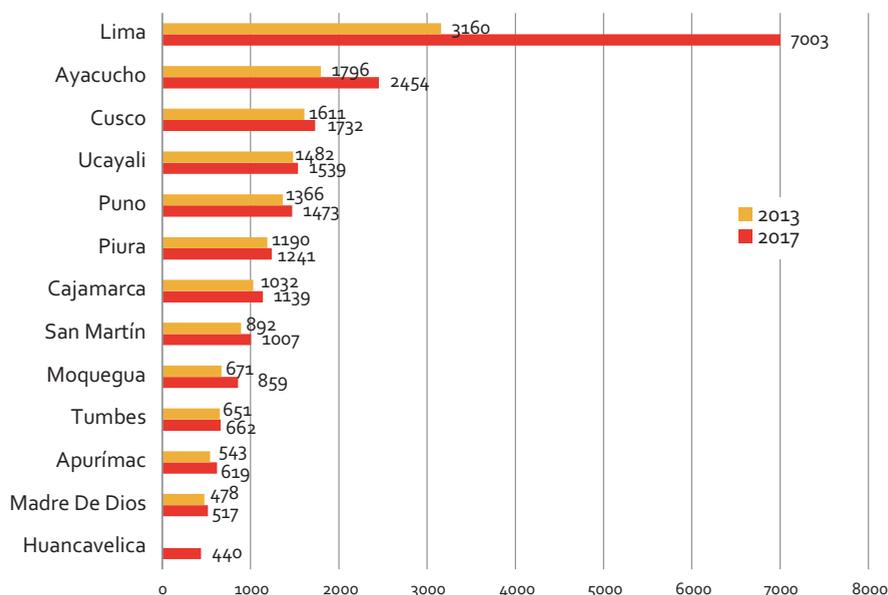
Tabla 1. Casos por departamento

| Departamento | Cantidad de casos |
|----------------------|-------------------|
| Huancavelica | 440 |
| Callao | 478 |
| Madre de Dios | 517 |
| Tacna | 543 |
| Apurímac | 619 |
| Amazonas | 651 |
| Tumbes | 662 |
| Pasco | 671 |
| Moquegua | 859 |
| Ica | 892 |
| San Martín | 1007 |
| Huánuco | 1032 |
| Cajamarca | 1139 |
| Loreto | 1190 |
| Piura | 1241 |
| La Libertad | 1366 |
| Puno | 1473 |
| Arequipa | 1482 |
| Ucayali | 1539 |
| Lambayeque | 1611 |
| Cusco | 1732 |
| Junín | 1796 |
| Ayacucho | 2454 |
| Áncash | 3160 |
| Lima | 7003 |
| Total general | 35,557 |

Fuente: PPEDC (2017).

¹ Son considerados “emblemáticos” porque atienden a criterios como monto económico comprometido, delitos cometidos y, principalmente, porque involucran a servidores públicos de alto nivel (presidentes regionales, alcaldes, gerentes, directores).

Gráfico 3. Perú: casos en trámite por departamentos, 2013 y 2017



Fuente: PPEDC (2017).

De otro lado, la tabla 2 compara el número total de las cifras de investigaciones por corrupción desde 2013 hasta setiembre de 2017. Se puede observar que ha habido un incremento permanente año a año.

Tabla 2. Casos por año desde 2013 a 2017

| 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------|--------|--------|--------|--------|
| 20,563 | 24,930 | 29,019 | 32,925 | 35,557 |

Fuente: PPEDC (2017).

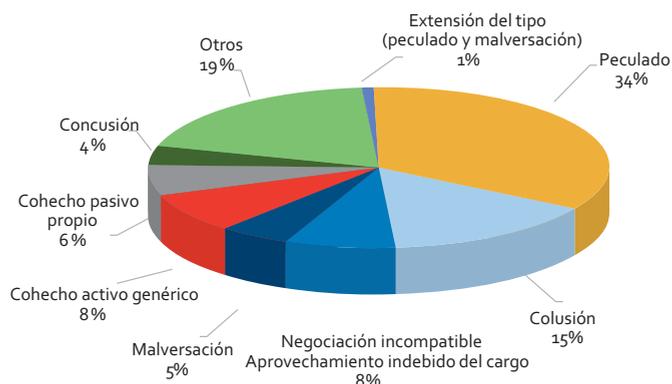
La tabla 3 y el gráfico 4 nos brindan información sobre los tipos de delitos de corrupción más comunes en la administración pública: peculado y colusión. Estos dos primeros delitos concentran el 48.8% del total de casos a nivel nacional. Como se sabe, el peculado se produce cuando el funcionario o servidor público se apropia o utiliza, en cualquier forma, para sí o para otro, caudales o efectos cuya administración o custodia le estén confiados por razón de su cargo; y, la colusión sucede cuando el funcionario público, por razón de su cargo, interviene en cualquier etapa de las modalidades de contratación o adquisición pública y concierta con los interesados para defraudar al Estado o entidad pública.

Tabla 3. Casos en trámite por delitos de corrupción

| Delitos | Cantidad de casos | Porcentaje |
|---|-------------------|-------------|
| Peculado | 12,199 | 34.3% |
| Colusión | 5161 | 14.5% |
| Cohecho activo genérico | 2863 | 8.1% |
| Negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo | 2860 | 8.0% |
| Cohecho pasivo propio | 2043 | 5.7% |
| Malversación | 1924 | 5.4% |
| Concusión | 1458 | 4.1% |
| Otros | 6570 | 18.5% |
| Extensión del tipo (peculado y malversación) | 479 | 1.3% |
| Total general | 35,557 | 100% |

Fuente: PPEDC (2017); Código Penal.

Gráfico 4. Perú: delitos con mayor grado de incidencia a nivel nacional



Fuente: PPEDC (2017).

La tabla 4 y el gráfico 5 nos indican las entidades públicas que tienen más casos de corrupción. Las que sobresalen en cantidad de casos son las instituciones públicas subnacionales, como las municipalidades distritales y provinciales, así como los gobiernos regionales. Sin embargo, si evaluamos en proporción estos casos, las municipalidades distritales² enfrentan un promedio de 6 casos cada 1 y los gobiernos regionales, un promedio de 143 casos cada 1. Es decir, en proporción, son los gobiernos regionales los que tienen una mayor cantidad de casos de corrupción.

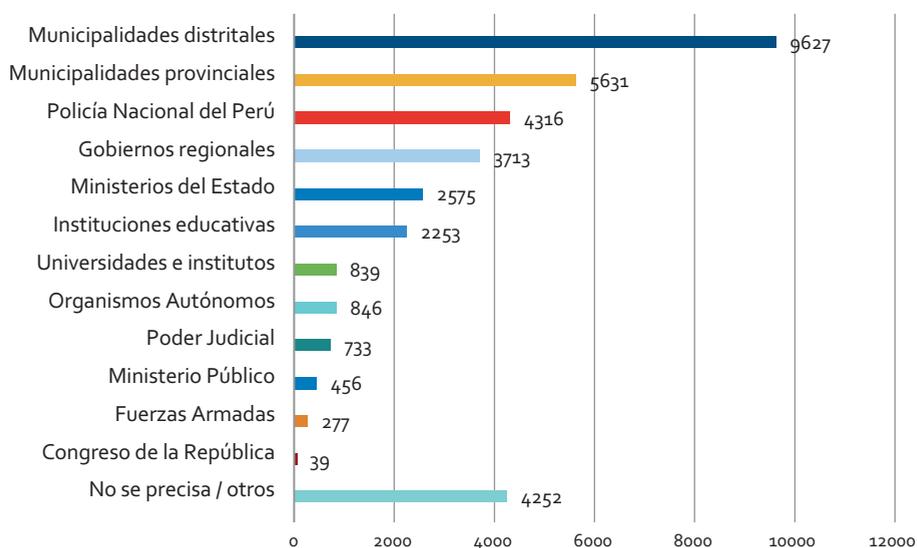
² https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1514/Libro.pdf

Tabla 4. Entidades agraviadas con mayor cantidad de casos de corrupción

| Entidad agraviada | Cantidad de casos |
|---|-------------------|
| Municipalidades distritales | 9627 |
| Municipalidades provinciales | 5631 |
| Policía Nacional del Perú | 4316 |
| Gobiernos Regionales | 3713 |
| Ministerios de Estado | 2575 |
| Instituciones Educativas (colegios de educación básica) | 2253 |
| Organismos Autónomos | 846 |
| Universidades e Institutos de Educación Superior | 839 |
| Entidad agraviada | Cantidad de casos |
| Poder Judicial | 733 |
| Ministerio Público | 456 |
| Fuerzas Armadas | 277 |
| Congreso de la República | 39 |
| El Estado - Otros | 4252 |
| Total general | 35,557 |

Fuente: PPEDC (2017).

Gráfico 5. Entidades agraviadas con mayor cantidad de casos de corrupción a nivel nacional



Fuente: PPEDC (2017).

1.2 La corrupción a nivel regional

Por otra parte, en el nivel subnacional, la tabla 5 nos muestra el número de investigaciones o procesos seguidos contra gobernadores y exgobernadores. Estas investigaciones llegan a 395 en las distintas regiones, entre las que destacan, por su alto número, los departamentos de Pasco, Tumbes y Ucayali. Prácticamente, en mayor y menor cantidad, no hay gobernador regional que esté exento de investigación por corrupción.

Tabla 5. Número de investigaciones o procesos seguidos contra los gobernadores y ex gobernadores regionales

| Nº | Región | Cantidad | Porcentaje |
|--------------|-----------------|------------|---------------|
| 1 | Pasco | 42 | 10.6% |
| 2 | Tumbes | 40 | 10.1% |
| 3 | Ucayali | 36 | 9.1% |
| 4 | Lima Provincias | 30 | 7.6% |
| 5 | Moquegua | 30 | 7.6% |
| 6 | Cusco | 25 | 6.3% |
| 7 | Arequipa | 21 | 5.3% |
| 8 | Junín | 21 | 5.3% |
| 9 | Áncash | 20 | 5.1% |
| 10 | La Libertad | 18 | 4.6% |
| 11 | Madre De Dios | 17 | 4.3% |
| 12 | Ayacucho | 14 | 3.5% |
| 13 | Loreto | 13 | 3.3% |
| 14 | Amazonas | 9 | 2.3% |
| 15 | Apurímac | 9 | 2.3% |
| 16 | Cajamarca | 9 | 2.3% |
| 17 | Callao | 7 | 1.8% |
| 18 | Puno | 7 | 1.8% |
| 19 | Lima | 5 | 1.3% |
| 20 | Piura | 5 | 1.3% |
| 21 | Ica | 4 | 1.0% |
| 22 | Lambayeque | 4 | 1.0% |
| 23 | Huánuco | 3 | 0.8% |
| 24 | Tacna | 3 | 0.8% |
| 25 | Huancavelica | 2 | 0.5% |
| 26 | San Martín | 1 | 0.3% |
| Total | | 395 | 100.0% |

Fuente: PPEDC (2017).

De otro lado, la tabla 6 nos indica que son 67 los gobernadores y exgobernadores implicados en procesos de delitos de corrupción. El gobierno regional que lidera este ranking es el de Cusco con 5 gobernadores y exgobernadores con investigaciones y procesos.

Tabla 6. Número de gobernadores y exgobernadores con investigaciones y procesos

| Nº | Región | Cantidad | Porcentaje |
|-------|-----------------|----------|------------|
| 1 | Cusco | 5 | 7.5% |
| 2 | Amazonas | 4 | 6.0% |
| 3 | La Libertad | 4 | 6.0% |
| 4 | Madre de Dios | 4 | 6.0% |
| 5 | Pasco | 4 | 6.0% |
| 6 | Puno | 4 | 6.0% |
| 7 | Áncash | 3 | 4.5% |
| 8 | Apurímac | 3 | 4.5% |
| 9 | Callao | 3 | 4.5% |
| 10 | Junín | 3 | 4.5% |
| 11 | Piura | 3 | 4.5% |
| 12 | Tumbes | 3 | 4.5% |
| 13 | Arequipa | 2 | 3.0% |
| 14 | Cajamarca | 2 | 3.0% |
| 15 | Huánuco | 2 | 3.0% |
| 16 | Ica | 2 | 3.0% |
| 17 | Lima | 2 | 3.0% |
| 18 | Lima Provincias | 2 | 3.0% |
| 19 | Loreto | 2 | 3.0% |
| 20 | Moquegua | 2 | 3.0% |
| 21 | Tacna | 2 | 3.0% |
| 22 | Ucayali | 2 | 3.0% |
| 23 | Ayacucho | 1 | 1.5% |
| 24 | Huancavelica | 1 | 1.5% |
| 25 | Lambayeque | 1 | 1.5% |
| 26 | San Martín | 1 | 1.5% |
| Total | | 67 | 100.0% |

Fuente: PPEDC (2017).

Asimismo, en la tabla 7 y el gráfico 6 podemos observar la etapa procesal de las investigaciones. Se resalta que un 49.6% está en una etapa preliminar, mientras que un 50.4% de casos están judicializados, ya sea en etapa intermedia o avanzada.

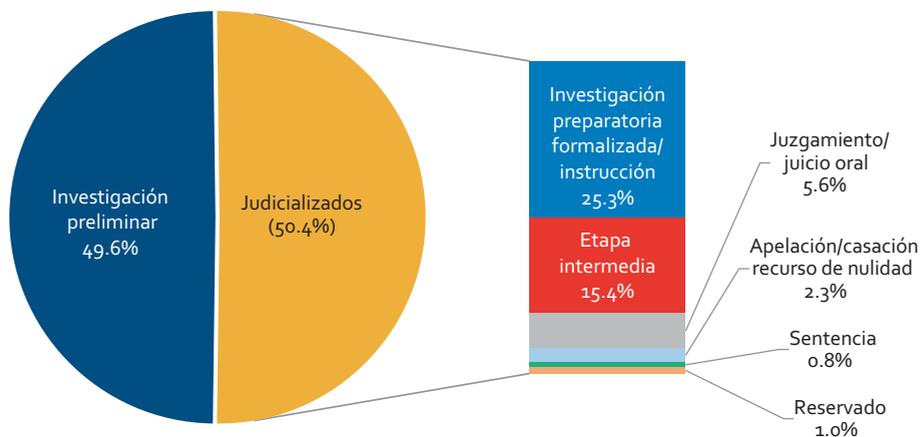
Por ello, varios de los casos ya tienen órdenes de detención o prisión preventiva.

Tabla 7. Procesos contra gobernadores y ex gobernadores regionales según la etapa regional

| | Investigación preliminar | Investigación preparatoria formalizada/instrucción | Etapa intermedia | Juzgamiento/ juicio oral | Apelación/casación/recurso de Nulidad | Sentencia | Reservado | Total |
|----------|--------------------------|--|------------------|--------------------------|---------------------------------------|-----------|-----------|-------|
| Cantidad | 196 | 100 | 61 | 22 | 9 | 3 | 4 | 395 |

Fuente: PPEDC (2017).

Gráfico 6. Investigaciones y procesos contra gobernadores y ex gobernadores regionales según la etapa procesal



Fuente: PPEDC (2017).

Por último, en la tabla 8 mostramos a los exgobernadores condenados por corrupción. Podemos observar que en la mayoría de casos han sido sentenciados por los delitos de colusión, peculado y cohecho. Son justamente estos delitos los que guardan relación intrínseca con las contrataciones de obras del Estado.

Tabla 8. Gobernadores regionales condenados

| Gobernador regional | Resumen del caso |
|---|--|
| Waldo Ríos Salcedo Ex gobernador regional de Áncash | <p>Desde setiembre de 2016, el exgobernador purga una condena de cinco años de prisión efectiva, la inhabilitación de tres años para cumplir función pública y el pago de S/ 8000 por el delito de colusión desleal en agravio de la Municipalidad Provincial de Huaraz. La condena fue ratificada por la Primera Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema.</p> <p>Recientemente, ha sido condenado a un año de prisión efectiva por el delito de inducción al voto en la modalidad de quebrantamiento de la voluntad popular.</p> |
| Álex Kouri Bumachar Ex gobernador regional del Callao | <p>Desde 2016, el exgobernador cumple una condena de cinco años, inhabilitación por tres años para ejercer cargos públicos y el pago de S/ 26 000 000 de reparación civil por haber participado como autor e inductor del delito de colusión agravada, por dirigir ilegalmente un concurso público para que la empresa Convia Callao se adjudique la construcción de la Vía Expresa Callao, en junio de 1999, por US\$ 45 574 716, con una inversión de solo US\$ 182 398.</p> <p>La Segunda Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema confirmó la sentencia.</p> |
| Gobernador regional | Resumen del caso |
| Gerardo Viñas Dioses Ex gobernador regional de Tumbes | <p>En 2016, el exgobernador fue sentenciado por el Poder Judicial a once años de prisión efectiva por el delito de colusión agravada, tras una denuncia interpuesta por la Contraloría por perjuicio económico al Estado de más de S/ 9 200 000, al haber reconocido, de manera irregular, una liquidación a favor de la empresa A&J Inversiones SAC, mediante una conciliación ilegal dentro de un proceso arbitral.</p> <p>En segunda instancia, la primera Sala Penal de Apelaciones Nacional lo condenó a siete años de cárcel por el delito de colusión agravada en agravio del Estado.</p> |
| Jorge Velásquez Portocarrero Ex gobernador regional de Ucayali | <p>Desde 2017, el exgobernador cumple condena de cinco años y cuatro meses de prisión por el alquiler irregular de un hotel vinculado a uno de sus exasesores. Velásquez dispuso el alquiler de las instalaciones del hotel Petita's Inn para que funcionaran oficinas del gobierno regional y modificó el Plan Anual de Contrataciones del Gobierno de Ucayali para garantizar el alquiler de las instalaciones del hotel, ubicado en el centro de Pucallpa y que era propiedad de la esposa de uno de sus exasesores.</p> <p>El primer Juzgado Unipersonal de Coronel Portillo también dispuso la inhabilitación de Velásquez para ejercer cualquier cargo público durante el periodo que dure la condena, así como el pago de una reparación civil de S/ 300 000.</p> <p>Meses después, su vivienda fue allanada en el marco de una nueva investigación por lavado de activos al no haber sabido explicar el incremento de su patrimonio.</p> |

- El círculo de la corrupción en los Gobiernos Regionales

| Gobernador regional | Resumen del caso |
|--|--|
| <p>Jorge Acurio Tito Ex gobernador regional de Cusco</p> | <p>En diciembre de 2013, el Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria del Cusco condenó al exgobernador a cuatro años de prisión suspendida por el delito de colusión desleal, en su condición de residente de la obra de construcción del coliseo del distrito de Calca. Para la obra Acurio alquiló un vehículo de su propiedad a través de un testaferro. Su condena incluyó su inhabilitación por tres años para ejercer función pública, por lo que perdió su cargo de gobernador. Se dictó sentencia suspendida y no efectiva porque devolvió el dinero indebidamente cobrado, que asciende a S/ 171 000 093.</p> <p>En 2016, también fue sentenciado a tres años de pena suspendida de la libertad, tras haber sido hallado culpable por el delito de exacción ilegal consumada cuando era alcalde del distrito cusqueño de San Sebastián. Sus haberes se elevaron a S/ 9800, cuando la ley establecía que debía percibir S/ 3900. En tanto, la dieta de los regidores se reajustó a S/ 3600, cuando correspondían S/ 1300 (30% del sueldo del alcalde). Sin embargo, en abril de 2017, La Primera Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema de Justicia anuló la condena que le había impuesto.</p> |
| <p>Yván Vásquez Valera Ex gobernador regional de Loreto</p> | <p>El 19 de diciembre de 2016, el exgobernador fue condenado a seis años de prisión por el delito de colusión. Según la sentencia, en vez de convocar a un concurso público, Vásquez acordó contratar, de manera irregular, al ingeniero Ricardo Rojas para que elaborara el perfil del expediente técnico para las obras del alcantarillado de Iquitos.</p> <p>Sin embargo, el 17 de mayo de 2017, la Sala de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Loreto ordenó un nuevo juicio y la libertad del exgobernador al considerar que la Fiscalía “no ha dado las evidencias” de los hechos. Por ello, dispuso anular todo el proceso y en los próximos meses debe comenzar el nuevo juzgamiento, previa determinación del juzgado que se hará cargo de este caso.</p> |
| Gobernador regional | Resumen del caso |
| <p>Klever Meléndez Gamarra Ex Gobernador Regional de Pasco</p> | <p>En setiembre de 2017, el Primer Juzgado Penal Unipersonal Nacional sentenció al exgobernador a quince años y ocho meses de cárcel y al pago como reparación civil de S/ 10 000 000 por los delitos de colusión agravada y cohecho. Fue hallado responsable del delito de colusión al demostrarse que, usando su cargo, benefició al Consorcio Yanacocha con la concesión de la construcción de una represa.</p> <p>No obstante, en mayo de 2018, la Sala de Apelaciones del Sistema Anticorrupción anuló la sentencia absolutoria por el delito de asociación ilícita para delinquir, ordenó un nuevo juicio contra Klever Meléndez y ratificó los nueve años de prisión por el delito de colusión agravada.</p> |

2. Las contrataciones del Estado peruano

Detrás de los delitos de colusión y peculado se encuentran la realización y contratación de obras por parte de los gobiernos regionales, que es la forma en que se ejecutan los distintos planes y políticas que adoptan las autoridades. Por ello, después de tener un panorama general de los datos agregados de los casos de corrupción a nivel nacional y regional, desarrollaremos algunos puntos del tema de las contrataciones del Estado que nos sirvan de introducción al segundo capítulo en el que trabajaremos las redes de corrupción en las obras. De esta manera, en esta sección encontraremos la evolución de la normatividad en las contrataciones del Estado, cómo es el proceso actual de las mismas, información general de las contrataciones de las cinco regiones seleccionadas, así como un resumen de la evaluación de estas en las regiones por parte del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).

2.1 Evolución de la normatividad sobre las contrataciones del Estado

Podemos caracterizar hasta tres etapas en la evolución del régimen jurídico de la contratación estatal en el Perú.

El primer período, que abarca desde 1950 y se extiende hasta poco antes de 1980, se caracterizó por la ausencia de un ordenamiento que regulara con carácter general, para todos los organismos del sector público, el régimen de los contratos de adquisiciones de bienes y servicios o de obra pública por parte de las entidades estatales (Danós 2006). Las adquisiciones en las entidades públicas, sea con dinero del tesoro público, recursos o ingresos propios, donaciones o fondos provenientes de convenios de préstamos internacionales, se hacían de acuerdo a las normas internas que, para el efecto, existían solo en algunas dependencias, lo que ocasionó compras indiscriminadas, stocks innecesarios, gastos indebidos, etc. (Rodas 2016).

Este “boom” continuó hasta diciembre de 1977, cuando se expidió el decreto ley 22056, que entró en vigencia el 1 de enero de 1978, norma que instituyó, para la Administración Pública, el sometimiento de dichos mecanismos de selección y contratación al Sistema Administrativo de Abastecimiento (Martin 2004). La norma procuró un cierto ordenamiento del proceso de adquisiciones de bienes y de servicios en las entidades públicas, ya que el ex Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), a través de la Dirección Nacional de Abastecimiento, empezó a emitir y divulgar una serie de normas que regulaban dicho proceso, hecho que se complementó con la correspondiente capacitación especializada en la Escuela

Superior de Administración Pública (ESAP), institución hoy desaparecida (Martin 2004).

Sin embargo, el régimen legal se estableció en materia de contrataciones y, en el caso de sectores específicos de la economía, como fue el caso de las concesiones (especialmente las referidas a la explotación de recursos naturales, como la minería), las medidas adoptadas solo se limitaron a la dación de algunas leyes sectoriales que carecían de un denominador común sobre la materia.

La segunda etapa comenzó en la década de 1980, con la entrada en vigencia de la Carta Política de 1979 que consagró, en su artículo 143, la obligación del Estado de realizar la contratación de servicios, obras y suministros mediante los procedimientos administrativos de licitación y concurso público, con el propósito de garantizar la eficiencia y el manejo transparente de los recursos públicos.

Así es como este artículo sirvió de base para la adopción de un conjunto de normas —como el Reglamento Único de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas (RULCOP), aprobado mediante decreto supremo 034-50-VC para la contratación de obras públicas; el Reglamento Único de Adquisiciones (RUA), aprobado mediante decreto supremo 065-85-VC para la adquisición de bienes, servicios y suministros; y la ley 23554 para la contratación de actividades de consultoría y su Reglamento General, conocido como REGAC—, cuya finalidad principal se orientaba a simplificar los procedimientos de adquisición de bienes y servicios u obras públicas (Martin 2004).

Seguidamente, por primera vez se crearon en este ámbito instancias administrativas encargadas de resolver, en último grado, las controversias que se generaban durante la fase precontractual. Este fue el caso de los Consejos de Adquisiciones Departamentales para los procedimientos administrativos regulados por el RUA y del Consejo Superior de Licitaciones y Contratos Obras Públicas (CONSULCOP). Este último, configurado como un verdadero tribunal administrativo, estaba facultado para resolver en sede administrativa incluso las controversias que se generasen durante la ejecución del contrato entre la entidad administrativa contratante y el contratista privado, sin perjuicio de que cualquiera de las partes, en caso de disconformidad con la resolución de CONSULCOP, podía cuestionarla ante el Poder Judicial mediante un proceso contencioso administrativo (Bustamante 1989).

El progreso advertido durante esta etapa en materia de contratación de servicios, obras y bienes, esto es, el régimen legal de concesiones, no experimentó modificaciones importantes; por el contrario, su regulación se mantuvo

concentrada exclusivamente en materia de concesiones para la explotación de recursos naturales, los cuales fueron regulados por leyes sectoriales (Martin 2004).

La tercera etapa se sitúa en la década de 1990. La Constitución de 1993, al igual que su predecesora de 1979, consagra un precepto que establece el marco de referencia para las adquisiciones de bienes, servicios y suministros, y la contratación de obras por parte de las entidades administrativas. Dicho precepto dispone que las entidades estatales están obligadas a sujetarse a los procedimientos administrativos de licitación o concurso público que establezcan las leyes respectivas, con la finalidad de garantizar la correcta utilización de los recursos públicos y permitir la libre concurrencia de postores (Danós 2006). El 27 de julio de 1997 se aprobó La ley 26850³, denominada “Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado” (LCAE) que unificó la legislación dispersa precedente sobre la materia (el RUA, el RULCOP y el REGAC).

Esta ley y sus modificaciones promovió la creación del Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones-CONSUCODE (actualmente denominado Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado-OSCE) como organismo rector del nuevo Sistema de Adquisiciones del Estado, así como la configuración de un nuevo Tribunal Administrativo encargado de resolver, en última instancia administrativa, las controversias que se generen entre los postores y las entidades administrativas convocantes durante los procedimientos de selección de contratistas, sin perjuicio que sus resoluciones puedan ser cuestionadas ante el Poder Judicial a través de un proceso contencioso-administrativo. Sin lugar a dudas, el aporte fundamental de la ley 26850 fue la implementación del arbitraje en materia de contrataciones públicas como un mecanismo obligatorio de solución de las controversias que pudieran surgir luego de la adjudicación y celebración del contrato, etapa básicamente conocida como la “Fase de Ejecución” (Martin 2004). En los últimos años, el arbitraje ha sido una fuente importante en los casos de corrupción⁴.

En una cuarta etapa, en el mes de enero de 2009, entró en vigencia el decreto legislativo 1017 que aprobó la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento aprobado mediante decreto supremo 184-2008-EF. Posteriormente, mediante la dación de la ley 29873, del 31 de mayo de 2012, y su reglamento aprobado por el decreto supremo 138-2012-EF, del 7 de agosto de 2012, fueron modificadas las

.....
³ Ley modificada en 2000 con la ley 27330 y en 2004 con la ley 28267.

⁴ Sobre el funcionamiento del arbitraje puede revisarse el Informe de la Contraloría General de la República. *El arbitraje en las contrataciones públicas durante el periodo 2003-2013*.

normas antes mencionadas. Actualmente, mediante la dación de la ley 30225, se ha aprobado la Nueva Ley de Contrataciones del Estado, que entró en vigencia juntamente con el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante decreto supremo 350-2015-EF, promulgado el 10 de diciembre de 2015 (Rodas 2016). Posteriormente, el 13 de enero de 2017, se emitió el decreto legislativo 1341, que modificó el régimen de contratación y el 19 de marzo de 2017 se modificó el reglamento con el decreto supremo 350-2015-EF.

Gráfico 7. Evolución del régimen de contrataciones del Estado en el Perú (ley 30225)



Fuente: OSCE.

2.2 El proceso actual de contrataciones del Estado

La normativa de contratación pública establece la obligación de que todos los funcionarios o servidores públicos lleven a cabo tres fases, cada una con sus procesos correspondientes: actos preparatorios, selección y ejecución contractual. Estas fases son preclusivas, es decir, una vez concluida una de ellas, no es posible volver a la fase anterior (OSCE 2017b).

2.2.1 Fases de contratación

Primera fase: Actos preparatorios

Está referida a todas aquellas actuaciones de planificación y programación, previas al desarrollo del proceso de selección, que se inicia con la decisión de adquirir o contratar. Está destinada a precisar con claridad el objeto de contratación, destinar un presupuesto para tal efecto y definir con claridad sus características (Zambrano 2009).

Dentro de esta fase se encuentran los siguientes pasos:

- **Presupuesto Institucional:** Al final de cada año, las diversas dependencias al interior de la entidad identifican sus respectivas necesidades para el siguiente ejercicio, las que son incluidas dentro del Presupuesto institucional.
- **Plan Anual de Contrataciones⁵:** Comprende todas las contrataciones de bienes, servicios y obras que se requerirán durante el año fiscal. Se consolida en un solo documento la totalidad de contrataciones que las entidades pretenden realizar.
- **Designación del Comité Especial⁶:** Conducirá el proceso de selección desde la preparación de las bases, absolución de consultas y observaciones, recepción de ofertas, calificación de propuestas y, en general, todo acto necesario para realizar el proceso de selección. Deberá estar compuesto por tres miembros, de los cuales uno debe pertenecer al órgano encargado de las contrataciones y otro al área usuaria de los bienes, servicios u obras materia de la convocatoria y un tercer miembro deberá tener conocimiento del objeto de la convocatoria.
- **Determinación de características técnicas:** Se definirán con precisión la cantidad, calidad y finalidad pública de la contratación de bienes, servicios y obras. Las especificaciones técnicas serán determinadas por el área usuaria en coordinación con el órgano encargado de las contrataciones y en ellas se deberán evitar requisitos que favorezcan a un proveedor.
- **Aprobación del expediente de contratación:** El expediente se mantiene bajo la custodia del órgano encargado de las contrataciones de la entidad. Esta área es también la encargada de tramitar su aprobación por el funcionario competente. Entre los documentos o datos que encontramos en dicho expediente está toda la documentación del proceso, la disponibilidad de recursos y su fuente de financiamiento, las características técnicas de lo

.....
⁵ Debe contener: a) objeto de la contratación; b) descripción de los bienes, servicios y obras por contratar y el correspondiente código asignado en el catálogo; c) valor estimado de la contratación; d) tipo de proceso que corresponde al objeto y su valor estimado, así como modalidad de selección; e) fuente de financiamiento; f) tipo de monera; g) niveles de centralización o desconcentración de la facultad de contratar; y h) fecha prevista de la convocatoria.

⁶ Sobre el Comité Especial, el artículo 23 del Reglamento de la Ley de Contrataciones, establece que "cuando la entidad no cuente con especialistas con conocimiento técnico en el objeto de la contratación, puede contratar expertos independientes a gestionar el apoyo de expertos de otras entidades a fin de que integren el Comité de Selección".

que se va a contratar, el estudio de las posibilidades que ofrece el mercado, el valor referencial, la disponibilidad presupuestal, el tipo de proceso de selección, la modalidad de selección, el sistema de contratación, la modalidad de contratación que se utilizará y la fórmula de reajuste, de ser el caso. La elaboración de un buen expediente técnico es fundamental para el éxito de cualquier proyecto de obra, tanto para conseguir un buen postor, oferta y precios, como para llevar adelante, de manera adecuada, la ejecución del mismo, los menores cambios y las sobrevalorizaciones posibles.

Segunda fase: Proceso de selección

Esta fase contiene los pasos por seguir para determinar a la persona natural o jurídica con la cual la Entidad Pública entablará una relación jurídica contractual para suministrar el bien, prestar el servicio o ejecutar la obra. Esta fase está a cargo del Comité de Selección nombrado por la autoridad regional en la fase anterior. En la práctica, este Comité se nombra a discreción del gobernador.

En términos jurídicos, esta fase es un procedimiento administrativo, por ende, pueden ser impugnados cualquiera de los actos acaecidos durante su desarrollo, con excepción del registro de participantes, la integración de las bases y las contrataciones directas (INCISPP 2017b).

En esta fase se desarrollarán las siguientes actuaciones:

- **Convocatoria:** La entidad difunde, por medio del SEACE, el procedimiento de selección que se encuentra próximo a iniciar. La convocatoria debe incluir la información mínima prevista en el artículo 33° del reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.
- **Registro de participantes:** Todo proveedor, que cuente con inscripción vigente en el Registro Nacional de Proveedores (RNP) y no se encuentre impedido o inhabilitado para contratar, puede inscribirse para participar en el procedimiento.
- **Consultas y observaciones:** En esta etapa cualquiera de los participantes puede formular alguna consulta o presentar alguna observación. La consulta se diferencia de la observación en que la primera es un pedido de esclarecimiento sobre algún aspecto poco claro de las bases; en cambio, la segunda es un cuestionamiento sobre algún aspecto que, a criterio de participante, vulnera o contraria alguna norma de contrataciones o norma administrativa.

- **Absolución e integración de bases:** La entidad u OSCE son las encargadas de absolver las consultas y observaciones. Una vez realizadas, estas aclaraciones deben ser incluidas obligatoriamente en las bases. A este último paso se le conoce con “integración de las bases”.
- **Presentación de propuestas:** Los participantes dan a conocer su propuesta económica y técnica a la entidad. La presentación se realiza en acto público y con la presencia de un notario.
- **Calificación y evaluación de propuestas:** La entidad verifica cuál de todas las ofertas presentadas cumple de mejor manera los factores de evaluación y requisitos de calificación previstos en los Documentos del Procedimiento de Selección.
- **Otorgamiento de la buena pro, sin suscribir contrato:** El otorgamiento de la buena pro en acto público se presume notificado a todos los postores en la fecha del acto, oportunidad en la que se entrega a los postores copia del acta de otorgamiento de la buena pro y el cuadro comparativo, detallando los resultados de la calificación y evaluación.

Tercera fase: Ejecución contractual

Ahora bien, con el otorgamiento de la buena pro acaba el procedimiento de selección. La fase de Ejecución contractual se desarrolla desde la suscripción del contrato hasta la conformidad y pago de la prestación. Una vez que la buena pro ha quedado consentida o administrativamente firme, tanto la entidad como el o los postores ganadores están obligados a contratar. La entidad no puede negarse a contratar, salvo por razones de recorte presupuestal correspondiente al objeto materia del procedimiento de selección, por norma expresa o porque desaparezca la necesidad, debidamente acreditada. La negativa a hacerlo basada en otros motivos genera responsabilidad funcional en el titular de la entidad y el servidor al que se le hubieran delegado las facultades para perfeccionar el contrato, según corresponda. Esta situación implica la imposibilidad de convocar el mismo objeto contractual durante el ejercicio presupuestal, salvo que la causal sea la falta de presupuesto.

Esta fase es la aplicación real de las condiciones establecidas desde el requerimiento y las bases del proceso de selección pues es aquí que el contratista realiza la prestación requerida en uno o más entregables.

Gráfico 8. Fases de la contratación



Fuente: OSCE (2017b).

2.2.2 Modelos de contratación⁷

En este punto se describen los modelos clásicos de contratación pública para servicios, bienes y obras que contempla la ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, así como el modelo de administración directa no contemplada en dicha ley.

Licitación pública y concurso público: La licitación pública se utiliza para la contratación de bienes y obras; el concurso público para la contratación de servicios (consultorías en general y consultoría de obras)⁸. En ambos casos, se aplican a las contrataciones cuyo valor estimado o valor referencial, según corresponda, se encuentre dentro de los márgenes que establece la ley de presupuesto del sector público.

Adjudicación simplificada

La adjudicación simplificada se utiliza para la contratación de bienes y servicios, con excepción de los servicios a ser prestados por consultores individuales, así como para la ejecución de obras, cuyo valor estimado o valor referencial, según corresponda, se encuentre dentro de los márgenes que establece la ley de presupuesto del sector público.

Selección de consultores individuales

La selección de consultores individuales se utiliza para la contratación de servicios de consultoría en los que no se necesita equipos de personal ni apoyo profesional

⁷ Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado. Del artículo 21 al 27.

⁸ Decreto supremo 350-2015-EF, Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado. Capítulo 3, artículo 58.

adicional y en tanto que la experiencia y las calificaciones de la persona natural que preste el servicio son los requisitos primordiales, conforme a lo que establece el reglamento, siempre que su valor estimado o valor referencial, según corresponda, se encuentre dentro de los márgenes que establece la ley de presupuesto del sector público.

Comparación de precios

La comparación de precios puede utilizarse para la contratación de bienes y servicios de disponibilidad inmediata, distintos a los de consultoría, que no sean fabricados o prestados siguiendo las especificaciones o indicaciones del contratante, siempre que sean fáciles de obtener o que tengan un estándar establecido en el mercado, conforme a lo que señale el reglamento. El valor estimado de dichas contrataciones debe ser inferior a la décima parte del límite mínimo establecido por la ley de presupuesto del sector público para la licitación pública y el concurso público.

Subasta inversa electrónica

La subasta inversa electrónica se utiliza para la contratación de bienes y servicios comunes que cuenten con ficha técnica y se encuentren incluidos en el Listado de Bienes y Servicios Comunes.

Contrataciones directas

Excepcionalmente, las entidades pueden contratar directamente con un determinado proveedor en los siguientes supuestos:

- Cuando se contrate con otra entidad, siempre que en razón de costos de oportunidad resulte más eficiente y técnicamente viable para satisfacer la necesidad, y no se contravenga lo señalado en el artículo 60 de la Constitución Política del Perú.
- Ante una situación de emergencia derivada de acontecimientos catastróficos, situaciones que afecten la defensa o seguridad nacional, situaciones que supongan el grave peligro de que ocurra alguno de los supuestos anteriores, o de una emergencia sanitaria declarada por el ente rector del sistema nacional de salud.
- Ante una situación de desabastecimiento debidamente comprobada que afecte o impida a la entidad cumplir con sus actividades u operaciones.

- Cuando las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional del Perú y los organismos conformantes del Sistema Nacional de Inteligencia requieran efectuar contrataciones con carácter secreto, secreto militar o por razones de orden interno, que deban mantenerse en reserva conforme a ley, previa opinión favorable de la Contraloría General de la República.
- Cuando los bienes y servicios solo puedan obtenerse de un determinado proveedor o un determinado proveedor posea derechos exclusivos respecto de ellos.
- Para los servicios personalísimos prestados por personas naturales, que cuenten con la debida sustentación.
- Para los servicios de publicidad que prestan al Estado los medios de comunicación televisiva, radial, escrita o cualquier otro medio de comunicación.
- Para los servicios de consultoría, distintos a las consultorías de obra, que son la continuación o actualización de un trabajo previo ejecutado por un consultor individual con conformidad de la entidad, siempre que este haya sido seleccionado conforme al procedimiento de selección individual de consultores.
- Para los bienes y servicios con fines de investigación, experimentación o desarrollo de carácter científico o tecnológico, cuyo resultado pertenezca exclusivamente a la entidad para su utilización en el ejercicio de sus funciones.
- Para el arrendamiento de bienes inmuebles y la adquisición de bienes inmuebles existentes.
- Para los servicios especializados de asesoría legal para la defensa de funcionarios, servidores o miembros de las fuerzas armadas y policiales, a los que se refieren el decreto supremo 018-2002-PCM, el decreto supremo 022-2008-DE-SG y otras normas sobre defensa de funcionarios o normas que los sustituyan.
- Cuando exista la necesidad urgente de la entidad de continuar con la ejecución de las prestaciones no ejecutadas derivadas de un contrato resuelto o de un contrato declarado nulo por las causales previstas en los literales a) y b) del artículo 44, siempre que se haya invitado a los demás postores que participaron en el procedimiento de selección y no se hubiese obtenido aceptación a dicha invitación.

- Para contratar servicios educativos de capacitación que cuenten con un procedimiento de admisión o selección para determinar el ingreso o aceptación de las personas interesadas, por parte de las entidades educativas que los brindan.

Administración directa

Es importante agregar que la “contratación directa” no es lo mismo que “administración directa”. Esta también es conocida como “ejecución presupuestaria directa” y en este modelo es la misma entidad la que se va a encargar directamente de ejecutar la obra. La entidad con su personal e infraestructura se convierte en el ejecutor presupuestal y financiero de las actividades y proyectos, así como de sus respectivos componentes. En ese sentido, la ejecución en sí no se rige por la Ley de Contrataciones del Estado, sino por la ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto. Por tanto, no está bajo la supervisión del OSCE.

Las entidades que programan la ejecución de obras bajo la modalidad de administración directa⁹ deben contar con la asignación presupuestal correspondiente, el personal técnico-administrativo y los equipos necesarios. Asimismo, deben demostrar que el costo total de la obra por ejecutarse resulta por lo menos 10% menor al costo de su ejecución por contrata, situación que deberá reflejarse en la liquidación de la obra. Ciertamente, no existen montos límites o topes para definir si una obra se realiza por administración directa o por contrata, como sí sucede en las modalidades de procedimiento de selección al interior de la contrata (ver tabla 9). El principal efecto de la administración directa es excluir de su ámbito, tanto en su formación como en su ejecución, a la regulación de los contratos administrativos para atender la necesidad al no existir ninguna relación bilateral de contenido patrimonial que le es inherente (Morón 2016).

Ahora bien, pueden existir otros aspectos que influyen en la ejecución de la obra por administración directa que efectivamente se pueden encontrar dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento, como pueden ser la elaboración del expediente técnico, la supervisión de la obra, la adquisición de determinados materiales, entre otros.

⁹ La resolución de Contraloría 195-88-CG señala un conjunto de disposiciones que regulan la ejecución de obras públicas por administración directa.

Tabla 9. Topes para procedimientos de selección, año 2018

| Tipo | Montos (S/) | | |
|---------------------------------------|---------------|----------------------------------|-----------------|
| | Bienes | Servicios y consultoría de obras | Obras |
| Licitación pública | > = a 400,000 | - | > = a 1'800,000 |
| Concurso público | - | > = a 400,000 | - |
| Adjudicación simplificada | < de 400,000 | < de 400,000 | < de 1'800,000 |
| | < a 33,200 | < a 33,200 | < a 33,200 |
| Selección de consultores individuales | - | ≤ de 40,000 | - |
| | | > a 33,200 | |
| Comparación de precios | < = de 62,250 | < = de 62,250 | - |
| | > a 33,200 | > a 33,200 | |
| Subasta inversa electrónica | > a 33,200 | > a 33,200 | - |
| Contratación directa | > a 33,200 | > a 33,200 | > a 33,200 |

Base legal: - Ley de Contrataciones del Estado – ley 30225 y su Reglamento, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2018 – ley 30693 y decreto supremo 380-2017-EF publicado en el diario oficial *El Peruano* el 23 de diciembre de 2017

Fuente: Perú Contrata (2017).

A continuación, se presenta una tabla resumen de todas las modalidades de contrataciones del Estado contempladas en la ley 30225.

Tabla 10. Modelos de contratación

| | |
|--|---|
| Procedimientos bajo alcances de la ley 30225 | Licitación pública |
| | Concurso público |
| | Adjudicación simplificada |
| | Subasta inversa electrónica |
| | Selección de consultores individuales |
| | Comparación de precios |
| | Contratación directa |
| | Acuerdo marco |
| | Adjudicación de menor cuantía |
| | Subasta inversa presencial |
| Petroperú | Competencia mayor |
| | Competencia menor |
| | Contratación directa |
| | Adjudicación selectiva |
| | Adjudicación abreviada |
| Otros regímenes | Proceso por competencia |
| | Compras por convenio, contrato internacional – INTER y otras normas especiales. |

Fuente: OSCE (2018).

2.3 Información sobre las contrataciones del Estado en las regiones

Los datos que presentamos en esta sección provienen de CONOSCE¹⁰ para 2017. Los indicadores que se señalan son el monto adjudicado por régimen, tipo de entidad y proceso, así como el tipo y procedencia del proveedor. Esto nos va a permitir tener un panorama general de las contrataciones que se realizan en las regiones.

En 2017, tal como se puede observar en los gráficos 9 y 10, el valor adjudicado total en las contrataciones del Estado fue de S/ 36,176.4 millones con énfasis en el valor adjudicado a obras (46.2%). De este global, según la modalidad de contratación, el mayor porcentaje (47.5%) se encuentra en las licitaciones y concurso público. Asimismo, otras modalidades importantes fueron la adjudicación simplificada (21.2%) y otros regímenes (15%). Por su parte, en el rubro otros procedimientos (11.3%) encontramos a la modalidad de contratación directa, por ejemplo.

Gráfico 9. Valor adjudicado total (en millones de S/) según modalidad Año 2017

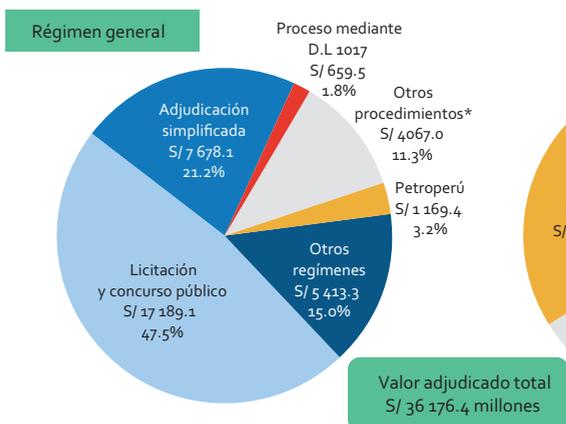
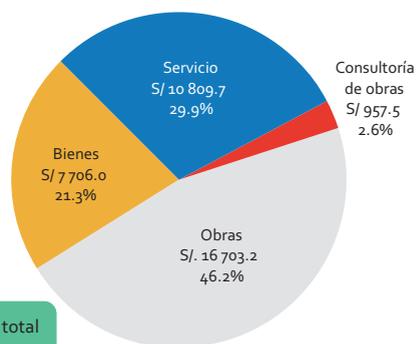


Gráfico 10. Valor adjudicado total (en millones de S/) según objeto Año 2017



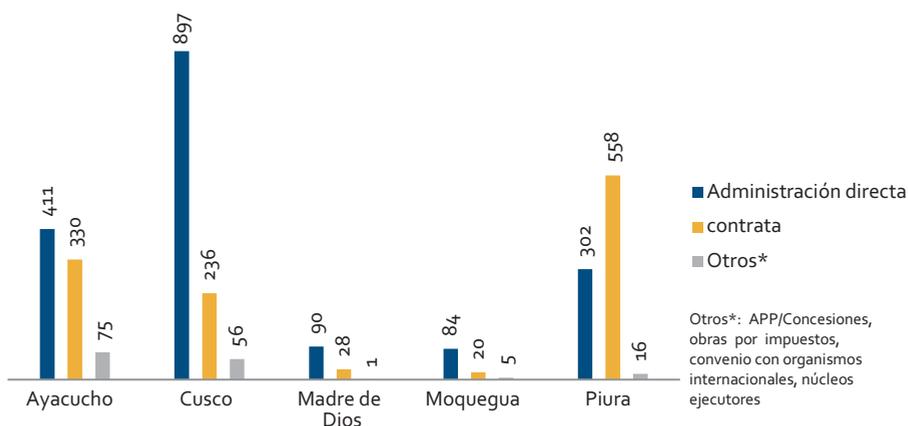
* Incluye los procedimientos de subasta inversa electrónica, selección de consultores individuales, comparación de precios, contratación directa y acuerdo marco.

Fuente: OSCE (2017b).

¹⁰ Sistema de Inteligencia de Negocios implementado por el OSCE (<http://portal.osce.gob.pe/osce/content/estadisticas>) para brindar información sobre las contrataciones del Estado. La revisión de esta información se realizó en julio de 2018.

Por otro lado, hemos elaborado un gráfico en el que comparamos el número de obras por modalidades de contratación en las regiones estudiadas. Los resultados muestran que en cuatro de cinco regiones la modalidad de administración directa es la más requerida por los gobiernos regionales y locales. La región Cusco es la que mayores diferencias tiene a favor de la administración directa, mientras que solo en la región Piura la modalidad de contrata es la mayoritaria.

Gráfico 11. Número de obras finalizadas por modalidad de ejecución según región*

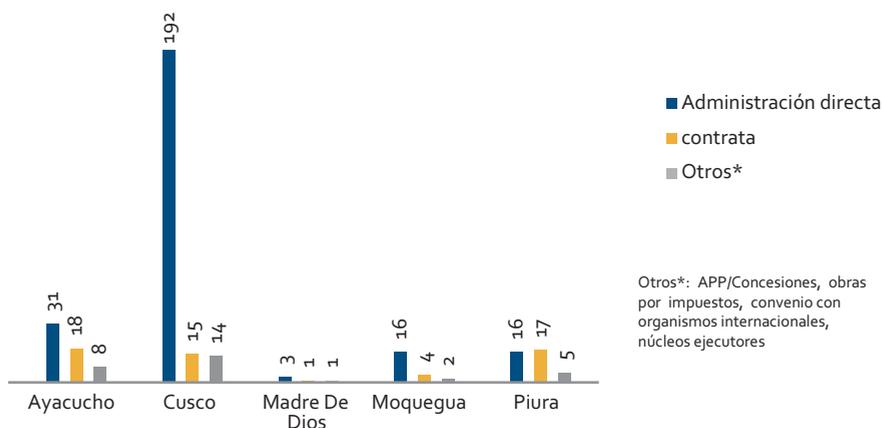


Fuente: INFOBRAS / Elaboración propia. *Información analizada entre el rango del 1 de enero 2015 y 31 de julio de 2018.

Así como la administración directa es la modalidad más requerida por los gobiernos regionales, también es la modalidad que más obras paralizadas presenta. De las 1091 obras paralizadas¹¹ a nivel nacional, 650 pertenecen a la administración directa, 314 a la contrata y 1 a APP/Concesiones. Las cinco regiones de este estudio contemplan un total de 258 obras paralizadas por administración directa y 55 por contrata. De este grupo destaca Cusco con 192 obras paralizadas por administración directa, dato que muestra, sin duda, las graves dificultades que tiene este mecanismo y que lo convierte en una fuente de corrupción o mala gestión muy alta.

¹¹ Información analizada entre el rango del 1 de enero 2015 y 31 de julio de 2018.

Gráfico 12. Número de obras paralizadas por modalidad de ejecución

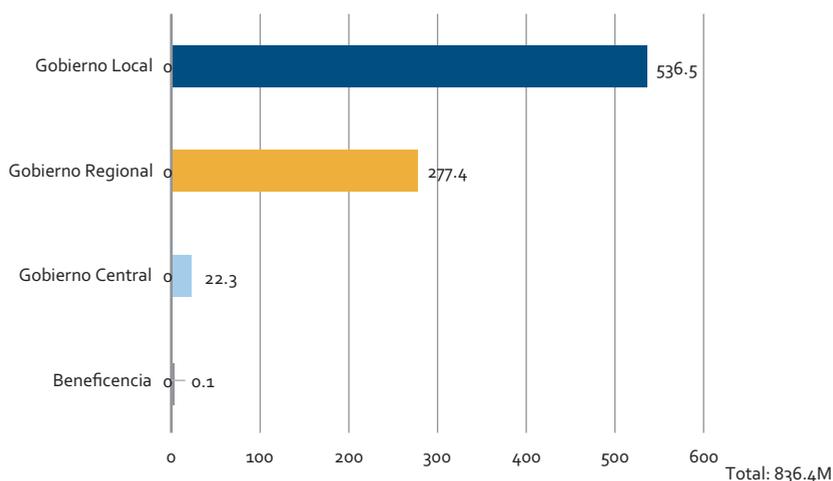


Fuente: INFOBRAS / Elaboración propia.

Región Ayacucho

El monto de las contrataciones en las regiones del Perú está compuesto por las contrataciones llevadas a cabo por las entidades subnacionales de cada región o por las entidades nacionales. Para el caso de Ayacucho, podemos observar en el gráfico 13 que de un monto total de S/ 836.4 millones en contrataciones, los gobiernos locales representan la mayor parte de las adjudicaciones con S/ 536.5 millones, mientras que el gobierno regional se adjudicó S/ 277.4 millones.

Gráfico 13. Monto adjudicado (en millones de S/.) según tipo de entidad



Fuente: CONOSCE (2018).

De otro lado, según el tipo de proceso, las modalidades de contratación más importantes en términos de montos son la licitación pública (S/ 554.4 millones) que representa el 66.3% y la adjudicación simplificada (S/ 214.4 millones) con un 25.6%, tal como se muestra en la tabla 11.

Tabla 11. Tipo de proceso

| Tipo de proceso | Número | % | Monto (millones en S/) | % |
|---------------------------------------|-------------|------------|------------------------|------------|
| Acuerdo marco | 381 | 19.2 | 6.5 | 0.8 |
| Adjudicación simplificada | 1163 | 58.5 | 214.4 | 25.6 |
| Comparación de precios | 151 | 7.6 | 7.2 | 0.9 |
| Concurso público | 21 | 1.1 | 31.0 | 3.7 |
| Contratación directa | 25 | 1.3 | 2.9 | 0.3 |
| Contratación internacional | 1 | 0.1 | 0.2 | 0.0 |
| Licitación pública | 87 | 4.4 | 554.4 | 66.3 |
| Régimen especial | 2 | 0.1 | 0.6 | 0.1 |
| Selección de consultores individuales | 1 | 0.1 | 0.0 | 0.0 |
| Subasta inversa electrónica | 155 | 7.8 | 19.1 | 2.3 |
| Gran total | 1987 | 100 | 836.3 | 100 |

Fuente: CONOSCE (2018).

Por último, para 2017, como se señala en el gráfico 14 y 15, del total de proveedores la mayor parte corresponden a personas naturales (78.98%) y en menor medida a las personas jurídicas (21.02%). De otro lado, los proveedores locales representan una mayor porción (68.67%) frente a los de otras regiones (31.33%).

Gráfico 14. Número de proveedores según tipo de proveedor

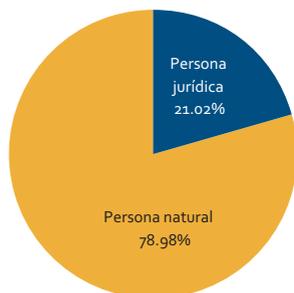
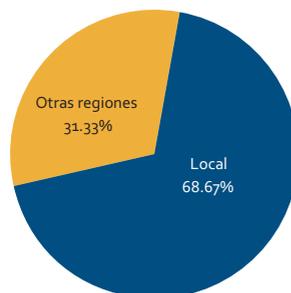


Gráfico 15. Proveedores que contratan según procedencia

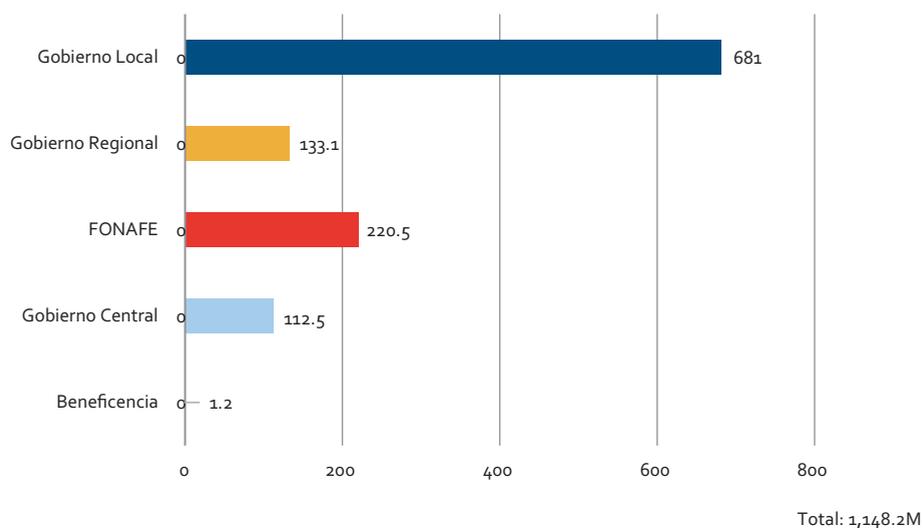


Fuente: CONOSCE (2018).

Región Cusco

En Cusco podemos apreciar que las contrataciones en la región suman S/ 1,148.2 millones. Asimismo, podemos observar que la mayor cantidad de dichas contrataciones han sido realizadas por las entidades de los gobiernos locales (S/ 681 millones), seguidas del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado-FONAFE (S/ 220.5 millones), el gobierno regional (S/ 131.1 millones) y el gobierno central (S/ 112.5 millones), tal como se muestra en el gráfico 16.

Gráfico 16. Monto adjudicado (en millones de S/) según tipo de entidad



Fuente: CONOSCE (2018).

De otro lado, según el tipo de proceso, las modalidades de contratación más importantes en términos de montos son la licitación pública (S/ 536.3 millones) que representa el 46.71% y la adjudicación simplificada (S/ 342.1 millones) con un 29.79%, tal como se indica en la tabla 12.

Tabla 12. Tipo de proceso

| | Número | Porcentaje | Monto (millones en S/) | Porcentaje |
|--------------------------------|-------------|---------------|------------------------|------------|
| Acuerdo marco | 967 | 24.22 | 11.2 | 0.98 |
| Adjudicación simplificada | 1853 | 46.41 | 342.1 | 29.79 |
| Adjudicación simplificada – DL | 1 | 0.03 | 0.7 | 0.06 |
| Comparación de precios | 427 | 10.69 | 20.3 | 1.77 |
| Concurso público | 56 | 1.40 | 109.1 | 9.50 |
| Contratación directa | 17 | 0.43 | 13.1 | 1.14 |
| Licitación pública | 149 | 3.73 | 536.3 | 46.71 |
| Régimen especial | 19 | 0.48 | 52.5 | 4.57 |
| Consultores | 1 | 0.03 | 0 | 0.00 |
| Subasta Inversa Electrónica | 503 | 12.60 | 62.9 | 5.48 |
| Total | 3993 | 100.00 | 1148.2 | 100 |

Fuente: CONOSCE (2018).

Por último, para 2017, como se señala en los gráficos 17 y 18, del total de proveedores, la mayor parte corresponden a personas naturales (83.01%) y en menor medida a las personas jurídicas (16.99%). De otro lado, los proveedores locales representan una mayor porción (78.07%) frente a los de otras regiones (21.93%).

Gráfico 17. Número de proveedores según tipo de proveedor

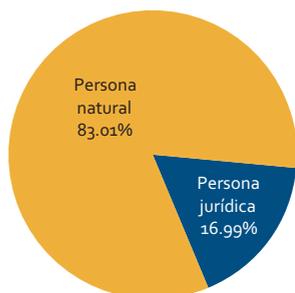
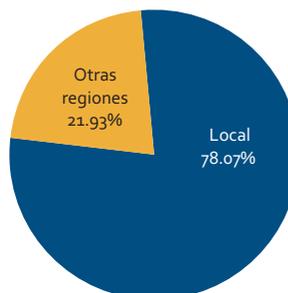


Gráfico 18. Proveedores que contratan según procedencia

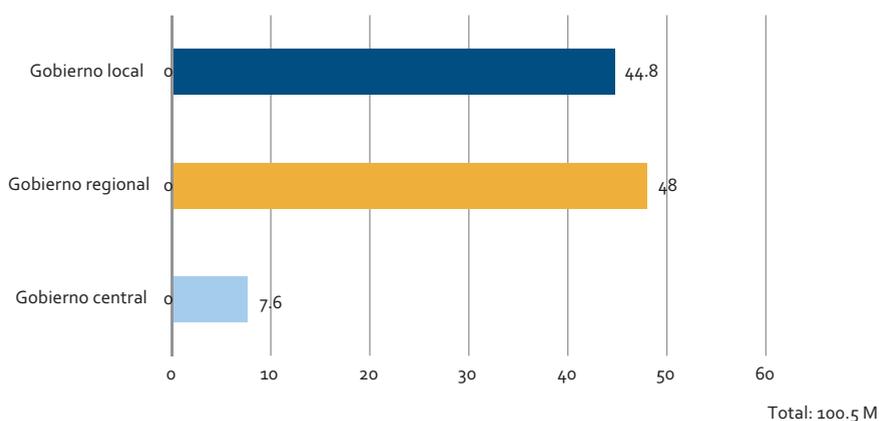


Fuente: CONOSCE (2018).

Región Madre de Dios

En Madre de Dios podemos señalar que las contrataciones en la región suman S/ 100.5 millones. Entre ellas, las entidades del gobierno regional son las que han realizado mayores contrataciones (S/ 48 millones), mientras que los gobiernos locales y el gobierno central contrataron por S/ 44.8 y S/ 7.6 millones, respectivamente, tal como se muestra en el gráfico 19.

Gráfico 19. Monto adjudicado (en millones de S/) según tipo de entidad



Fuente: CONOSCE (2018).

De otro lado, según el tipo de proceso, las modalidades de contratación más importantes en términos de montos son la adjudicación simplificada (S/ 47.9 millones), que representa el 47.7%, y la licitación pública (S/ 31.5 millones), que representa un 31.3%, tal como se indica en la tabla 13.

Tabla 13. Tipo de proceso

| Tipo de proceso | Número | Porcentaje | Monto (expresado en millones) | Porcentaje |
|---------------------------|--------|------------|-------------------------------|------------|
| Acuerdo marco | 99 | 23.1 | 2.0 | 2.0 |
| Adjudicación simplificada | 239 | 55.7 | 47.9 | 47.7 |
| Comparación de precios | 11 | 2.6 | 0.4 | 0.4 |
| Concurso público | 5 | 1.2 | 4.7 | 4.7 |
| Contratación directa | 1 | 0.2 | 0.2 | 0.2 |

- El círculo de la corrupción en los Gobiernos Regionales

| Tipo de proceso | Número | Porcentaje | Monto (expresado en millones) | Porcentaje |
|-----------------------------|------------|------------|-------------------------------|------------|
| Contratación internacional | 1 | 0.2 | 0.0 | 0.0 |
| Licitación pública | 12 | 2.8 | 31.5 | 31.3 |
| Régimen especial | 2 | 0.5 | 0.3 | 0.3 |
| Subasta inversa electrónica | 59 | 13.8 | 13.5 | 13.4 |
| Total | 429 | 100 | 100.5 | 100 |

Fuente: CONOSCE (2018).

Por último, para 2017, como se señala en los gráficos 20 y 21, del total de proveedores la mayor parte corresponden a personas naturales (77.67%) y en menor medida a las personas jurídicas (22.33%). De otro lado, los proveedores locales representan una mayor porción (66.04%) frente a los de otras regiones (33.96%).

Gráfico 20. Número de proveedores según tipo de proveedor

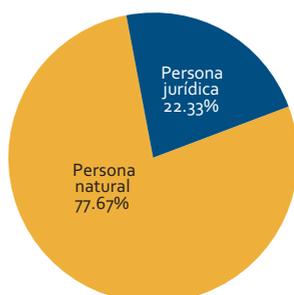
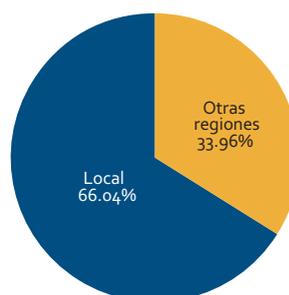


Gráfico 21. Proveedores que contratan según procedencia

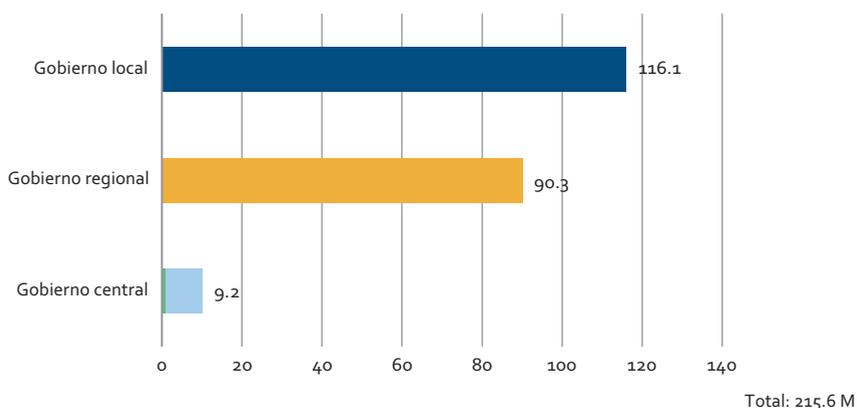


Fuente: CONOSCE (2018).

Región Moquegua

En Moquegua podemos apreciar que las contrataciones en la región suman S/ 215.6 millones, de entre las cuales las entidades de los gobiernos locales son las que han realizado mayores contrataciones (S/ 116.1 millones), mientras que el gobierno regional y el gobierno central contrataron por S/ 90.3 y S/ 9.2 millones, respectivamente, tal como se muestra en el gráfico 22.

Gráfico 22. Monto adjudicado (en millones de S/) según tipo de entidad



Fuente: CONOSCE (2018).

De otro lado, según el tipo de proceso, las modalidades de contratación más importantes en términos de montos son la licitación pública (92.3 millones), que representa un 42.8%, y la adjudicación simplificada (S/ 64.1 m.), que representa un 30.1%, tal como se indica en la tabla 14.

Tabla 14. Tipo de proceso

| Tipo de proceso | Número | Porcentaje | Monto (expresado en millones) | Porcentaje |
|-----------------------------|------------|------------|-------------------------------|------------|
| Acuerdo marco | 153 | 25.93 | 1.6 | 0.7 |
| Adjudicación simplificada | 310 | 52.54 | 65.0 | 30.1 |
| Comparación de precios | 9 | 1.53 | 0.4 | 0.2 |
| Concurso público | 14 | 2.37 | 30.5 | 14.1 |
| Contratación directa | 4 | 0.68 | 1.6 | 0.7 |
| Licitación pública | 19 | 3.22 | 92.3 | 42.8 |
| Subasta inversa electrónica | 81 | 13.73 | 24.1 | 11.2 |
| Total | 590 | 100 | 215.6 | 100 |

Fuente: CONOSCE (2018).

Por último, para 2017, como se señala en los gráficos 23 y 24, del total de proveedores la mayor parte corresponden a personas naturales (74.41%) y, en menor medida, a las personas jurídicas (25.59%). De otro lado, los proveedores locales representan una mayor porción (60.14%) frente a los de otras regiones (39.86%).

Gráfico 23. Número de proveedores según tipo de proveedor

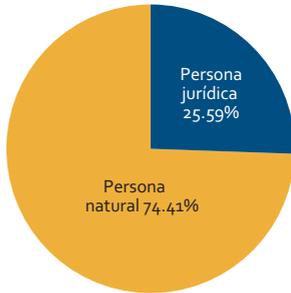
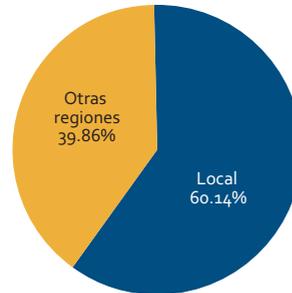


Gráfico 24. Proveedores que contratan según procedencia

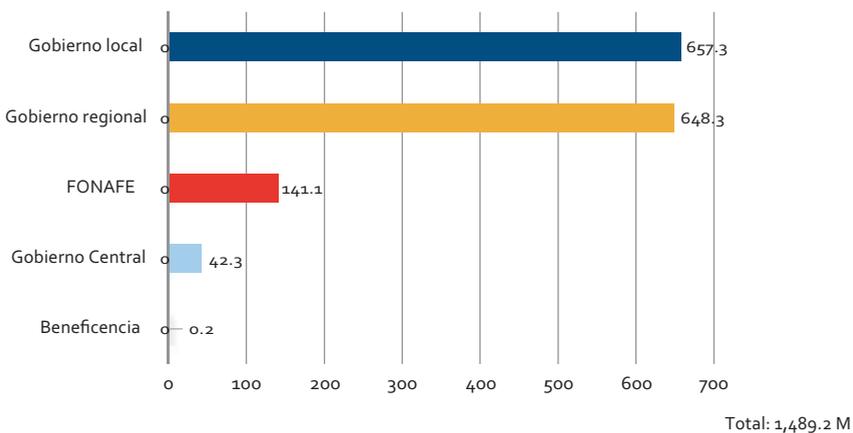


Fuente: CONOSCE (2018).

Región Piura

En Piura podemos indicar que las contrataciones en la región suman S/ 1489.2 millones, de entre las cuales las entidades de los gobiernos locales son las que han realizado mayores contrataciones (S/ 657.3 millones), seguidos del gobierno regional (S/ 648.3 millones), mientras el FONAFE y el gobierno central ejecutaron S/ 141.1 y S/ 42.3 millones, respectivamente, tal como se muestra en el gráfico 25.

Gráfico 25. Monto adjudicado (en millones de S/) según tipo de entidad



Fuente: CONOSCE (2018).

De otro lado, según el tipo de proceso, las modalidades de contratación más importantes en términos de montos son la licitación pública (551.3 millones), que representa un 37%, y la adjudicación simplificada - ley 30556 (S/. 329.1 m.), que representa un 22.1%, tal como se indica en la tabla 15.

Tabla 15. Tipo de proceso

| Tipo de proceso | Número | Porcentaje | Monto S/ | Porcentaje |
|---------------------------------------|-------------|------------|-------------|------------|
| Acuerdo marco | 351 | 17.7 | 15.4 | 1.0 |
| Adjudicación de menor cuantía | 1 | 0.1 | 4.2 | 0.3 |
| Adjudicación simplificada | 1001 | 50.5 | 248.8 | 16.7 |
| Adjudicación simplificada – ley 30556 | 24 | 1.2 | 329.1 | 22.1 |
| Comparación de precios | 46 | 2.3 | 2.1 | 0.1 |
| Concurso público | 44 | 2.2 | 59.0 | 4.0 |
| Contratación directa | 94 | 4.7 | 28.3 | 1.9 |
| Licitación pública | 103 | 5.2 | 551.3 | 37.0 |
| Régimen especial | 214 | 10.8 | 230.8 | 15.5 |
| Selección de consultores individuales | 1 | 0.1 | 0.0 | 0.0 |
| Subasta inversa electrónica | 102 | 5.1 | 20.2 | 1.4 |
| Gran total | 1981 | 100 | 1489 | 100 |

Fuente: CONOSCE (2018).

Por último, para 2017, como se señala en los gráficos 26 y 27, del total de proveedores, la mayor parte corresponden a personas naturales (81.85%) y, en menor medida, a las personas jurídicas (18.15%). De otro lado, los proveedores locales representan una mayor porción (75.64%) frente a los de otras regiones (24.36%).

Gráfico 26. Número de proveedores según tipo de proveedor

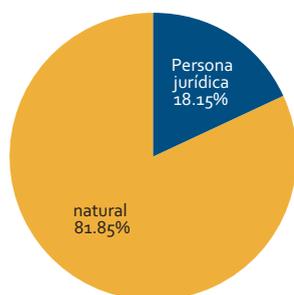


Gráfico 27. Proveedores que contratan según procedencia



Fuente: CONOSCE (2018).

2.4 Evaluación de las contrataciones en las regiones

En este punto vamos a mostrar los trabajos de supervisión de OSCE¹², a través del análisis cualitativo que realizaron sobre las materias observadas y sus riesgos en la gestión de los gobiernos regionales. Esto nos va a permitir tener un panorama general del principal organismo para las contrataciones del Estado.

Tabla 16. Indebida determinación de requerimientos técnicos mínimos / direccionamiento a determinado proveedor o producto / Programación de las contrataciones

| Materias cuestionadas u observadas | Riesgos (a partir de los cuestionamientos a la gestión del gobierno regional) |
|---|---|
| <p>Las características técnicas de los bienes, establecidas en los requerimientos técnicos mínimos de las bases, corresponderían a determinado proveedor. De igual forma, al establecerse requisitos de los profesionales o técnicos, se exigen requisitos desproporcionales respecto de lo que se espera de la prestación.</p> | <p>La indebida determinación de características técnicas afecta negativamente la satisfacción efectiva de la necesidad identificada por la entidad y la falta de control interno de la entidad podría generar un inadecuado uso de los recursos públicos asignados en su presupuesto, así como incentivos de actos de corrupción entre funcionarios y proveedores para adecuar los requerimientos de compra a los intereses de terceros en lugar de privilegiar los intereses de la entidad.</p> |
| <p>En las bases de procesos de selección se exige la presentación de muestras cuyos criterios de verificación y evaluación no resultan claros ni razonables en función de la naturaleza o finalidad de la contratación.</p> | <p>Si bien la presentación de muestras en los procesos de selección puede brindar un grado de certeza a la entidad respecto de los bienes que son materia de oferta por parte del proveedor, por lo que su exigencia no constituye una transgresión a la normativa de contrataciones del Estado, cierto es que el uso inadecuado de esta facultad discrecional de la entidad reviste riesgos de afectación del principio de libre competencia y concurrencia e incluso se constituyen como elementos restrictivos que afectan la imparcial evaluación de proveedores, sea como resultado de una debilidad en los controles o como posibles prácticas de corrupción.</p> |

¹² Información obtenida a partir de varios informes de OSCE entre 2015 y 2016 sobre la gestión de contrataciones en distintas regiones del Perú.

| Materias cuestionadas u observadas | Riesgos (a partir de los cuestionamientos a la gestión del gobierno regional) |
|------------------------------------|--|
|------------------------------------|--|

Fraccionamiento, que se configura cuando el gobierno regional, teniendo la posibilidad de prever sus necesidades y, en consecuencia, programarlas, determina de forma deliberada la realización de uno o varios procesos menores en lugar de uno mayor, con el fin de evadir la rigurosidad de este último o buscar evadir la normativa de contrataciones del Estado para dar lugar a contrataciones directas.

Riesgo de manejo inadecuado de los recursos asignados por no adoptar la buena práctica logística referida al agrupamiento de los objetos contractuales, en virtud de la cual se busca acumular adecuadamente los bienes, servicios u obras esencialmente similares, con la finalidad de incentivar la mejora de precios y calidades por la competencia y economía de escala, y simplificar las relaciones contractuales.

Tabla 17. Estudios de posibilidades de mercado / determinación de valor referencial / falta de pluralidad

| Materias cuestionadas | Riesgos |
|-----------------------|---------|
|-----------------------|---------|

El gobierno regional, en ocasiones, no cumple con publicar la información prevista en los formatos de resumen ejecutivo del estudio de posibilidades de mercado que necesariamente debe ser desarrollado por el órgano encargado de las contrataciones como uno de los requisitos previos para la aprobación de los expedientes de contratación.

Existen riesgos vinculados a la falta de seriedad y publicidad de lo actuado durante el estudio de posibilidades de mercado, toda vez que es en dicho tramo de los actos preparatorios en el que se pueden tomar acciones correctivas ante características técnicas de bienes, servicios u obras y garantizar el equilibrio y resultado óptimo de la contratación en términos de oportunidad, eficacia y correcto uso del recurso público. Las actuaciones que contravienen este aspecto clave de la contratación pueden revelar distorsiones y prácticas inadecuadas como, por ejemplo, el direccionamiento a favor de determinado proveedor o marca del mercado en desmedro de los intereses del Estado.

Tabla 18. Registro de participantes / horario restrictivo

| Materias cuestionadas | Riesgos |
|-----------------------|---------|
|-----------------------|---------|

En algunas bases de procesos de selección se advierte que el horario establecido para el registro de participantes es inferior a ocho horas diarias consecutivas.

Existe el riesgo de afectar la concurrencia de postores y como consecuencia de ello, incrementar la probabilidad de procesos desiertos o satisfacción sesgada de la necesidad.

Tabla 19. Bases / criterios para validar la experiencia / inadecuada determinación de prestaciones similares / factores de evaluación

| Materias cuestionadas | Riesgos |
|--|--|
| <p>En las bases se requiere que el personal propuesto cuente con determinada cantidad de años de experiencia.</p> | <p>Existen riesgos de afectar la concurrencia de postores y, como consecuencia de ello, incrementar la probabilidad de procesos desiertos o la insatisfacción sesgada de la necesidad.</p> |
| <p>En los procesos de obras, los comités especiales designados en el gobierno regional omiten precisar los documentos que se aceptarán para acreditar la experiencia de postores.</p> | <p>La falta de claridad en la documentación que sirve para acreditar la experiencia u otras condiciones para efectos de la admisión o evaluación de propuestas pone en riesgo la objetividad por parte del comité especial lo que incrementa la probabilidad de impugnación de los resultados del proceso.</p> |
| <p>En las bases se exige como parte de la documentación obligatoria la "Declaración jurada de ser empresa de la región y/o acreditar con RNP", como parte de la documentación obligatoria.</p> | <p>Establecer ese tipo de condiciones pone en riesgo la credibilidad y razonabilidad de la entidad en el manejo de sus recursos al afectar la concurrencia y competencia en sus procesos de selección.</p> |
| <p>Como parte de las reglas de juego (bases) se ha advertido que se exige, para determinado profesional de una prestación, que presente "declaración jurada de no tener contratos y/o trabajos pendientes de cumplimiento regional".</p> | <p>Se pone en riesgo la aplicación de los principios de libre concurrencia y competencia, así como de trato justo e igualitario.</p> |
| <p>En las bases se exigen requisitos formales tales como la licencia de funcionamiento.</p> | <p>Se pone en riesgo la aplicación del principio de libre concurrencia. Revela la inaplicación del principio de economía.</p> |
| <p>Como parte de las exigencias de las bases se solicita documentación que no permite una calificación objetiva como es el caso de "planes de trabajo".</p> | <p>La falta de claridad y razonabilidad en la determinación de la documentación que sirve para admitir o evaluar una propuesta pone en riesgo la objetividad por parte del comité especial, hecho que incrementa la probabilidad de impugnación de los resultados del proceso.</p> |
| <p>En las bases de los procesos de la selección se está exigiendo que los profesionales cuenten con colegiatura y habilidad desde la etapa de presentación de propuestas.</p> | <p>Se pone en riesgo la aplicación de los principios de libre concurrencia y competencia, así como de trato justo e igualitario. Además, se corre el riesgo de impugnaciones y dilación de la contratación en razón de que la actuación del comité especial estaría contraviniendo el precedente administrativo de observancia obligatoria establecido en el pronunciamiento 691-2012.</p> |

| Materias cuestionadas | Riesgos |
|---|--|
| <p>En factores de evaluación de las bases se califican aspectos que han sido considerados como requerimientos técnicos mínimos.</p> | <p>Establecer ese tipo de factores pone en riesgo la credibilidad del comité especial, así como la razonabilidad en el manejo de recursos, lo cual además puede ser materia de observaciones con la consecuente dilación de la contratación.</p> |
| <p>En las bases de los procesos de la selección, para fines de la evaluación de la experiencia de postores, se establecen prestaciones “similares” poco razonables.</p> | <p>La definición de prestaciones similares constituye un aspecto clave para la evaluación y el resultado del proceso y el hecho de que esta determinación se apoye en elementos subjetivos determinados por el comité especial revela un altísimo riesgo de que se fijen las reglas (bases) restrictivas o posibles indicios de colusión de funcionarios, sobre todo de aquellos que tienen a su cargo realizar ajustes a las características técnicas del objeto convocado.</p> |
| <p>En ciertas bases de procesos de selección se solicita como “requerimiento técnico mínimo” cartas de representación o cartas de garantía comercial de fabricantes.</p> | <p>El riesgo de exigir tales acreditaciones está relacionado con la restricción de participantes toda vez que esos requisitos únicamente pueden ser cumplidos por los fabricantes, distribuidores exclusivos etc., lo que excluye a otros postores que no ostentan dicha calidad pero que están en posibilidad de comercializar las prestaciones.</p> |
| <p>En las bases de procesos de selección los factores “mejoras a las condiciones previstas” no identificarían adecuadamente lo que sería materia de calificación, además de utilizarse para direccionar el proceso.</p> | <p>Establecer este tipo de factores pone en riesgo la credibilidad del comité especial y la razonabilidad en el manejo de recursos, lo cual, además, puede ser materia de observaciones con la consecuente dilación de la contratación.</p> |

Tabla 20. Consultas y observaciones a las bases

| Materias cuestionadas | Riesgos |
|---|--|
| <p>Los comités especiales no cumplen con absolver las observaciones a las bases, pese a que los participantes las presentan oportunamente, y prosiguen con el proceso de selección como si estas no hubieran sido presentadas. Asimismo, en ocasiones efectúan publicaciones incompletas de los pliegos absolutorios.</p> | <p>El pliego de absolución de observaciones es un requisito esencial para el saneamiento del proceso y no cumplir con su correcta elaboración o publicidad atenta contra el trato justo que se debe brindar a los participantes interesados en una contratación que efectúa el Estado.</p> |

Tabla 21. Otras precisiones

| Materias cuestionadas | Riesgos |
|--|--|
| No se cumple con la obligación que tienen las entidades (a partir de setiembre de 2013) de efectuar en el SEACE el registro mensual de la información de todas las órdenes de compra y órdenes de servicio que hayan sido emitidas en el mes anterior. | Existe riesgo de sanciones a los funcionarios de la entidad por no cumplir con los dispositivos relacionados con la transparencia de su gestión. |

3. Casos emblemáticos de las regiones

A partir de la información que nos ha proporcionado la Procuraduría Pública¹³ y la Contraloría General de la República¹⁴, presentamos un grupo de casos emblemáticos y procesos judiciales que implican a los gobiernos regionales seleccionados para nuestro estudio.

Tabla 22. Casos emblemáticos del Gobierno Regional de Ayacucho

| Denominación | Fiscalía | Juzgado | Etapas procesales | Breve resumen de los hechos |
|--------------------------|-----------------------------|--|-------------------|--|
| Colegio Mariscal Cáceres | Tercera Fiscalía Provincial | Cuarto Juzgado de Investigación Preparatoria | Preparatoria | Se imputa al gobernador regional y gerente regional de Infraestructura haber concertado con ALPESA Contratistas Generales SAC para que sea ganador de la licitación pública y ejecutar el proyecto de la Institución Educativa Mariscal Cáceres. |
| Caso Hospital | Primera Fiscalía Provincial | Quinto Juzgado de Investigación Preparatoria | Intermedia | Se denunció la concertación para favorecer al Consorcio Hospital Ayacucho para la ejecución del proyecto de inversión pública "Mejoramiento de la Capacidad Resolutiva Hospital Regional Miguel Mariscal Llerena de Ayacucho, nivel 3-1". |

¹³ Información solicitada a la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción el 6 de febrero de 2018.

¹⁴ Información solicitada a la Contraloría General de la República el 6 de julio de 2018.

| Denominación | Fiscalía | Juzgado | Etapas procesales | Breve resumen de los hechos |
|--|---|---|-------------------|---|
| Caso Bertolero | Primera Fiscalía Provincial | Primer Juzgado Penal Unipersonal de Ayacucho | Impugnación | Se emitió sentencia condenatoria a Alejandro Córdova La Torre, Edgar Quispe Mitma, Jhony Alejandro Bernero Navarro y Wilfredo Oscurima Núñez por el delito de malversación de fondos y negociación incompatible. |
| Partidas Ejecutadas | Segunda Fiscalía Provincial | | Preliminar | El gobernador regional y funcionarios favorecieron a la representante legal del Consorcio Melgar con la aprobación del expediente técnico actualizado que contenía partidas ya ejecutadas por administración directa para que con ello pueda ejecutar la obra de la Institución Educativa Mariano Melgar del distrito de Pausa. |
| Fortalecimiento de la Capacidad Resolutiva del Hospital Regional de Ayacucho | Segunda Fiscalía Provincial | Segundo Juzgado Unipersonal Penal de la Corte Superior de Ayacucho | Juzgamiento | Se advierte un interés indebido por parte de los investigados Wilfredo Oscurima Núñez y Carlos Alfredo Palomino en la contratación directa (causal situación de desabastecimiento) del investigado Guido Gustavo Rojas Salas como supervisor de la obra "Fortalecimiento de la capacidad resolutiva del hospital regional Miguel Llerena de Ayacucho" por un monto de S/ 598,637. |
| Institución Educativa San Ramón | Tercera Fiscalía Provincial | Sexto Juzgado de Investigación Preparatoria | Preparatoria | El gobernador regional favoreció al postor Consorcio Santo Tomás para realizar el servicio de mejoramiento de la prestación de servicios educativos de la Institución Educativa San Ramón. |
| Caso Reservorio Nocturno | Fiscalía Provincial Penal de Páucar del Sara Sara | Juzgado de Paz Letrado E Investigación Preparatoria de Páucar del Sara Sara | Intermedia | El gobernador regional incurrió en omisión de actos de actos funcionales y malversación de fondos en el proyecto de irrigación de Pausa (reservorio nocturno). |
| Propagandas Políticas con Fondos del Estado | Tercera Fiscalía Provincial | | Preliminar | El gobernador regional realizó propaganda política con recursos del gobierno regional. |
| Pago Indebido por Expediente Técnico | Primera Fiscalía Provincial | Tercer Juzgado de Investigación Preparatoria | Preparatoria | El gobernador regional realizó un pago indebido por concepto de expediente técnico del proyecto de mejoramiento de la prestación de servicios educativos de nivel inicial primaria y secundaria de la I.E. San Ramón. |

- El círculo de la corrupción en los Gobiernos Regionales

| Denominación | Fiscalía | Juzgado | Etapas procesales | Breve resumen de los hechos |
|--|-----------------------------|--|-------------------|--|
| Contratación de Periodistas | Segunda Fiscalía Provincial | Quinto Juzgado de Investigación Preparatoria | Preparatoria | El gobernador regional realizó una contratación directa de publicidad. |
| Adquisición de Ambulancias | Primera Fiscalía Provincial | Segundo Juzgado Unipersonal Penal de la Corte Superior de Ayacucho | Juzgamiento | Funcionarios públicos y vicepresidente del Gobierno Regional favorecieron a Automotores Mopal SA en la adquisición de ambulancias tipo 2. |
| Canal de Irrigación | Primera Fiscalía Provincial | Tercer Juzgado de Investigación Preparatoria | Juzgamiento | Funcionarios públicos del gobierno regional de Ayacucho concertaron con la constructora Reyes Contratistas Generales EIRL o Consorcio Ayacucho para la ejecución del proyecto del canal de irrigación Cochau-Huallay. |
| Compra de Tractores Vía Exoneración 5 Millones | Primera Fiscalía Provincial | Sala Penal de Apelaciones | Juzgamiento | El gobierno regional y los consejeros regionales autorizaron la exoneración 007-2011 para la adquisición de tractores agrícolas y se le otorgó la buena pro a Ipesa SAC y Unimaq SA para la adquisición de tractores y accesorios por situación de emergencia. Empero, según el informe de la Contraloría General de la República, dicha adquisición, por S/ 6 12.5 36, debió ser declarada nula por contravenir la ley y su reglamento. |
| Tractores Agrícolas | Primera Fiscalía Provincial | Sala Penal de Apelaciones | Impugnación | Funcionarios del Gobierno Regional de Ayacucho se interesaron indebidamente a favor de las empresas Unimaq para adquisición de tractores agrícolas. Dichos funcionarios fueron sentenciados y a la fecha se encuentran con apelación. |

Fuente: PPEDC (2018).

Tabla 23. Casos emblemáticos del Gobierno Regional de Cusco

| Denominación | Fiscalía | Juzgado | Etapa procesal | Breve resumen de los hechos |
|---|--|--|--------------------------|--|
| Obras ANTALSIS | Segundo Despacho de la Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios de Cusco | | Investigación Preliminar | El Proyecto Regional Pro Cusco que destinó la ejecución de 71 proyectos. Entre dichos proyectos, 40 se ejecutaron por administración indirecta y fueron otorgados a la empresa ANTALSIS y a empresas que fueron creadas en el departamento de Áncash. Este proyecto no contó con la autorización del consejo regional para su respectiva creación. |
| Infraestructura del Local del Gobierno Regional y Otros | Segundo Despacho de la Fiscalía Provincial Penal de Wanchaq | Cuarto Juzgado de Investigación Preparatoria de la Corte Superior de Cusco | Etapa Intermedia | Se señala que con el presupuesto de mantenimiento de infraestructura básica pública del gobierno regional se habría sobrevalorado y sustraído materiales en las diferentes obras de mantenimiento por un monto valorizado en S/ 80,000.00. Sin embargo, falta peritar los montos de las otras obras denunciadas. |
| Emergencias - Descolmataciones | Segundo Despacho de la Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios de Cusco | Cuarto Juzgado de Investigación Preparatoria de la Corte Superior de Cusco | Investigación Preliminar | Diversas municipalidades de la Región Cusco habrían solicitado apoyo con presupuesto al Gobierno Regional del Cusco para la atención de emergencias viales, habiéndose aprobado un presupuesto de 11 millones para trabajos de descolmatación de los cauces de los ríos a nivel de la Región Cusco. Sin embargo, el 31 de diciembre de 2015 el gobierno regional habría efectuado trámites para el pago de diversas facturas por los trabajos antes citados sin que estas empresas hayan ejecutado trabajo alguno. Es más, recién el 16 de enero 2016, el Consejo Regional del Cusco aprobó dicha ejecución. |
| Adquisición de Inmueble COSITUC | Tercera Fiscalía Provincial Penal Corporativa del Cusco | Quinto Juzgado Penal Unipersonal de la Corte Superior de Cusco | Apelación De Sentencia | El directorio y funcionarios del COSITUC destinaron fondos por la suma de S/ 4'000,000 para adquirir un inmueble a todas luces sobrevalorado. |

Fuente: PPEDC (2018).

Tabla 24. Casos emblemáticos del Gobierno Regional de Madre de Dios

| Denominación | Fiscalía | Juzgado | Etapas procesales | Breve resumen de los hechos |
|---------------------|--|--|--------------------------|--|
| Fitzcarrald | Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios | | Investigación Preliminar | El 3 de julio de 2012 se suscribió el contrato 036-2012-goremad/ggr, entre el Gobierno Regional de Madre de Dios y el Consorcio Carlos Fermín Fitzcarrald, por el monto de S/ 23'508,980.65, para ejecutar la obra "Mejoramiento de la Infraestructura en la Institución Educativa Carlos Fermín Fitzcarrald". Seguidamente, por adenda 01, al contrato 036-2012-goremad/cgr, del 12 de octubre de 2012, se estableció que la contratación sería a suma alzada, conforme lo establecía el expediente de contratación del proceso de licitación pública 02-2012-goremad/cep. Sin embargo, mediante Resolución Gerencial General N° 030-2014-goremad/ggr del 10 de marzo del 2014, se resolvió en forma total el contrato por la causal de incumplimiento de contrato, existiendo un pago en demasía, ascendente a S/ 8'878,746.16 que el contratista debe devolver, conforme a la valorización realizada. |
| Caso Aguirre | Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios | Segundo Juzgado Unipersonal de Tambopata | Sentencia | En la denuncia verbal presentada por Lincer Churchill Tuanama Valera, el 26 de mayo de 2012, indicó que tomó conocimiento una semana atrás de la pérdida de materiales de construcción de la Loza Deportiva El Chapajal, cuyos materiales habrían sido desviados para la construcción de la vivienda del presidente regional de Madre de Dios, Luis Aguirre Pastor, la misma que está ubicada frente al Hospital EsSalud. Asimismo, su padrino de matrimonio, Roel Mollepaza Quispe y él habrían creado empresas fantasmas con la finalidad de ganar las licitaciones y ser los únicos proveedores del Gobierno Regional de Madre de Dios. |
| Casos Santo Domingo | Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios | Tercer Juzgado Penal Unipersonal | Juicio Oral | El gerente general de la empresa Corporación Minera Roca Fuerte E.I.R.L., Carlos Vergara Almanza, pone en conocimiento las irregularidades que advirtió en el proceso de selección, contratación y ejecución de la obra "Mejoramiento de la Carretera Santo Domingo-Laberinto", a través de la licitación 12-2009-goremad/ce, por el monto de S/ 5'447,271.42. Vergara refirió que el consorcio ganador conformado por las empresas Ruiz Ingeniería y Construcción S.R.L. y Herreyva S.R.L. presentaron una carta fianza falsa, pues dicha financiera se encontraba en proceso de liquidación. A pesar de eso, el Gobierno Regional de Madre de Dios, suscribió el contrato y luego el Consorcio Ruiz, suscribió contrato de obra a destajo con la empresa Corporación Minera Roca Fuerte E.I.R.L. por la suma de S/ 2'100,000.00, motivo por el cual debe investigarse este caso. |

Fuente: PPEDC (2018).

Tabla 25. Casos emblemáticos del Gobierno Regional de Moquegua

| Denominación | Fiscalía | Juzgado | Etapas procesales | Breve resumen de los hechos |
|--|---|--|---|--|
| La excavadora | Cuarto Despacho de la Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios de Moquegua | | Investigación Preliminar | Se habrían cambiado partes de una maquinaria perteneciente al Gobierno Regional a otra máquina que pertenecería al hijo del gobernador regional actual. |
| Construcción del Puente de Concreto de la Red Vecinal Samegua- Los Angeles- Provincia Mariscal Nieto- Moquegua | Primer Despacho de la Fiscalía Provincial Penal Corporativa de Moquegua | Tercer Juzgado Unipersonal de la Corte Superior de Moquegua | Sentencia con absolución de todos los acusados | Mediante resolución ejecutiva regional se aprobó el Expediente Técnico de la obra "Construcción del Puente de concreto de la red vecinal Samegua-Los Ángeles". Se realizaron gastos indebidos que afectaron al componente de la obra. |
| Caso Programa de Ayuda Alimentaria Regional (PAAR) | Cuarto Despacho de la Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios de Moquegua | Juzgado Unipersonal | Se anuló sentencia se va a realizar nuevo juicio oral | Desde el inicio del Programa de Apoyo Alimentario Regional- PAAR de 2007 a 2010, el gobernador regional permitió que el régimen especial de pesca de anchoveta, que equivale al 5% total de la pesca que los pescadores artesanales entregaban a la empresa PROMASA, debía de ser destinado a la asistencia social, hecho que ocasionó un perjuicio económico al Estado. |
| Mejoramiento y Construcción de la Carretera Empalme RV-505 Charijon Huatallaque-Llojo | Segundo Despacho de la Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios de Moquegua | Tercer Juzgado de Investigación Preparatoria Especializado en Delitos de Corrupción de Funcionarios de la Corte Superior de Moquegua | Ejecución de Sentencia | Se adelantó el inicio de la obra. El gobernador regional autorizó este adelanto en el que se realizaron gastos innecesarios para la obra, cuando en realidad esta tenía que realizarse en otra fecha. Se asfaltaron 70 metros de dicha carretera y en ello se invirtió el presupuesto asignado para el empalme de toda la carretera. |

Fuente: PPEDC (2018).

Tabla 26. Casos emblemáticos del Gobierno Regional de Piura

| Denominación | Fiscalía | Juzgado | Etapas procesales | Breve resumen de los hechos |
|--|--|--|--|---|
| Construcción del Puente San Miguel - Ex Puente Viejo - Piura | Segundo Despacho Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios de Piura | Cuarto Juzgado de Investigación Preparatoria de la Corte Superior de Justicia de Piura | <p>Etapa Intermedia. (Acusación)</p> <p>La PPAD está constituido como actor civil.</p> <p>Sin ninguna medida cautelar de embargo</p> | <p>Se han cometido irregularidades en la licitación pública 005-2012/gob. eg.piura, ya que, si bien es cierto, el proyecto "Construcción del Puente San Miguel - Ex Puente Viejo" se viabilizó en la gestión de César Trelles Lara —ex Gobernador Regional de Piura— por un monto inicial de S/ 17 millones; posteriormente, en la gestión de Javier Atkins Lerggios, luego de cancelar dicha gestión al inicio de su mandato, luego es reformulada y valorizada en S/ 25 743, 281.09.</p> <p>Se otorgó la buena pro al Consorcio "Puente Viejo", aun cuando su oferta económica era de S/ 28'195, 735.52, es decir un 9.53% superior al valor referencial, por lo que se evidencia transgresión a la normativa de la ley de contrataciones del Estado.</p> |
| Caso Construcción de la Carretera Tambogrande Km 21 de la vía Piura - Chulucanas | Tercer Despacho de la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción | Juzgado de Investigación Preparatoria de Piura | <p>Investigación Preparatoria.</p> <p>La PPAD Está constituido como actor civil.</p> <p>Medida Cautelar de embargo solicitada.</p> | <p>Existen irregularidades en la formulación del proyecto "Construcción de la Carretera Tambogrande Km 21 de la vía Piura - Chulucanas". Asimismo, en la suscripción del contrato para la ejecución de la obra entre el Gobierno Regional de Piura y el Consorcio Vial Piura, a solo dos meses de haber iniciado la obra, se dieron una serie de irregularidades con respecto a la elevación del valor referencial de la obra al monto de S/ 74,759.566.34, siendo el costo inicial de S/ 52,207.528.0.</p> |
| Caso Irregularidades en el "Mejoramiento de Riego Generación Hidroenergética del Alto Piura" | Segundo Despacho de Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción. | Primer Juzgado de Investigación Preparatoria de Piura | <p>Etapa Preparatoria.</p> <p>La PPAD está constituido como actor civil.</p> <p>Medida Cautelar de embargo solicitada.</p> | <p>La denuncia afirma que la Oficina Regional de Control Institucional, sobre la base de la acción de control programada 2-5349-2011, emitió el informe especial 020-2012-2-5349 (sagu), en el que se evidencia una deficiencia en la elaboración, supervisión, aprobación y reformulación del expediente técnico de las obras de trasvase del proyecto "Mejoramiento de Riego Generación Hidroenergética del Alto Piura, durante el periodo 2007-2010", por parte del Consorcio MOTLIMA, del supervisor, del proyectista externo, de funcionarios del gobierno regional y de la unidad ejecutora PEIH. Dicha deficiencia ha producido al Estado Peruano - Gobierno Regional de Piura un perjuicio económico que asciende a la suma de S/ 1'021,275.20.</p> |

| Denominación | Fiscalía | Juzgado | Etapas procesales | Breve resumen de los hechos |
|--|---|---------|---------------------------|---|
| Presunto Favorecimiento en la Adjudicación de Hectáreas en Zonas Prohibidas | Tercer Despacho de la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios | | Etapa Preliminar | La señora Romy Vanessa Briceño Burneo, en su calidad de gerente general de saneamiento físico legal de propiedad Pro Rural; el señor Javier Fernando Miguel Atkins Lerggios, en su calidad de gobernador regional de Piura; y los demás funcionarios que han participado en los trámites administrativos referidos al saneamiento de la documentación en Pro Rural, habrían facilitado un trámite presentado por el abogado Carlos Cevasco Benavides, en el que muchos de los documentos no cumplían con los requisitos para dicho saneamiento. |
| Mantenimiento de la Laguna de Estabilización y Sistema de Evacuación de Aguas Servidas Tratadas de las Lagunas del Indio - Distrito de Castilla Piura | Tercer Despacho de la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios | | Etapa Preliminar | Los funcionarios y servidores del Gobierno Regional de Piura contrataron la ejecución del servicio para la actividad "Mantenimiento de la Laguna de Estabilización y Sistema de Evacuación de Aguas Servidas Tratadas de las Lagunas del Indio - Distrito de Castilla Piura" cuando debió considerarse como una obra. Asimismo, en el proceso de selección, el Comité Especial Ad Hoc no acreditó los requerimientos técnicos mínimos, hecho que afectó la transparencia, imparcialidad, eficiencia y economía que rigen los actos de las contrataciones estatales. |
| Contratación de la Ejecución de la Obra Denominada "Mejoramiento del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de los Sectores 6 y 7 del AA.HH. Santa Rosa del Distrito 26 de Octubre" - Piura | Tercer Despacho de la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios | | Etapa Preliminar | Se verificaron irregularidades en los documentos que sustentan el expediente de la obra "Mejoramiento del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de los Sectores del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de los Sectores 6 y 7 del A.H. Santa Rosa, del Distrito 26 de Octubre", por un monto de S/ 4'502,433.23, por el Consorcio Miguel Ángel. |
| Caso Desborde del Río Piura | Primer Despacho de la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios | | Investigación Preliminar. | Se presume irregularidades cometidas por funcionarios del Gobierno Regional De Piura en las contrataciones realizadas, que han tenido como consecuencia el desborde del río Piura y, con ello, la inundación en el bajo Piura. |

Fuente: PPEDC (2018).

Tabla 27. Procesos Judiciales en 2016

| ÍTEM | Año | Departamento | Sector | Entidad | Materia // Delito | Proceso | Caso // Expediente | Despacho Fiscal // Órgano Jurisdiccional | Informe N° | Etapas Procesal |
|------|------|---------------|-------------------|--|--------------------------|---------|--------------------|--|----------------------|----------------------------|
| 1 | 2016 | Ayacucho | Gobierno regional | Gobierno Regional de Ayacucho | Colusión | Penal | Caso 286-2016 | Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios de Ayacucho | 395-2015-CG/ ORAY-EE | Investigación Preparatoria |
| 3 | 2016 | Cusco | Gobierno regional | Gobierno Regional - Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones del Cusco | Falsedad Genérica | Penal | Caso 072-2016 | Segunda Fiscalía Provincial Penal Corporativa Especialista en Delitos de Corrupción de Funcionarios de Wanchaq - Cusco | 177-2015-CG/ ORCU-EE | Investigación Preliminar |
| 6 | 2016 | Madre De Dios | Gobierno regional | Gobierno Regional Madre De Dios | Negociación Incompatible | Penal | Caso 072-2016 | Fiscalía Provincial Penal Corporativa Especialista en Delitos de Corrupción de Funcionarios de Tambopata - Madre de Dios | 863-2015-CG/ ORPM-AC | Investigación Preliminar |

Tabla 28. Procesos Judiciales en 2017

| Mes | Año | Departamento | Sector | Entidad | Materia / Delito | Proceso | Caso // Expediente | Despacho Fiscal // Órgano Jurisdiccional | Informe N° | Etapa Procesal |
|-----|------|--------------|-------------------|---|--------------------------|---------|--------------------|---|----------------------|--------------------------|
| 2 | 2017 | Cusco | Gobierno regional | Gobierno Regional de Cusco | Colusión | Penal | | Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios de Cusco | 271-2016-CG/MPROY-AC | Calificación de Denuncia |
| 6 | 2017 | Cusco | Gobierno regional | Gobierno Regional de Cusco - Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones | Negociación Incompatible | Penal | Caso 028-2017 | Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en delitos de Corrupción de Funcionarios de Cusco | 179-2015-CG/ORCU-EE | Investigación Preliminar |
| 7 | 2017 | Cusco | Gobierno regional | Gobierno Regional de Cusco | Negociación Incompatible | Penal | Caso 168-2017 | Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en delitos de Corrupción de Funcionarios de Cusco | 006-2017-CG/MPROY-AC | Investigación Preliminar |
| 8 | 2017 | Cusco | Gobierno regional | Gobierno Regional de Cusco | Negociación Incompatible | Penal | Caso 295-2016 | Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en delitos de Corrupción de Funcionarios de Cusco | 596-2016-CG/MPROY-AC | Investigación Preliminar |

CAPÍTULO II:

REDES DE CORRUPCIÓN EN LOS GOBIERNOS REGIONALES Y RESPUESTA DEL ESTADO Y LA SOCIEDAD CIVIL

1. Política y corrupción: el primer eslabón

Para entender las dinámicas que originan la corrupción y conocer cómo el financiamiento de campañas electorales influye en la gestión pública y en los actos de corrupción es necesario analizar la relación e interacción entre candidatos, ciudadanos y empresarios durante las campañas electorales regionales y municipales. Así, dentro de este contexto, existen dos temas de riesgo: a) campañas políticas y ciudadanos, y b) campañas políticas y empresarios. En el primero se describe y analiza la compra de votos, por parte de los candidatos al sillón regional, a través de regalos y promesas a la población. En el segundo se describe y analiza la hipoteca y compromiso que asumen los candidatos, potenciales autoridades del gobierno regional, cuando son financiados por empresarios con el fin de que estos últimos sean favorecidos en los procesos de compras y licitaciones de obras públicas.

El proceso electoral regional es identificado como “el primer eslabón” de la corrupción. Por ello, este capítulo busca dar cuenta de cómo los procesos de corrupción en la gestión pública guardan un origen con los vínculos y compromisos previos a ganar una elección. Para ello, utilizaremos como evidencia empírica las entrevistas realizadas a diversos actores en las regiones.

1.1 Campañas políticas y ciudadanos

Con la crisis de los partidos políticos nacionales los vínculos entre la política y los ciudadanos se han debilitado. En este contexto, la aparición, dentro de la competencia electoral, de organizaciones subnacionales, como los movimientos políticos regionales, representó una de las soluciones y respuestas a esta crisis, en la medida que dichas organizaciones tenían como fin superar esa brecha entre la ciudadanía y la política. No obstante, los políticos regionales y locales tampoco han

logrado construir legitimidad y estabilidad en la política regional. Al contrario, los datos nos muestran una alta volatilidad, fragmentación y desarticulación en los espacios regionales¹⁵.

¿Cómo funcionan las campañas electorales y la relación de los políticos con la ciudadanía? La visita a las regiones y las entrevistas a diversos actores de las regiones seleccionadas nos muestran un panorama en el que tanto los políticos como los ciudadanos actúan de manera muy pragmática y con una lógica de corto plazo. Las campañas políticas se desarrollan, entonces, en un contexto en el que los mensajes de los políticos a los ciudadanos, y la demanda de estos a los políticos, ponen, fundamentalmente, énfasis en las cosas tangibles, en favores, en ofrecimientos y en regalos. En efecto, los candidatos suelen ofrecer determinados bienes, servicios y puestos de trabajo a los ciudadanos con la intención de que ellos los apoyen con sus votos a la hora de la elección. De esta forma, en las campañas se puede observar cómo los distintos candidatos realizan *shows* musicales, bingos, regalos de diversa índole, así como servicios de belleza (corte de cabello, manicure, etc.), de salud, asesorías jurídicas, etc. Incluso se llegado al punto de regalar dinero. De otro lado, a sus colaboradores más cercanos, los candidatos les ofrecen puestos de trabajo una vez que lleguen al gobierno local. De esta forma, cuando el candidato ya está en el poder, coloca como trabajadores de serenazgo, limpieza pública, entre otros puestos, a los colaboradores de menor educación, y a colaboradores que son profesionales los coloca en puestos intermedios y altos en las distintas gerencias, aunque no necesariamente tengan las capacidades para ese cargo.

Ahora bien, los candidatos tienen que financiar el apoyo de sus partidarios en los recorridos que hacen por las calles y mercados de los distintos barrios, pues esta no es gratis. Por tanto, quien pueda poner más gente y vehículos en las calles dará mejores señales a la población de que su candidatura es viable.

Por otro lado, en muchas regiones donde no hay un desarrollo empresarial o de servicios significativo existe una gran demanda de puestos de trabajo por parte de la ciudadanía, por lo que los gobiernos regionales terminan convirtiéndose en una agencia de empleo. En este sentido, la inversión en las campañas electorales se ha multiplicado¹⁶. Como puede observarse, todo esto atrae dineros legales e

.....
¹⁵ Ver Vera (2006). Radiografía a la Política en las Regiones: Tendencias a partir de la evidencia de tres procesos electorales En Revista Argumentos, edición N° 5.

¹⁶ Véase la información agregada para los gastos de campaña a nivel nacional en el portal de Transparencia: <https://blogdetransparencia.org.pe/2017/03/09/ingresos-y-gastos-de-campanas-electorales-del-2006-al-2016/>

ilegales de distintas fuentes. Los candidatos con mayores recursos económicos y publicitarios tienen más posibilidades. El tema programático, esto es, las propuestas que inciden más en los temas de desarrollo y el territorio están casi ausentes¹⁷. El clientelismo es una forma de vida política permanente¹⁸.

| ENTREVISTAS | |
|---|---|
| Tema: Campañas políticas y ciudadanía | |
| <i>Debilidad de los partidos</i> | “Ya no existen los partidos, son fantasmas que aparecen en el momento electoral. Ya no hay un interés más colectivo partidario. Ahora el candidato contrata gente para financiar las movilizaciones de sus partidarios. ¿Esos recursos de dónde vienen? No es solo de su bolsillo sino de empresarios. El alcalde que gana ya lo tiene todo armado. Si quiere escoger un camino más decente, se le cuadran y le dicen que estas son las reglas. Así funciona” (Entrevista 1-Ayacucho). |
| | “Hay una gran debilidad de los partidos políticos y la abdicación de algunos partidos como el APRA fue clave para que surjan todos estos movimientos políticos” (Entrevista 3-Ayacucho). |
| | “Ahora tenemos gobernantes elegidos no por capacidad sino por plata. Cuando ellos ingresan, también lo hacen los simpatizantes. Pero la mayoría de la gente que ingresa no es gente preparada, salvo los que se dicen asesores, los que van a ser de alto vuelo, pero aun así esa gente de alto nivel no conoce la realidad de la entidad sea provincial o distrital” (Entrevista 7-Moquegua). |
| <i>Clientelismo en las campañas (dádivas y trabajo)</i> | “El dueño del equipo Inti Gas regalaba cocinas, balones de gas y Oscurima construía canchitas de fulbito, también entregaba instrumentos de música a los colegios, ropa deportiva, grandes comparsas y dinero en efectivo. Aparte, la gran cantidad de dinero para movilizar vehículos y gente que lo apoyan en los recorridos. Así se manejan las campañas” (Entrevista 3-Ayacucho). |
| | “Esa misma gente que vota por alguien, le va a pedir trabajo. Yo he escuchado a un candidato que decía a otra persona: ‘tú sabes que en la teoría y en la práctica tú tienes que dar trabajo, así como da Castañeda a esos extorsionadores de chaleco amarillo; porque han votado por ti pues’. Por eso es la alta rotación del personal; sale uno y entra otro, no saben nada, y eso afecta a la administración pública. El cambio constante de persona y que luego están pidiendo reposición” (Entrevista 2-Cusco). |
| <i>Relación del gobernador con los operadores de barrio</i> | “La cosa es que en cada asentamiento humano hay un dirigente que ellos han identificado, que trabajó en la campaña. Hay también una relación con los licenciados del Ejército. A muchos los tienen en planilla pagándole un sueldo permanente. Son apoyo de los gobiernos regionales” (Entrevista 6-Ayacucho). |
| | “Una manera de callar a los que más protestan, a los dirigentes, los contratan. Eso es lo que el gobierno regional hace, contratar a aquellos que más o menos eran los que se enfrentaban en distintas áreas” (Entrevista 6-Cusco). |

Fuente: Equipo IED / Elaboración propia.

¹⁷ Para obtener información de los planes de gobierno de los candidatos de gobiernos regionales, consultar el Voto Informado del Jurado nacional de Elecciones: <https://votoinformado.jne.gob.pe/voto/Compara>

¹⁸ Entendemos por clientelismo el “intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos, dado que intenta resolver problemas de distribución y mediar entre intereses diversos, siempre es político” (Schröter 2010)

1.2 Campañas políticas y empresarios

Como señalamos líneas arriba, el contexto de las campañas políticas en las regiones se inserta en la realidad de la fragilidad de los partidos nacionales y movimientos políticos que aparecen y desaparecen de elección en elección. Las campañas electorales tienen un exacerbado componente de publicidad, por ello, cada vez necesitan mayores recursos económicos y, por ende, han ido apareciendo personas o grupos que financian dichas campañas. Esta situación ha permitido el vínculo económico tácito y directo entre empresarios y candidatos. “Te apoyamos en tu campaña” es una frase que se repite con frecuencia por parte de los empresarios y sobre la cual no hay ninguna capacidad de control y supervisión por parte de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)¹⁹.

Las campañas electorales en las regiones son la plataforma pública que permite el ingreso al sillón regional, pero lo que hay detrás de ese triunfo electoral es un sinfín de relaciones y promesas. En las entrevistas realizadas se nos revela que el ingreso del candidato a la campaña electoral se da de dos formas: a) la persona que decide ser candidato y en el camino tiene que buscar, primero, financiamiento para publicitarse y, luego, una organización política que lo acoja; y b) los empresarios que buscan a sus candidatos para financiarlos y promoverlos durante la campaña electoral.

En ambos casos, la búsqueda de financiamiento marca el futuro del candidato, su potencial autoridad y su gestión regional. Ahora bien, estos ingresos están supeditados a una serie de promesas de recuperar la “inversión” económica hecha en la campaña a través de, principalmente, la obtención de contratos para obras públicas en la futura gestión regional. Así pues, podemos señalar que se va construyendo una especie de hipoteca de los candidatos para con los empresarios. En consecuencia, el compromiso de pago de la futura autoridad regional se resuelve a través del direccionamiento y favorecimiento en las licitaciones de obras o en la compra de bienes y servicios.

De otro lado, el apoyo de estos empresarios o inversionistas de la política tendrá una gran influencia en la designación de los altos cargos de la burocracia regional. Así, el personal de confianza no necesariamente reunirá las cualidades profesionales y éticas, sino que estará, más bien, en esos puestos por favores políticos y, en gran medida, colaborará o participará con las redes de corrupción.

.....
¹⁹ Es más, mediante la modificación de Ley de Organizaciones Políticas se le recortaron las funciones de fiscalización a la ONPE hasta que concluya el proceso electoral.

A continuación, veremos distintos testimonios que evidencian estos aspectos.

Financiamiento ilícito en las campañas electorales

En los últimos años constatamos un mayor incremento de los gastos de campañas en las elecciones regionales y locales. Una de las causas de esta realidad la podemos encontrar en el dinero ilícito que está solventando la competencia política. Así, por ejemplo, hay serios indicios de que el narcotráfico tiene una presencia cada vez mayor en la política peruana, tal como lo muestra el Informe del Congreso. Existe un interés creciente de lavar dinero en las campañas electorales. Muchos de los candidatos en las regiones son empresarios “prósperos” que en los últimos años han acumulado riqueza y paralelamente han incursionado en la política local. Una de las conclusiones de dicho informe es que “los gastos excesivos en las campañas electorales habrían sido un común denominador en los candidatos a gobernadores regionales”. De este modo, existirían clanes familiares que han ido incursionando en estos negocios de drogas y lavado de activos y han formado una cadena delictiva. En muchos casos, el dinero del narcotráfico termina inyectado en la economía formal a través de negocios empresariales. En el caso de Ayacucho, el gobernador Ocorima declaró en la elección pasada que él personalmente aportó a su propia campaña la suma de S/ 500 000 (Hidalgo 2015). El derroche de dinero en su campaña fue un indicio de las ingentes sumas que estaban presentes en su campaña electoral. Recordemos que este gobernador fue denunciado por el delito de lavado de activos proveniente de la explotación ilegal de tragamonedas.

Por su parte, el investigador Jaime Antezana señala en una reciente entrevista que estas elecciones regionales y locales de 2018 traerán una ola de narco-candidatos (RCR 2018). Una de las regiones con serios problemas en este aspecto es la región Cusco, donde se ha podido comprobar la infiltración de dinero del narcotráfico.

Por otro lado, en algunas regiones de la selva el dinero ilícito para las campañas proviene de la minería informal. Este es el caso de Madre de Dios. Así, en un reciente informe periodístico se señala que para la elección de 2018 siete aspirantes a cargos de gobernador y vicegobernador están relacionados a la extracción informal de oro. Al respecto, es importante indicar que esta actividad es responsable de la mayor deforestación y contaminación de una de las zonas más biodiversas del país (García 2018). Lo que buscarían estos “financistas” y candidatos es continuar con el negocio sin que las autoridades regionales les pongan trabas.

- El círculo de la corrupción en los Gobiernos Regionales

| ENTREVISTAS | |
|--|---|
| Tema: Campañas políticas y empresarios | |
| <i>Campañas financiadas por privados y proveedores</i> | <p>"Empieza sobre todo en la campaña electoral porque nadie saca el dinero de su propio bolsillo para las campañas. Vienen de otros operadores que van soltando sus recursos para luego recuperar" (Entrevista 1-Ayacucho).</p> <p>"Hay empresarios que ganan licitaciones. Con toda seguridad en la campaña ha estado haciendo cosas" (Entrevista 1-Ayacucho).</p> <p>"Hay proveedores que dicen 'no te preocupes nosotros nos encargamos de la campaña'" (Entrevista 2-Cusco).</p> <p>"Un gran sector de comerciantes que saben proveer al Estado, comienzan a buscar a los futuros candidatos y a las potenciales autoridades y les financian la campaña. Para mí, ese es el hilo más claro" (Entrevista 11-Cusco).</p> <p>"No siempre los que participan son los solventes económicos. Acá no hay grandes empresarios, sí hay grandes empresas pero ellos no están interesados en participar directamente como autoridades, ellos están detrás y a nivel nacional moviendo los hilos. Aquí los que participan, si usted evalúa a los candidatos, son gente muy modesta" (Entrevista 12-Moquegua).</p> |
| <i>Retribución en obras y trabajo a los financistas, proveedores y colaboradores</i> | <p>"Hay direccionamientos y favoritismos que están amarrados normalmente a quienes financian la campaña" (Entrevista 6- Ayacucho).</p> <p>"Para determinados cargos se contrata personal que no cumple el perfil técnico. Hay favoritismo en la designación de funcionarios. Muchos de ellos trabajaron en la campaña y entonces hay que pagar el favor político. Tenemos muchos requerimientos de fiscalización por ese tema" (Entrevista 4- Ayacucho).</p> <p>"Inicialmente, se gesta la corrupción antes de que asuman el cargo, desde la campaña. Es el peor problema que hay. En una campaña tiene que haber aportes, gastan ingente cantidad de dinero en publicidad y para ello, todos se matriculan con cuota y entonces el gobierno regional ya está comprometido en corrupción porque quedan como proveedores, tienen que manejar concursos y acomodar para que ellos ganen y ahí viene todo, yo creo. Cómo evitar que todo esto ocurra sería una forma de prevención" (Entrevista 3- Cusco).</p> <p>Dicen: "Yo tengo mis volquetes, te voy a apoyar con capital para la campaña (con tanto), te voy a pagar la prensa, te voy a pagar una emisora, pero a cambio me tienes que dar obra y te apoyo. Al final, esa gestión ya está comprometida para aceptar" (Entrevista 1 – Moquegua).</p> <p>"Es necesario desterrar los famosos puestos de confianza porque si el presidente o la autoridad que asume el Gobierno Regional es un delincuente corrupto que va robar, entonces sus funcionarios también. De modo que, si yo tengo una dependencia amical o un favoritismo, a mí me tienen que cumplir" (Entrevista 1- Madre de Dios).</p> <p>"La mayoría de gente que aportó en la campaña de Luis Otsuka Salazar, han sido mineros, que toda su vida se han dedicado a la minería y cuando entró a trabajar Otsuka Salazar, al mes siguiente varios aportantes se habían vuelto proveedores del Estado" (Entrevista 6-Madre de Dios).</p> <p>"Aquí dicen que Hilbck tiene un asesor cuestionado. Hay personas que han pedido su cabeza, está concentrando de 1 a 2 cargos; sin embargo, dicen que no pueden cambiarlo porque ha financiado la campaña del Gobernador Regional. Los que han financiado la campaña, son los que lo han puesto" (Entrevista 7-Piura).</p> <p>"Las empresas financian las campañas electorales con la exigencia de poner o elegir a las personas responsables en los cargos de decisión del Gobierno Regional" (Entrevista 8-Piura).</p> |
| Grandes inversiones en las campañas | <p>"Los recursos que ha utilizado Ocorima para la campaña son millonarios. Eso no se ha visto antes. Todos esto tiene que recuperarse" (Entrevista 3- Ayacucho)</p> <p>"Qué hace que la persona que va a ser candidato necesite de todo para hacer una campaña. Es difícil encontrar una campaña que no requiera de mucho dinero, casi todas las campañas requieren grandes cantidades de dinero. Entonces yo digo por qué se requiere tanto dinero, para hacerla hay que colocar afiches. ¿Para ser conocido tienes que colocar todo ello? ¿Y de dónde sale todo ese dinero?" (Entrevista 8-Moquegua).</p> |

Fuente: Equipo IED / Elaboración propia.

2. Gestión regional y corrupción

2.1 Redes de corrupción para las contrataciones de obras en las regiones

En esta sección se desarrollan y analizan dos dimensiones de articulación de las redes de corrupción en los gobiernos regionales. La primera es una articulación horizontal que describe el punto de origen de este círculo vicioso y cómo es sostenido a través de los procesos legales y administrativos que requiere la región para llevar a cabo una obra pública. La segunda dimensión es una articulación vertical de las redes de corrupción en la que destaca la corresponsabilidad de algunos sectores del gobierno nacional (como funcionarios del Ministerio de Vivienda y Construcción, Ministerio de Transportes y Comunicación y Ministerio de Economía y Finanzas) en los círculos perniciosos de la gestión regional.

2.1.1 Articulación horizontal de las redes de corrupción

Proceso de contratación de obras

El proceso de contratación de obras se divide en tres fases: los actos preparatorios, el proceso de selección y la ejecución contractual. En cada una de estas etapas las redes de corrupción actúan para favorecer sus propósitos.

Actos preparatorios

Esta es la fase en la cual se gestan los primeros pasos de la corrupción. Durante esta primera fase se destaca la elaboración del Plan Anual de Contrataciones como el primer instante en que se materializan las prioridades, promesas y compromisos con la población, pero también con los financiadores de la campaña para la obtención de licitaciones. Un tema que preocupa en esta etapa es la discrecionalidad del gobernador para modificar los acuerdos tomados en el Plan de Desarrollo Concertado²⁰ en lo que respecta a las obras. Se podría decir que los gobernadores actúan, en muchos casos, bajo una lógica coyuntural y populista, en lugar de atender las necesidades básicas reales, tal como señalan nuestros entrevistados de las regiones estudiadas.

.....
²⁰ Directiva 001-2014-CEPLAN, Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico, inciso b del artículo 6, numeral 7.3 del artículo 7 y 21. Aprobada por resolución de Presidencia del Consejo Directivo 26-2014-CEPLAN/PCD, modificada por resolución de Presidencia del Consejo Directivo 042-2016-CEPLAN/PCD.

Otro problema central es la designación del Comité de Selección por criterio de confianza, pues en la práctica dicha designación se realiza por amistad y cercanía con la autoridad y no sobre la base de conocimientos, méritos o probidad. De otra parte, como mínimo, deben ser tres los funcionarios que controlan este comité: un miembro del área usuaria, otro del órgano encargado de las contrataciones y un tercero especialista; son ellos los que deberían conducir toda la fase de selección. Sin embargo, es justamente el criterio de confianza para elegirlos y la dependencia de la autoridad regional que los designa, en cada nuevo proceso, lo que permite el direccionamiento de las contrataciones a un determinado postor.

En consecuencia, el direccionamiento hacia un contratista determinado desde la fase inicial del proceso se convierte en una de las formas principales en que opera la corrupción. Por lo tanto, es urgente actuar contra esta figura y fortalecer el carácter técnico y autónomo de los Comités de Selección y las responsabilidades que asumen en esta labor.

En esta fase también se encuentra la aprobación del expediente técnico²¹. De acuerdo a información de la OSCE, en el caso de una obra de procedimiento clásico²², el expediente técnico es elaborado por un consultor de obras, pero también puede ser elaborado por la propia entidad si se realiza por administración directa o por el ejecutor de la obra en el caso de "llave en mano"²³ o "concurso oferta"²⁴. El expediente técnico debe contar con los alcances de la obra (la metodología, las actividades por realizar y los productos), el perfil de la empresa con las características mínimas que garanticen la realización de las tareas solicitadas (las habilidades y la experiencia son algunas de ellas), y las condiciones contractuales que incluye la oferta económica y el plazo.

.....
²¹ El requerimiento debe contener las Especificaciones Técnicas en el caso de bienes, Términos de Referencia en el caso de servicios o Expediente Técnico en el caso de obras; además, debe incluir los requisitos de calificación que correspondan según el objeto de la contratación (OSCE 2017a).

²² Incluye los siguientes tipos de procesos de selección: Licitaciones y Concursos Públicos, Adjudicaciones Directas Públicas y Selectivas, Adjudicaciones de Menor Cuantía.

²³ En la "llave en mano", el postor se compromete a realizar todas las tareas en un solo contrato. El postor se encarga del diseño, la planificación, la ejecución en sí, la puesta en funcionamiento y de todas las demás fases que pueden surgir. Así, la entidad simplifica su trabajo. Lo que le hubiera costado tres o cuatro procedimientos de selección distintos, ahora lo puede realizar en un solo contrato (INCISPP 2017a).

²⁴ En el "concurso oferta", el postor concurre ofertando expediente técnico, ejecución de la obra y, de ser el caso terreno. Esta modalidad solo podrá aplicarse en la ejecución de obras que se convoquen bajo el sistema de suma alzada y siempre que el valor referencial corresponda a una licitación pública.

El problema yace en que los responsables de la elaboración del expediente técnico realizan perfiles tan específicos que, desde un inicio, los postores ya se ven excluidos, lo que supone el direccionamiento de la licitación a un postor en particular, quien es el único que cumple con el perfil requerido. También sucede que las características técnicas elaboradas para el expediente técnico carecen de las precisiones necesarias. El expediente técnico corre el riesgo de ser uno de escritorio y no un expediente de terreno. En ocasiones, durante la fase de la ejecución, se crean problemas en las obras como fallas geológicas u otros que no existen, pero que los faculta a generar adendas y adicionales al contrato. Por otro lado, el expediente técnico podría tener omisiones deliberadas con la intención de que en la fase de ejecución contractual se agreguen acciones no contempladas en el documento y el presupuesto aumente.

Esto está en consonancia con la común práctica del financiamiento privado de los expedientes por parte de los empresarios de obras, quienes incluso buscan la aprobación del presupuesto para determinada obra en las entidades del gobierno central en Lima.

Es habitual que autoridades y funcionarios, junto con proveedores del Estado, viajen a Lima a gestionar la aprobación de proyectos y la asignación de recursos presupuestales, hecho que produce, en muchos casos, el pedido de coimas. Asimismo, el famoso diezmo ya no es un hecho aislado, sino que es de uso y costumbre en todos los gobiernos regionales y municipales.

Esta primera fase plantea que no se trata de un proceso de direccionamiento básico; por el contrario, es sofisticado, pues obliga a una serie de requisitos que implican falsear o revestir de formalidad el direccionamiento. Sin estos requisitos las cosas burdas se pueden descubrir con facilidad. El revestimiento no debe ser obvio. Hay, sin duda, funcionarios públicos que conocen al detalle el manejo de las normas de contrataciones, lo que les permite cubrir el direccionamiento de las formalidades legales y técnicas.

Fase de Selección

El siguiente paso es la fase de selección. Durante esta fase se tiene interacción pública y formal con los postores a través del proceso de la convocatoria, la presentación de propuestas, la calificación y el otorgamiento de la buena pro. El punto álgido de esta fase es el desenvolvimiento del Comité Especial o de Selección nombrado para tal efecto. Este tiene como objetivo principal la elección del ganador de la buena pro en el proceso de selección.

Los funcionarios elegidos para el Comité de Selección suelen ser quienes ocupan los puestos de confianza, es decir, cargos altos en la administración regional. No obstante, muchas veces sucede que dichos cargos (en la medida que les ocupan mucho tiempo) no les permiten hacer seguimiento al concurso público, lo que retrasa fechas, le quita rigurosidad al proceso, etc. Así también, muchos de estos funcionarios fueron elegidos para direccionar el concurso de licitación de las obras, es decir, que en muchos casos el concurso público ya está ganado por un contratista desde antes de convocar el concurso. Esto último se hace evidente en el perfil del expediente técnico que, en muchos casos, establece como requisito las especificaciones del currículo de alguna empresa de interés.

Así es que una vez que se publican las bases de la convocatoria, ese postor interesado, al que se le ha direccionado la obra, va a tener una injerencia en todo el proceso. En muchos casos, la convocatoria se convierte en un montaje que tiene como desenlace lo ya previsto en acuerdos previos y no formales, en los que se abre un camino paralelo de información privilegiada a los postores de interés. Existen varios ejemplos, según nuestras entrevistas, en los que las empresas presentan documentación falsa, si es que no cuentan con la especificidad del perfil. También sucede que empresas con pocos días de haberse formado ganan la licitación. Como puede observarse, en muchas oportunidades se incumplen groseramente los propios requisitos de la entidad y se adjudica la oferta a empresas o personas que no tienen el perfil para realizar las actividades o proyectos determinados. Es más, a veces se presenta la misma empresa a una licitación con diferentes razones sociales, pero se trata del mismo dueño, del mismo grupo o de los mismos propietarios .

Ejecución contractual

La tercera fase es la de la ejecución contractual, que es en la que se hacen evidentes las fallas, omisiones y arreglos en el proceso de contratación que se van tejiendo en las fases anteriores. Aquí es donde se ejecutan las adendas, las valorizaciones, las ampliaciones de plazo, los montos adicionales por mayores gastos generales y se realizan los procesos de arbitrajes que, en su mayoría, no resultan satisfactorios para el Estado. No obstante, otros arreglos también se esconden aquí. Algo muy común en las obras que se ejecutan en las regiones es el retraso y su mala calidad. Hay diversos testimonios que señalan que dichas obras se entregan con meses de retraso sin una debida justificación. De otro lado, las quejas por la baja calidad de las obras tienen como razón principal la corrupción de los contratistas respecto de los materiales de construcción, lo que ha servido de excusa para que las propias entidades del gobierno regional asuman algunas obras bajo la modalidad de Administración Directa. En todo esto, el Supervisor de Obras juega un papel

fundamental. Si estableciera un control riguroso, la corrupción en el manejo de los materiales o en la sobrevaloración tendría pocas posibilidades de realizarse. Sin embargo, en la mayoría de casos el supervisor es una pieza clave en las redes de corrupción. La labor del supervisor está regulada por el decreto supremo 056-2017-EF, en los artículos 159 y 160, en los que se establece como sus principales funciones el seguimiento puntual de carácter técnico, normativo, administrativo y de control de calidad efectuado por una persona con experiencia y conocimientos en la materia, para asegurar que la obra se efectúe con la calidad, costo y tiempo establecidos en el contrato, expediente técnico y normas vigentes.

El riesgo de las fases anteriores, que se traducen en la ejecución contractual, es que las empresas contratistas que se constituyeron con el fin de una obra específica, luego de ejecutar la obra, liquidan el contrato, reciben el pago por lo ejecutado y se disuelven, lo que anula la responsabilidad futura de una mala obra aprovechándose del marco legal. Otro problema de corrupción que está asomando en las regiones es la extorsión que realizan seudos sindicatos de construcción civil a las obras, a partir de cupos de dinero por dejar trabajar a las empresas constructoras, y también la obligación de que en dichas obras se contrate a trabajadores que ellos designen. Esta es una situación similar a la que se observa en Lima y en el Callao.

Por otro lado, en las regiones con mayores recursos en presupuestos para obras grandes hay que considerar como pieza clave de este engranaje de corrupción a los abogados o estudios de abogados que prestan sus servicios para diseñar esquemas “legales” a los fraudes que se cometen desde las autoridades regionales²⁵. Si algo falla, ellos van a salir a defender a los funcionarios envueltos en escándalos de corrupción. Los abogados van a colaborar en gran medida con elaborar, implementar y defender estrategias de corrupción en la burocracia estatal. A su vez, ellos sirven de enlace con fiscales o jueces para tener una mayor seguridad de que sus casos sean resueltos de la manera más conveniente para sus intereses. Esos contactos con la burocracia judicial son la clave para mantener la impunidad.

En conclusión, lo que podemos destacar es que existe un circuito de la corrupción que se inicia desde la etapa del financiamiento de campañas y continúa con la designación de funcionarios de confianza en puestos claves como el Comité de Selección para finalmente afectar todo el proceso de contratación de obras y el modelo de gestión de las obras. En cada una de ellas existes redes que fortalecen este circuito, tal como se muestra en el gráfico 28.

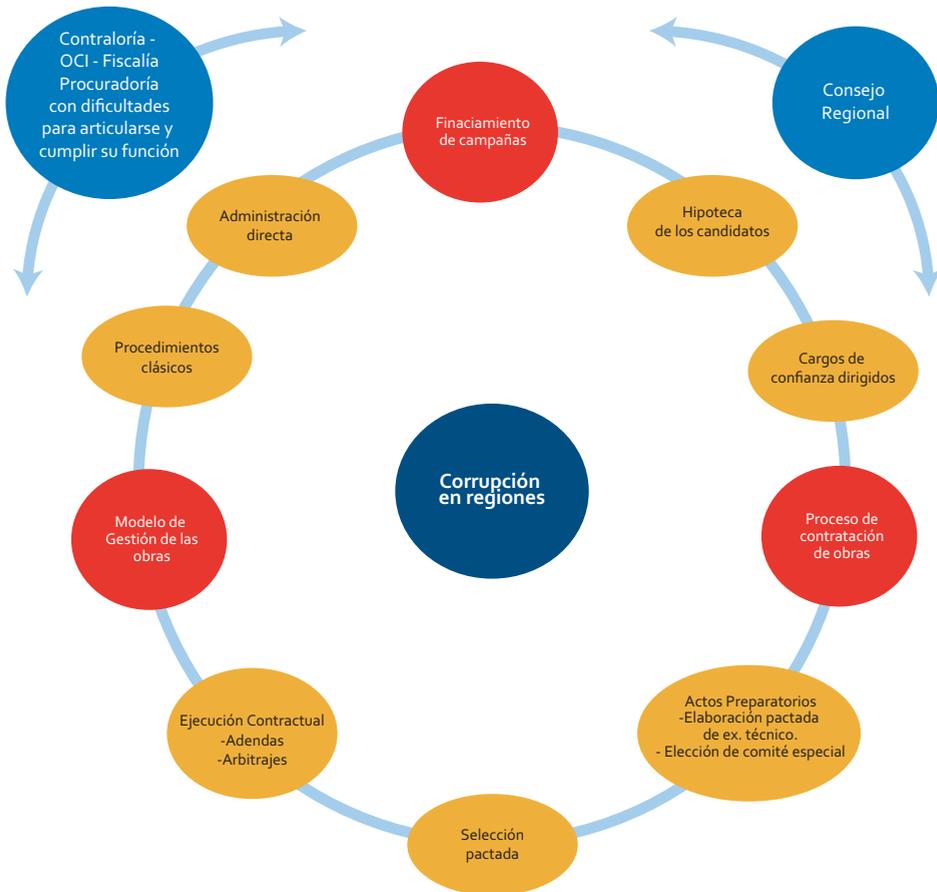
.....
²⁵ Estas ideas han sido desarrolladas y confirmadas en nuestra entrevista con funcionarios de la administración de justicia.

- El círculo de la corrupción en los Gobiernos Regionales

Esta situación es muy grave en este año pues, como lo ha señalado el presidente de la República, se han destinado cerca de diez mil millones de soles a las regiones para ejecución de obras y el riesgo de corrupción aumenta.

Asimismo, al tratarse de un año electoral en que finalizan estas gestiones y se instalan nuevas autoridades se debe promover una transparencia ordenada y libre de corrupción.

Gráfico 28. Círculo de la corrupción en gobiernos regionales



Fuente: Elaboración propia.

| ENTREVISTAS | |
|--|--|
| Tema: Actos preparatorios | |
| <i>Financiamiento privado de expedientes</i> | <p>“El privado financia la elaboración del expediente para después ganar la obra y más cosas. Ellos mismos gestionan el código SNIP, etc.” (Entrevista 1-Ayacucho).</p> <p>“Yo tengo la sospecha que quiénes han formulado los borradores de las bases para los mismos contratos son el Estudio Echecopar de la mano con los del Grupo Graña y Montero” (Entrevista 9-Cusco).</p> |
| <i>Nuevo sistema de proyectos</i> | <p>“Hay un nuevo sistema donde todos los proyectos tienen que estar dentro de la programación multianual. Esto significa que sabes que hay que presupuestar el perfil, el expediente, etc. Es una forma de controlar el despilfarro de dinero. Es aceptable. Sin embargo, hay necesidades que no lo podemos planificar, pues salen en determinados momentos y obedecen a demandas específicas de la sociedad”. (Entrevista 2-Ayacucho).</p> <p>“El gobierno central ha creado el INVIERTE.PE, antes se usaba el SNIP. Supuestamente el nuevo sistema es más rápido y dinámico, pero también tiene sus fallas” (Entrevista 8-Madre de Dios).</p> <p>“Con INVIERTE.PE se hacen fichas de acuerdo a las complejidades de la obra pero las fichas deberían contener un 95% del expediente técnico porque hay varias obligaciones que se omiten. Así, en el perfil sale barato pero en el expediente sale caro” (Entrevista 3-Piura).</p> |
| <i>Estudios mal elaborados para el incremento de costos en las obras</i> | <p>“Lo otro es la sobrevaloración de las obras. Están mal hechos los estudios, de manera inadecuada. Todo esto se presta para que más adelante se incremente la obra” (Entrevista 4-Ayacucho).</p> <p>“Estos procesos de adquisiciones, desde la formulación de expedientes técnicos que se contratan por terceros, en algunos casos consultoría, son contratos mal hechos que luego devienen en reclamos y procesos arbitrarios” (Entrevista 7-Cusco).</p> <p>“En realidad, es la calidad de personal, se necesitan buenos profesionales para realizar buenos expedientes” (Entrevista 7-Cusco).</p> <p>“Los contratos se ejecutan, pero el ejecutor no concluye porque desde el inicio los expedientes técnicos están coludidos. No se hacen buenos expedientes técnicos para que con ese pretexto el contratista tenga que ampliar el presupuesto y hacer adendas” (Entrevista 5-Madre de Dios).</p> <p>“No tengo constancia de que se haya detectado algún caso de corrupción pero donde pienso que podría generarse es en el área donde se realiza el movimiento de compras, en el área logística. Básicamente, creo que es la compra para la obra física o equipamiento logístico que incrementa el costo de las obras de la entidad” (Entrevista 11-Moquegua).</p> <p>“Todo es el expediente técnico. Están acostumbrados a hacerlo sentados en sus casas, no van al campo a hacer las medidas, porque si ellos fueran, sabrían cómo es el lugar y los riesgos que pueden darse; luego dicen: esa roca yo no la vi, pero si hubiese ido, seguro la habrían visto. Luego necesitas otra maquinaria, se crea el adicional y todo es un círculo” (Entrevista 3-Piura).</p> <p>“Presento el expediente técnico mal hecho para beneficiarme de los adicionales cuando el proyecto se ejecute. Entonces, yo creo que ahí hay un punto de quiebre, no se trata de mejor regulación, se tiene que atacar la aprobación de adicionales, esto está íntimamente ligado con el trabajo de instrumentos de gestión o protocolos” (Entrevista 4-Piura).</p> |

- El círculo de la corrupción en los Gobiernos Regionales

| ENTREVISTAS | |
|---|--|
| Tema: Actos preparatorios | |
| Comité de Selección | <p>“El problema está en los que conforman el Comité, ellos son los que arreglan las bases para favorecer de alguna manera. Conciertan con alguien y formulan las características que se requiere. Usted va a la municipalidad y ya se sabe quiénes van a formar el Comité, va al Gob. Regional y ya sabe quiénes van a formar el comité; y los que lo conforman, ya saben cómo es el negocio, saben cómo es la repartija. Creo que desde ahí se tiene que partir, desde la gente de confianza” (Entrevista 1-Madre de Dios).</p> <p>“Han habido autoridades que han cambiado de comité y han puesto otros de acuerdo a sus intereses en ese tema. Me parece que para ser parte del comité debería existir una norma específica de qué requisitos se deben reunir y no solamente ser funcionario público. Se debe buscar un perfil determinado para esa función para que puedan hacer un buen trabajo” (Entrevista 3-Cusco).</p> <p>“Generalmente, el Comité de Selección es a propuesta de ellos (Gobierno Regional. Ellos dicen: ‘yo te pongo aquí, porque tú vas a tener que ayudarme con esto’. Los miembros del comité no son personas imparciales, pero finalmente es gente que tiene vínculos con los proveedores” (Entrevista 6-Piura).</p> |
| Discrecionalidad en la planificación de las obras. Populismo en la inversión | <p>“No se respetan las normas ni los documentos de planificación estratégica. Dependiendo del contexto el gobernador puede direccionar obras a tal o cual población aun cuando no estaba planificado. Muchas obras no guardan relación con el Plan de Desarrollo Regional Concertado en donde están los planes y programas de inversión. Hay mucha improvisación y populismo para poder hacer las inversiones” (Entrevista 4-Ayacucho).</p> <p>“El Plan de Desarrollo Concertado se convierte en la visión de desarrollo del gobernante. Así, se terminan atendiendo actividades y obras por demandas coyunturales lo que disminuye los recursos y altera la organización” (Entrevista 2-Piura).</p> |
| Obras por convenios internacionales | <p>“Determinadas obras se han realizado por contrato, pero por convenios internacionales como la OIM, donde las normas de OCE no son aplicadas para ellos y también están terminando sus obras después de muchos años” (Entrevista 4-Ayacucho).</p> |

Fuente: Equipo IED/Elaboración propia.

| ENTREVISTAS | |
|--|--|
| Tema: Fase de Selección | |
| <i>Diezmo y sobrevaloración de obras</i> | <p>“Lamentablemente en estos tiempos se ha generalizado ese famoso diezmo que le dicen, eso es de verdad y no solamente en gobiernos regionales sino también en gobiernos locales” (Entrevista 4-Ayacucho).</p> <p>“También se ha visto que el mejor postor es el que gana las obras sobrevalorada. Si hacemos un análisis un proyecto que debe costar un millón cuesta un millón y medio entonces o a veces lamentablemente se ha generalizado este diezmo ya no se hacen buenas obras, se cumple la meta, pero con materiales de mala calidad o un tipo de mezcla totalmente pobre” (Entrevista 4-Ayacucho).</p> <p>“El famoso diezmo ya no es algo aislado, sino que es de uso y costumbre en todos los gobiernos regionales y municipios. Un alcalde me dijo: ‘yo he ido a Lima a ver el tema de mi agua y desagüe y me están pidiendo 3 000 000 y en mi distrito me están pidiendo 40 000 soles’. Otro alcalde de la región que viajó a Lima a preguntar por la demora en los trámites en el Ministerio de Vivienda, le dijeron: ‘tú tienes que dar’; él dijo que no tenía y le dieron la fórmula fácil: ‘búscate un contratista que te dé un adelanto y aprobamos tu proyecto, le entregas la buena pro y punto, vas a ganar porque vas a hacer bien tu obra y vas a quedar bien con tu gente’ ” (Entrevista 8-Madre de Dios).</p> <p>“Las adquisiciones deberían ser directas y a precio de mercado. La corrupción se evidencia cuando se pide determinar el precio de los productos y estos son cambiados. Vas al mercado y encuentras un lapicero a 0.50 céntimos, pero para la institución se cobra un sol” (Entrevista 5-Madre de Dios).</p> <p>“El contratista busca sacarle el máximo provecho a un contrato. Exprimir la ley a su favor” (Entrevista 3-Piura).</p> |
| <i>Favoritismo en la adjudicación de las obras</i> | <p>“El favoritismo es con los amigos de una empresa entonces hay que darle a él o de lo contrario ya está hablado porque apoyó en la campaña y existen compromisos” (Entrevista 4-Ayacucho).</p> <p>“Las convocatorias a veces se hacen con determinados direccionamientos, para que favorezcan a determinada empresa” (Entrevista 4-Moquegua).</p> <p>“Sacan a licitación algunas obras y cuando ven que la persona o empresa que ellos desean que gane, no lo hará, dejan la licitación desierta, la impugnan y hacen un proyecto nuevo” (Entrevista 3-Madre de Dios).</p> <p>“Muchas veces la información de las ofertas se filtra, los términos de referencia y los montos, cuando tiene que ser reservado. Ellos (Comité de Selección) filtran intencionalmente la información, entonces gana la empresa con la que se han coludido porque presentan montos más bajos para que les den la buena pro” (Entrevista 6-Piura).</p> |
| <i>Empresas fantasmas</i> | <p>“A veces se presenta esa misma empresa (a la licitación) con otras razones sociales para cumplir, pero es el mismo dueño, el mismo grupo, los mismos propietarios, sino que los tres presentan para cumplir el requerimiento de tres cotizaciones. Como quiera, va a ganar uno de los tres” (Entrevista 4-Moquegua).</p> <p>“Los proveedores, para hacer parecer que había varios competidores, hacían aparecer varias empresas que competían, pero era la misma empresa que había creado otras empresas paralelas que hacían ganar a uno o al otro” (Entrevista 6-Madre de Dios).</p> |

- El círculo de la corrupción en los Gobiernos Regionales

| ENTREVISTAS | |
|--|--|
| Tema: Fase de Selección | |
| <i>Empresas insolventes para contratar con el Estado</i> | <p>“Se hace contratación con empresas que no tienen capacidad para ejecutar los proyectos. Cuatro amigos forman su empresa de la noche a la mañana y no tienen la capacidad económica como para ejecutar una obra de millones de soles, y dejan abandonadas las obras. Se comprometen con dos o tres obras y luego se sabe que la empresa es insolvente” (Entrevista 4-Ayacucho).</p> <p>“Es necesario que se trabaje con proveedores que realmente tengan establecimientos comerciales, no proveedores en papel que tienen sus oficinas en los hoteles, en algún edificio o en un restaurante, que no tienen capacidad para operar” (Entrevista 5-Madre de Dios).</p> |
| <i>Documentación falsa de las empresas</i> | <p>“Las empresas falsifican información y no le hacen el control posterior, nosotros hemos pedido que se haga una fiscalización a la empresa para pedir la nulidad del proceso” (Entrevista 4-Ayacucho).</p> <p>“Los mismos empresarios que hacen sus empresas fantasmas y se vuelven proveedores, los hacen con documentación falsa. Sería necesario que todas las instituciones que trabajan con el Estado, transparenten qué rubros y precios tienen para que la población sepa cómo se está trabajando” (Entrevista 5-Madre de Dios).</p> <p>“Las empresas que tienen una sentencia no pueden participar de una licitación pero sí las que todavía no han sido juzgadas. A veces, en ambos casos, es información que no se presenta o se altera” (Entrevista 8-Piura).</p> |

Fuente: Equipo IED / Elaboración propia.

| ENTREVISTAS | |
|-------------------------------|--|
| Tema: Ejecución del Contrato | |
| <i>Extorsión en las obras</i> | <p>“Acá recién están aprendiendo, tenemos dos sindicatos reconocidos entre ellos están sectorizando las obras. Uno de ellos maneja la obra del Colegio Mercedes y la otra obra está en Mollepatá” (Entrevista 2-Ayacucho).</p> <p>“Hemos tenido un dirigente que estaba metido en la corrupción y desprestigiaba a la institución, lo expulsamos. En el sindicato tenemos nuestros estatutos y cumplimos con ellos” (Entrevista 9-Moquegua).</p> |
| <i>Retraso de las obras</i> | <p>“El otro tema sí pues también a veces proyectos que se tienen que culminar en 5 meses, pero se culmina en 8 meses y lo peor es que no se cobran las penalidades a favor del Estado” (Entrevista 4- Ayacucho).</p> <p>“Hay expedientes que tienen años de elaborados, por tanto, algunos precios están desfasados, por no decir que todos están desfasados. Los proyectos que se han elaborado en 2012, 2013, 2010 entran en ejecución recién, entonces estos expedientes ya vienen con precios un poco desfasados y con la tecnología un poco desfasada y al momento de ejecución tenemos que superar eso y actualizar. Eso ya genera un cambio y por lo tanto los precios también; ahí es donde se genera una distorsión en cuanto a costo/tiempo, pero lo que recomendamos aquí es que se coordine con logística cuando el que hace requerimiento, que es un residente de obra, y ve que el bien que está solicitando tiene el precio muy alto, debe solicitar un sondeo de mercado y previamente ellos también pueden hacer un sondeo de mercado para ver esa diferencia, hacer unas cotizaciones en función a eso solicitar su material” (Entrevista 11-Moquegua).</p> <p>“Se otorgaba adelanto de materiales de hasta el 40% de la obra, pero demoraban y decían que no podían avanzar porque el Gobierno Regional les rescindía el contrato y seguían con los adelantos. Luego cogían la garantía, o sea no valía nada la garantía. Nos timaron porque se fueron con el dinero, se llevaron casi dos millones y medio, dejaron la obra en un 55%.</p> <p>Ya cuando el gobierno regional ha retomado la obra para terminarla por administración directa, han tenido que hacer partidas que supuestamente ya habían sido valorizadas” (Entrevista 8-Madre de Dios).</p> |

| ENTREVISTAS | |
|--|--|
| Tema: Ejecución del Contrato | |
| Licitaciones amarradas y con perjuicio al Estado | <p>“Con las leyes de contratación con el Estado tenemos diferentes dificultades, pues estas se hacen a favor de las empresas contratistas. Cuando hay una licitación de un proyecto hay un postor, un ganador, pero qué pasa cuando no cumplen y se entra a situaciones judiciales. Estas empresas son los ganadores por estas mismas leyes que están dadas a favor de ellos. Ahí es donde pierden grandes presupuestos. El mismo GR hace estas licitaciones para que estas empresas en el tiempo no cumplan” (Entrevistado 4-Ayacucho).</p> <p>“Puede dar lugar a corrupción, si yo he declarado un proyecto para tres años que cuesta 30 millones y así es eficiente, pero luego el proyecto es como de 8 y 10 años y sube al 500%, entonces ese proyecto ya no es eficiente, es una carga” (Entrevista 7-Cusco).</p> <p>“Donde sí se genera este desmedro económico al estado, que es lo primordial en el tema de corrupción, es en el proceso de las compras” (Entrevistado 6-Moquegua).</p> <p>“Dicen que el director regional ha estado pidiendo cupos a los mineros, diciéndoles que si no le daban tanta cantidad de dinero, anularía su concesión. Me dijeron que pedía 15 000 por cada minero y los voucher de los depósitos tenían que ser presentados a la trabajadora del área” (Entrevista 8-Madre de Dios).</p> <p>“Hacen la contratación no para cumplir con el fin público de ejecutar la obra del proyecto sino para encontrar algún error e irse a conciliación y después a arbitraje y ahí se saca más dinero. Ese dinero que buscan ya está armado de esa manera en vínculo con los funcionarios que ingresan mal la información y cometen errores” (Entrevista 5-Piura).</p> |

Fuente: Equipo IED / Elaboración propia.

Modelos de contratación de obras

Las obras que proyecta el gobierno regional pueden ser ejecutadas por contratación o licitación pública o por administración directa, entre las más importantes²⁶. El primer modelo (contratación) ya lo hemos desarrollado en extenso en el punto anterior (proceso de contratación), mientras en esta sección vamos a describir los beneficios y dificultades que se han recogido de la implementación de obras en las regiones.

En líneas generales, ambos modelos pueden ser vulnerados si es que existe el objetivo de aprovecharse, tal como se aprecia de nuestras entrevistas con diversos actores regionales. Las obras ejecutadas por contratación o licitación han tenido

.....
²⁶ Sobre lo que implica cada uno de estos modelos ver el primer capítulo.

problemas en ejecutarse en los plazos acordados y con costos muy por encima de lo inicialmente presupuestado. Ante esta realidad, varios gobiernos regionales han optado por llevar a cabo las obras pequeñas y medianas bajo el modelo de la administración directa. En todos los casos, los problemas con las empresas contratistas y el mayor costo han sido los argumentos para manejar directamente las obras.

Los funcionarios señalan una serie de beneficios que este modelo traería a la gestión y a la población: ejecución más eficaz de las obras, mayor cantidad y condiciones de trabajo a la población, mejor salario, entre otros. Sin embargo, también en este modelo se puede encontrar dificultades, como, por ejemplo, la falta de supervisión, el incumplimiento de plazos y la paralización de obras. En esta modalidad no hay una supervisión independiente que pueda certificar, alertar y reclamar sobre la calidad de la ejecución y el incumplimiento de plazos, pues el gobierno regional es el ejecutor e inspector de la obra, fungiendo de juez y parte y evitando, así, la aplicación de las penalidades. También podemos constatar que existen problemas y riesgos de corrupción en la selección de proveedores para la compra de los materiales que se utilizarán en las obras, pues existe una tendencia a sobrevalorar los precios de estos.

El riesgo que enfrenta el gobierno regional con la administración directa es si puede certificar que tiene las capacidades para ejecutar obras de envergadura media y alta, cuando en realidad no las tienen. Ejemplo de ello, en las cinco regiones, es el número de obras paralizadas por administración directa (258) en comparación con las obras paralizadas por contrata (55; ver gráfico 12). Además, existe el riesgo del clientelismo cuando se contratan trabajadores allegados al gobierno para que ejecuten la obra.

| ENTREVISTAS | |
|--|---|
| Tema: Administración Directa | |
| <p><i>Justificación de ejecución de obras por Administración Directa</i></p> | <p>“¿Cuáles son los beneficios de hacer una obra por AD? La garantía de que se ejecute la obra en los plazos y con una mejor calidad. Es mejor que la contrata. Por ejemplo, el Colegio Las Mercedes se inició por contrata y por una serie de fallas de la empresa, la liquidamos y asumimos por AD. Las empresas hacen mal su trabajo, roban materiales y no colocan lo acordado en las obras. Son infraestructuras defectuosas. Nosotros tenemos que corregirlas. Tenemos mejor control y podemos llevarlo a cabo”. (Entrevistado 2-Ayacucho).</p> <p>“Las obras por AD tienen su propio pago, tenemos una escala de pago a los operarios eso también hace de que se reduzcan los costos simplemente llegan a mayor número de personas” (Entrevistado 2-Ayacucho).</p> <p>“Ejecución directa es mucho más barata cuando son cosas cortas porque te salen los costos menores, te cuesta menos. No necesariamente puede haber corrupción porque tú puedes ver que te cuesta menos que darle a un tercero” (Entrevistado 2-Cusco).</p> <p>“Las obras por administración directa son mejores porque se reconocen los derechos. Cuando hacen las obras por terceros, ellos tratan de recuperar su dinero a espaldas de los trabajadores. No les pagan sus beneficios, no reconocen el régimen de construcción civil, no reconocen escolaridad ni movilidad” (Entrevista 9-Moquegua).</p> <p>“Debería haber más administración directa porque es fuente de trabajo para la ciudadanía, pero para proyectos de competencias regionales, obras menores. Si la región hace proyectos de dos millones o millón y medio, tranquilamente podría hacerse eso” (Entrevista 1-Piura).</p> |

ENTREVISTAS

Tema: Administración Directa

Pasivos de la Administración Directa

“La administración directa aparte de generar corrupción, genera clientelismo político y eso es bastante penoso” (Entrevistado 1-Cusco).

“No hay mejor forma que tenga el alcalde de robar que la administración directa de obra porque es difícil de controlar. Surge la posibilidad de que, a través de su residente, supervisor o quien corresponda cargan gente que no trabaja realmente y eso es un costo adicional para el Estado” (Entrevistado 4-Cusco).

“Las regiones parecen islas, se manejan al margen. Yo creo que el problema es que las obras se ejecutan por administración directa. Ahí debe ponerse un límite en el monto, porque si yo soy gobierno regional, no puedo tener la capacidad para ejecutar un proyecto de 23 millones de soles o de más de 10 millones de soles; no tengo capacidad de recursos humanos, ni logística. Lo mejor en esos casos es licitarlo, para que lo haga una empresa, porque con Administración Directa se genera una caja chica para ellos, es la mejor manera para coger dinero o beneficiar a su entorno” (Entrevista 11-Madre de Dios).

“Cuando es ejecución directa en AD, no se cumplen los plazos para ejecución de proyectos, el Gobierno Regional se asigna presupuesto y se fiscaliza a sí mismo, fiscaliza el uso del dinero que se gastó y se liquida. Cuando no se liquida una obra no se puede generar otro proyecto en esa misma zona, pese a ello, no liquidan” (Entrevista 11-Madre de Dios).

“Nosotros tuvimos un problema con una obra. En algún momento el contrato se resolvió y el saldo de obra lo sacamos por administración directa. Nosotros no teníamos maquinaria, ni personal o capacidad para ejecutar la obra. La misma Gerencia General, a través de la oficina de licitación y la oficina de abastecimiento, hicieron la convocatoria a través del SEACE, para poder adquirir una chancadora primaria. ¿Cómo vas a ejecutar una carretera si no tienes una chancadora y plantas de asfalto? Evidentemente, no teníamos la capacidad técnica para ejecutar obras por administración directa. Algunos piensan que hacer obras por administración directa va a significar que se va a robar menos” (Entrevista 4-Piura).

Fuente: Equipo IED / Elaboración propia.

2.1.2 Articulación vertical de las redes de corrupción

Las redes de corrupción no solo se producen al interior de los gobiernos regionales. Hay una fuerte interacción entre la función regional y nacional para la ejecución de las obras regionales. La aprobación de los presupuestos subnacionales requiere de la aprobación de las entidades nacionales como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento o el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. En este sentido, los gobernadores y sus funcionarios viajan a Lima a realizar los trámites necesarios. De acuerdo a información de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros²⁷, los gobernadores regionales viajan de dos a cuatro veces por mes²⁸ para el seguimiento de proyectos, financiamiento y firma de convenios, con la percepción de que los que tienen el poder de decisión se encuentran en Lima.

Diversas entrevistas nos muestran que existe una red de funcionarios nacionales que negocian la aprobación de los presupuestos regionales. Existiría un pago para dar el visto bueno (generar el código SNIP) a determinadas obras. Una evidencia concreta de esta práctica es el caso del alcalde del distrito ayacuchano de San Juan Bautista, Mardonio Guillén, quien denunció un ofrecimiento de operadores del MEF para la aprobación de su proyecto a cambio de un 5% (Prado 2018). Empero, no solo hay que atender a los dos actores principales: gobernadores y funcionarios nacionales. Otro actor importante es el empresario que llevará a cabo la obra, quien ejerce una función de intermediario. En muchos casos es este personaje quien realiza todas las gestiones previas para la aprobación del presupuesto. Es él quien sabe moverse en la maraña burocrática del Estado.

Ahora bien, el éxito de las autoridades regionales se mide por las obras que realizan en sus territorios, pues estas son muy valoradas por la ciudadanía, y ello genera un incentivo para llevarlas a cabo. Sin embargo, la variable de la corrupción está presente en todas las decisiones para la realización de las obras. De esta manera, se generan articulaciones peligrosas e incluso delictivas entre la gestión nacional y la regional, como se puede apreciar en el siguiente cuadro de entrevistas.

.....
²⁷ Información solicitada a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministro el 7 de agosto de 2018.

²⁸ Según información, desde que se ha implementado el GORE Ejecutivo, los viajes a la capital se han reducido en un 50%.

ENTREVISTAS

Tema: Relación gobiernos regionales y el gobierno central

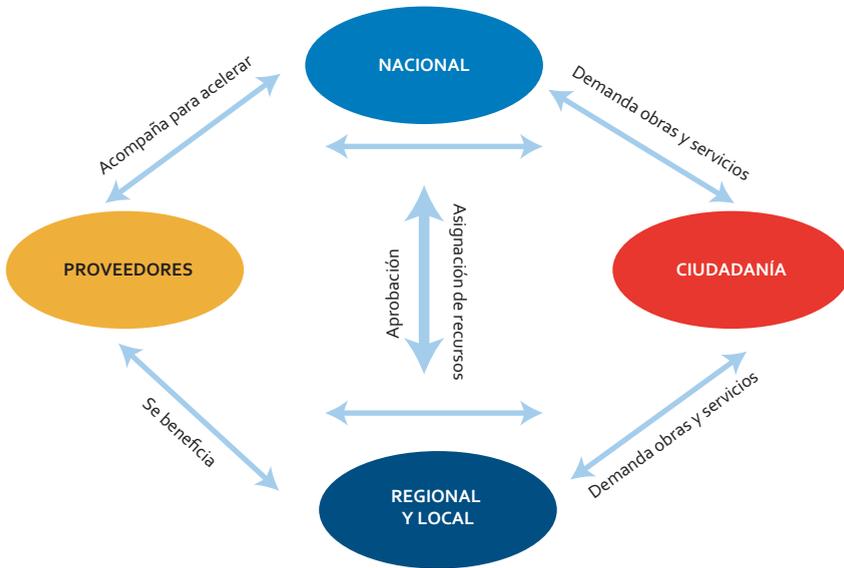
| | |
|--|--|
| <p><i>Gestión de proyectos en Lima y la corrupción</i></p> | <p>“Los contactos van hasta Lima. Un alcalde me decía que él solo firma y da su aval. Ese es el círculo, por ahí se agarran las cosas, el privado compra y gestiona el proyecto el Lima” (Entrevista 1-Ayacucho).</p> <p>“Hay inconvenientes. Por eso, el presidente regional viaja constantemente y se reúne con los ministerios para lograr que se aprueben presupuestos que permitan seguir ejecutando obras en la región. Es engorroso, no es fácil que logre algunos beneficios desde los ministerios. Se ha logrado, pero no son todos” (Entrevista 1-Moquegua).</p> <p>“El MEF tiene un grupo técnico que supuestamente se dice que son de alta especialización en el extranjero pero que no comprende la realidad del país. Entonces, como no comprende la realidad del país, no puede generar políticas transversales que luchen contra la corrupción” (Entrevista 4-Moquegua).</p> <p>“El presupuesto es ínfimo y las gestiones del Gobernador con el Gobierno Central son confrontacionales, por ese motivo las gestiones no siempre dan frutos. La población desconfía y piensa que hay malversación”. (Entrevista 5-Madre de Dios).</p> <p>“Hace poco nosotros estuvimos en el MEF haciendo unas gestiones. Cuando fuimos a trabajar a Lima, no nos dijeron nada, pero nos dieron todas las facilidades del caso, al final se tuvo que dar algo. Lógicamente, ellos no pidieron directamente, pero nos dijeron que nos habían dado facilidades con los documentos y como habíamos estado 2 días en el MEF; hicimos una colecta, se juntó como 3 mil soles, técnicamente eso es una coima, a pesar que ellos no lo han pedido, ellos nos dan un mensaje sobre entendido” (Entrevista 8-Madre de Dios).</p> <p>“La dirección e indicaciones de cómo ejecutar una obra ilícita vienen de Lima” (Entrevista 4-Piura).</p> |
| <p><i>Circuitos de corrupción en todos los niveles de gobierno</i></p> | <p>“Todo indica que hay una ruta de la corrupción que va desde el municipio, GR y que llega a lima a uno de estos ministerios como el de Vivienda y Construcción. La idea es obtener los recursos que este pueda hacer viable la obra. Estos circuitos de diezmos no solo son internos sino también llegan hasta Lima” (Entrevista 6-Ayacucho).</p> <p>“Las personas que van a Lima a tramitar sus obras, tienen que ir con plata, de lo contrario, no los atienden. En otras regiones, a veces van con el contratista para que pague todas esas ‘cositas’ que van saliendo, porque te hacen observaciones y ¿de dónde sacas dinero? Aunque no se tenga el contrato, el contratista asume esos pasivos y todo queda finiquitado; luego se le da la buena pro y al momento del pago se cobra todo lo que ha tenido que pagar antes, así funciona. Antes que nazca la criatura, ya estamos haciendo algo malo” (Entrevista 8-Madre de Dios).</p> |

- El círculo de la corrupción en los Gobiernos Regionales

| ENTREVISTAS | |
|---|---|
| Tema: Relación gobiernos regionales y el gobierno central | |
| <i>Transferencia del gobierno central a las regiones</i> | “Los propios ministerios tiene un propio PIA y curiosamente cuando ellos no terminan de ejecutar lo transfieren a los gobiernos regionales y locales. Pero no todas las entidades están en condiciones de ejecutar” (Entrevista 6 -Ayacucho). |

Fuente: Equipo IED / Elaboración propia.

Gráfico 29. Articulación vertical de las redes de corrupción



Fuente: Elaboración propia.

3. Desempeño y articulación de los organismos de control y sanción

Uno de los temas que llama la atención es la escasa coordinación entre las entidades de control y supervisión de la autoridad regional y los problemas que presentan las instituciones que tienen como una de sus funciones principales combatir la corrupción al interior de los gobiernos regionales: contraloría, fiscalía y procuraduría. Hemos incluido, además, a los consejos regionales, pues tienen como función principal la fiscalización y control del gobierno regional. También se analizan sus respuestas y acciones, su capacidad de articulación, así como las fortalezas y debilidades en dichas instituciones que enriquecen o afectan su desempeño en el objetivo de combatir la corrupción en los gobiernos regionales. Las entrevistas a estos actores será nuestra principal herramienta de evidencias.

3.1 Desempeño de los organismos del Estado (Contraloría, Fiscalía y Procuraduría)

Las redes de corrupción en los gobiernos regionales podrían ser combatidas si los órganos de control y sanción tuvieran un rol más proactivo, mejores recursos y un trabajo más coordinado; asimismo, si el Consejo Regional cumpliera con su labor fiscalizadora y normativa. El gráfico 28 muestra la importancia de las tareas de estas instituciones para prevenir y sancionar la corrupción.

En el caso de la Contraloría Regional se observa que, entre las instituciones de control y sanción y dentro de las limitaciones presupuestales, es la que más recursos humanos y económicos tiene para llevar a cabo su función. Lo mismo sucede con las Oficinas de Control Institucional (OCI) ubicadas dentro de los Gobiernos Regionales. La Contraloría designa a los jefes de las OCI, mas no al personal que trabaja en esta oficina y es, exactamente, ese personal el que se encarga del ejercicio de las auditorías y los servicios de control²⁹ a la entidad. En otras palabras, estas oficinas dependen administrativamente del ente que fiscalizan, lo cual, obviamente, limita la independencia de sus funciones de control. Con esa condición, difícilmente estas oficinas pueden controlar algo relevante.

A pesar de ello, la OCI de cada gobierno regional formula un plan anual de control, un programa de auditoría y servicios de control interno simultáneo y posterior

²⁹ Directiva 017-2016-CG/DPROCAL "Control Simultáneo". Modificada por resolución de Contraloría 066-2018-CG.

durante el año, actividades que luego son informadas a la Contraloría. Sin embargo, la falta de capacidad de personal y económica impide la reacción inmediata de la oficina para atender requerimientos urgentes.

Actualmente, se ha aprobado la ley 30742, Ley de Fortalecimiento de la Contraloría, que busca generar un cambio en la acción de control, como que las OCI dependan presupuestalmente y de manera progresiva de la Contraloría, así como darle mayor transparencia a su actuación y priorizar el control concurrente. Sin duda, se quiere mejorar la coordinación con las otras instituciones de control y fiscalización y eliminar el hermetismo hacia la ciudadanía.

En el caso de la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción, se observa constantemente que cuentan con asesorías de ingenieros especializados en temas de obras, lo cual restringe las pruebas que puedan mostrar en los procesos. En nuestras visitas también pudimos observar que hay deficiencias en los espacios donde trabajan, los ambientes son reducidos y están llenos de papeles. En consecuencia, estas dificultades hacen que no se puedan desarrollar debidamente las investigaciones de todos los casos que llegan a sus despachos. Asimismo, debido a la alta carga de casos, se seleccionan los más importantes o emblemáticos; en otras palabras, los organismos determinan los casos que van a investigar con prioridad en su programación. Lo que esté fuera de esta agenda no se revisa, salvo que sea un caso mediático que exija, por órdenes superiores, ser investigado.

Por otro lado, la delicada labor que realizan los hace más vulnerables entre el resto de instituciones. En este sentido, se han presentado casos de amenazas de bandas, de mafias, de políticos con poder, los cuales pueden jugar un papel importante para que estos funcionarios no vayan hasta las últimas consecuencias en las investigaciones. En general, las oficinas donde trabajan reciben poca seguridad y garantía para ejercer su función. Así, no se han encontrado casos en los que se utilice las figuras de la colaboración eficaz, agente encubierto, escuchas telefónicas, levantamiento del secreto bancario entre otras herramientas de investigación.

En el caso de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción es donde se evidencia mayor precariedad, menores recursos económicos y de personal. Aunque esta oficina hace un gran esfuerzo por cumplir con la labor, la sobrecarga de expedientes no permite un trabajo óptimo en investigación, lectura de expedientes, asistencia a las audiencias y cálculo del daño causado al Estado.

De otra parte, el Poder Judicial³⁰, que es la entidad en la que se resuelven los diversos casos de corrupción, está en serio cuestionamiento³¹. Se ha evidenciado que hay “arreglos” en sus decisiones, lo cual es un retroceso en el combate a la corrupción. Existe una red de corrupción en varias regiones del país que opera en distintos niveles: abogados litigantes y empresarios, funcionarios de las cortes judiciales y miembros del Consejo Nacional de la Magistratura. Por tanto, se debe trabajar en una reforma integral que supere estos problemas en las instituciones de control y de sanción.

Definitivamente, estas instituciones de control y sanción comparten la falta de recursos humanos, logísticos y económicos para una gestión eficiente. Asimismo, carecen de peritos, preferentemente, peritos ingenieros y contadores, para esclarecer hechos y demostrar de la mejor manera el daño que se genera al Estado por la corrupción. Por otro lado, una dificultad recurrente es la escasa coordinación y articulación de estas entidades.

De otra parte, estas instituciones no optimizan los pocos recursos que tienen para mejorar la calidad de las investigaciones. Las coordinaciones son mínimas, así como el seguimiento. A pesar de que un mismo caso puede pasar por estas tres oficinas, muchos casos que pueden tener resultados satisfactorios en su investigación y sanción se caen por falta de comunicación y coordinación entre estos órganos.

Lo descrito genera la percepción de que son instituciones lentas, compartamentalizadas, exclusivamente persecutoras, ineficientes en su oficio y que no logran estar a la orden del día en las demandas de justicia.

.....
³⁰ El Consejo Ejecutivo del Poder Judicial dispuso la creación de dieciséis órganos jurisdiccionales especializados en delitos de corrupción, los cuales entrarán en funcionamiento a partir del 1 de marzo de 2018. Estos juzgados han sido creados en los distritos judiciales donde se registró mayor carga procesal y número de procesados por corrupción en 2017.

³¹ Ver los reportajes periodísticos de los casos de corrupción en el Consejo Nacional de la Magistratura, la Corte Suprema y la Corte Superior del Callao (IDL Reporteros 2018).

| ENTREVISTAS | |
|--|---|
| Tema: Desempeño de la Procuraduría | |
| <i>Críticas a la Procuraduría</i> | <p>“Se confunde el rol de la procuraduría del gobierno regional. Esta debiera ser del gobierno regional no del gobernador regional” (Entrevistado 1-Cusco).</p> <p>“Supuestamente el procurador debe ser elegido por concurso público, pero ha sido designado directamente por el gobernador regional y el órgano de control interno” (Entrevistado 2-Moquegua).</p> <p>“El gran problema que hemos tenido desde que entramos es el del presupuesto, cuando yo entré no había ni papel, no había nada. La gente que estaba acá me decía: ‘si no hay hoja, no contestaremos’. Empezamos a hacer colectas, incluso yo puse de mi sueldo para comprar una impresora y ejercer la defensa. Cuando empezamos a ganar los casos, por lo menos los notables, voltearon a vernos y empezaron a apoyar. En 2015 y en 2017 hemos podido implementar, nos dieron máquinas, incluso más personal; antes eran 4 personas, que eran insuficientes para hacer esta labor” (Entrevista 8-Madre de Dios).</p> <p>“Tenemos peritos, pero no hay muchos, uno está en Chiclayo y otro en Lima para toda la Procuraduría. Se necesitan abogados, peritos e ingenieros” (Entrevista 6-Piura).</p> |
| La Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción | <p>“Los procuradores deberíamos ser independiente y también deberíamos tener un haber más de lo que percibimos, eso importa mucho. También, la procuraduría debería contar con buenos locales, con seguridad; yo he sido objeto de amenazas de muerte” (Entrevista 3-Cusco).</p> <p>“Se comenta que el Gobernador Regional donó a favor del Poder Judicial y de la Fiscalía ese terreno para que puedan construir. La fiscalía construyó un local que incluso ha sido inaugurado por el Dr. Pablo Sánchez el mes pasado. El Poder Judicial está en pleno proceso de construcción, dicen que eso lo donó a favor de ellos para beneficiarse en los juicios que tenía; efectivamente, él ha tenido un montón de juicios, pero en ninguno ha sido juzgado” (Entrevista 8-Madre de Dios).</p> <p>“Un funcionario debe estar a dedicación exclusiva, o sea si a mí me designan, yo debo estar a exclusividad real. La ley de procuradores públicos señala que el procurador se dedica a tiempo exclusivo y tiene que ser especialista, no se cumple ni la ley, ni el código de ética (Entrevista 1-Piura).</p> |

Fuente: Equipo IED / Elaboración propia.

| ENTREVISTAS | |
|---|---|
| Tema: Desempeño de la Fiscalía | |
| <i>Críticas a la Fiscalía</i> | <p>“Lo que pasa es que el Ministerio Público y el Poder Judicial van tan lento que estamos hablando de los casos de hace de 10 años y de los casos de ahora se hablarán de acá a 10 años” (Entrevista 12-Moquegua).</p> <p>“Nosotros somos persecutores, no prevenimos nada, pero sí hemos estado pensando, por ejemplo, que nuestro trabajo no tiene mayor futuro porque mientras perseguimos a 1 hay 50 atrás que están haciendo lo mismo y están generando siempre inconvenientes para el estado” (Entrevista 4-Cusco).</p> <p>“Cuidan mucho las apariencias de los fiscales, pero yo he visto a un fiscal asesorando a una comunidad y pedir de frente 15 000 soles para ver ese tema. No se controla, no tienen reparos en pedir dinero y la verdad que esa situación no ha cambiado; muchas veces dicen que van a poner a otro fiscal, pero el que entra es igual o peor, entonces la solución no va por ese camino de sacar y poner otro” (Entrevista 8-Madre de Dios).</p> <p>“Al fiscal se le ha recusado porque no quiere hacer su trabajo, ha pasado un año y no avanza el proceso, recién han formalizado el proceso y la gente ya se ha metido ahí, ya están construyendo” (Entrevista 8-Madre de Dios).</p> |
| <i>Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios.</i> | <p>“No tenemos ingeniero civil es lo que más necesitamos porque somos desconocedores por no decir ignorantes, no sabemos ni siquiera lenguaje. Nosotros somos abogados y necesitamos el apoyo de esos profesionales. A estas alturas de la labor hemos aprendido mucho pero no es suficiente no somos ingenieros, es más podemos estar razonando de una forma errada porque no somos profesionales, necesitamos la ayuda de profesionales” (Entrevistado 7-Cusco).</p> <p>“El razonamiento de la función constitucional que tiene la fiscalía es que ellos siempre van a ser como la estrella, el defensor podrá llevar el caso, el procurador podrá colaborar, el contralor podrá hacer un buen informe, pero quién se va a llevar los porotos es el fiscal” (Entrevista 11-Madre de Dios).</p> <p>“No hay recursos. No teníamos movilidad, ni recursos logísticos, recién están implementándose los recursos necesarios, por ejemplo, cámaras y una serie de elementos necesarios para los peritos” (Entrevista 5-Piura).</p> |

Fuente: Equipo IED / Elaboración propia.

3.2 Desempeño de los consejeros regionales

La otra esfera del gráfico 28 representa la situación del Consejo Regional en el circuito de corrupción en los gobiernos regionales. Se encuentra fuera del círculo porque no interviene directamente en la gestión firmando la ejecución de las obras; sin embargo, en la práctica sí ejerce una presión para que se lleven a cabo determinadas obras en su región o más precisamente en las provincias de las cuales son representantes. Es un actor importante que el ejecutivo regional no puede soslayar, sino negociar sus pedidos.

La función de los consejeros regionales es fiscalizar la gestión de los gobernadores. Pero dicha función tiene serias limitaciones en la medida en que no gozan de presupuesto y de la debida autonomía para la realización de su labor de fiscalización. Ante los diversos casos en los que tienen que investigar, los consejeros van a señalar que necesitan peritos en contabilidad y de ingeniería, pues sin estos profesionales no podrían elaborar informes técnicos que den cuenta de manera fidedigna de los casos que llevan adelante. No obstante, es el ejecutivo regional el que tiene que habilitar el presupuesto para ello. Por tanto, en la práctica, estos presupuestos van a demorarse o nunca concretarse, pues el gobierno regional va a cuidarse de no ser investigado. Todo esto genera una serie de impases y confrontaciones entre el ejecutivo regional y los consejeros, si estos últimos deciden realizar su función fiscalizadora.

Por otro lado, la presión social por la construcción de obras sumada al sistema electoral proporcional que arroja consejeros regionales por cada provincia genera que ellos se conviertan no solo en representantes de sus provincias para la fiscalización regional, sino también en representantes de los intereses de obras de sus provincias. Es así que la presión por llevar obras a sus lugares se asume como prioridad sobre el rol fiscalizador. Esto abre una puerta para posibles arreglos de corrupción que involucran a los mismos consejeros. En consecuencia, si el gobernador quiere construir una mayoría en el Consejo tiene que negociar con los consejeros. Y esto se lleva a cabo con obras para sus provincias. Por tanto, si el gobernador obtiene mayoría, tiene que mantener esa correlación, también, con obras direccionadas.

En las regiones existe la opinión que los consejeros son, en gran medida, parte del problema, pues negocian política y económicamente la estabilidad de los gobiernos regionales. La fiscalización podría ser un arma para obtener otro tipo de réditos. En suma, los consejeros en las regiones se concentran más en la gestión de obras que en el rol de fiscalización.

| ENTREVISTAS | |
|--|---|
| Tema: Desempeño de los Consejeros Regionales | |
| <i>El Consejero como gestor de obras</i> | <p>“El consejero tiene la representación de una jurisdicción y la gente le dice tú eres nuestro consejero, entonces ese consejero tiene que estar en buena relación con el ejecutivo para que salga el proyecto a favor de su pueblo, le reclama tú nos traes obra y al final ese consejero se termina involucrando también en todo esto. Si el gobernador le dice esto es para el pueblo el consejero no lo va a pensar. El consejero se concentra en traer obras y no tanto en su rol fiscalizador” (Entrevista 1- Ayacucho).</p> <p>“La población cree que nosotros tenemos que llevar obras a los pueblos, pero no saben que nosotros tenemos solamente algunas funciones y estamos limitados, y sin embargo como las provincias están alejadas para nuestras autoridades es difícil venir a la capital regional a solicitar un proyecto, cuando sabemos que el gobernador los va a atender solamente uno o dos minutos. Entonces nosotros como consejeros hacemos esas veces de los alcaldes” (Entrevista 4- Ayacucho).</p> <p>“No existe (sistema de alerta temprana de la corrupción), nosotros, consejeros, deberíamos canalizar esas denuncias, pero la mayor parte de visitas que tenemos son requerimiento de obras” (Entrevista 2- Moquegua).</p> <p>“En el caso de los municipios, los presupuestos también son pequeños, a veces se atomiza, no se puede hacer mayor obra de impacto porque cada regidor jala para su obra. Lo mismo pasa con el consejo regional” (Entrevista 7- Piura).</p> |
| <i>Intereses políticos del CR</i> | <p>“El consejo regional es político. Buscan sus propios intereses. El consejo regional como principio tiene la función de legislar, pero muchas veces tiene la injerencia de parte de ellos, no solamente es legislar sino poner un control y ahí viene el roce” (Entrevista 2- Ayacucho).</p> <p>“El fondo es más incomodar que descubrir el fenómeno mismo de la corrupción. Los del oficialismo no quieren que se investigue nada y los de oposición quieren que se investigue todo y si encuentran algo es como un logro de ellos, de lo que han descubierto” (Entrevista 1- Moquegua).</p> <p>“No voy a decir que la labor del consejo regional es deficiente, pero está parcializada, porque la oposición señala que todo lo que se hace está mal, siempre están cuestionando. Su labor es obstruccionista, a diferencia de otros gobiernos regionales que están muy cerca de su Consejo, no, acá no se puede, ni ve. Cada año, se nombra un nuevo delegado y todos han sido de oposición, este último año ha salido un consejero que no es de oposición, pero tampoco es del partido del gobernador, me parece que es del partido aprista, es un poco más mesurado y permite trabajar” (Entrevista 8- Madre de Dios).</p> |

| ENTREVISTAS | |
|---|---|
| Tema: Desempeño de los Consejeros Regionales | |
| <p><i>Poca autonomía y recursos de los consejeros para investigar</i></p> | <p>“Este Consejo Regional es dependiente del gobernador, no tenemos la autonomía porque nosotros esperamos que el Ejecutivo Regional contrate a los profesionales quienes nos deben ayudar a elaborar nuestros informes de fiscalización. Si no te dan los materias y apoyo logístico estás encadenado sin poder dar acciones de impacto” (Entrevista 4-Ayacucho).</p> <p>“El cargo de consejero regional es bastante importante porque hace contrapeso a todo el aparato que se tiene por parte del ejecutivo. Habría que hacer algún ajuste normativo para mejorar la función. Sobre todo, si nos comparan con un congreso, es un mini congreso, este debería tener su propio pliego presupuestal que no dependa directamente del gobierno” (Entrevista 7-Cusco).</p> <p>“Si tú quieres ir a fiscalizar de forma inopinada dependes del ejecutivo. Si yo quiero pedir la movilidad para trasladarme a una provincia, tengo que solicitar a alguna gerencia y al solicitar, ellos dan aviso y ya no encuentras la casa desordenada sino todo ordenadito” (Entrevista 2-Moquegua).</p> <p>“El consejero Regional no debería percibir una dieta, debería percibir una remuneración porque estas autoridades son elegidas para fiscalizar de manera permanente. Hay consejeros que van a las sesiones solo para levantar la mano, porque no hay nada que los obligue a estar ahí. Perciben dietas mínimas, el Gobernador gana 14 000, mientras los consejeros ganan 4000. El Gobernador tiene todos los beneficios laborales, los consejeros no tienen seguro médico, escolaridad, porque no es una asignación, es una dieta; si no va a la sesión, no percibe” (Entrevista 1-Piura).</p> |

Fuente: Equipo IED / Elaboración propia.

4. Estado, sector privado y ciudadanía

La participación de la sociedad civil debe jugar un rol importante en la lucha contra la corrupción, tanto utilizando los mecanismos y herramientas del Estado como denunciando los casos específicos que se presentan. Los gremios, las ONGs y los periodistas deben participar activamente en esta labor para combatir la corrupción en las regiones.

4.1 Iniciativas regionales

En la mayoría de regiones hemos podido constatar la debilidad en cuanto a la puesta en marcha de acciones anticorrupción. El Plan Regional de Lucha contra la Corrupción, por ejemplo, todavía no se ha podido implementar en la mayoría de regiones. En otras regiones, salvo Piura³², están en una situación de conformación de sus Consejos Regionales Anticorrupción (CRA). Sin embargo, una vez constituidos, nada nos asegura que los objetivos y acciones se lleven de la mejor manera.

Respecto al acceso de información que brindan podemos señalar que los Gobiernos Regionales de esta investigación tienen un nivel de cumplimiento en la difusión de información en los Portales de Transparencia ligeramente superior o por debajo del promedio, que es de 64% (Piura, 65%; Ayacucho, 63%; Moquegua, 57%; Madre de Dios y Cusco, 54%)³³. Lo mismo sucede con el cumplimiento de información en proyectos de inversión e INFOBRAS, este rubro tiene un promedio de 65% de cumplimiento, pero los Gobiernos Regionales de la investigación tienen un cumplimiento del 50%.

Por otro lado, aunque hay un alto porcentaje de respuesta y atención a las solicitudes de acceso a la información pública (95.23%³⁴), los motivos de no atención más frecuentes tienen que ver con documentos de gestión y administración de la entidad, procesos de selección y contratación de bienes y servicios y con ejecución de obras. Los documentos clásicos a disposición son los planes de desarrollo concertado o de gestión interna (ROF, MOF, etc.).

³² Ver información del Sistema Regional de Lucha contra la Corrupción del Gobierno Regional de Piura: <http://anticorrupcion.regionpiura.gob.pe/institucional>

³³ Información recabada en el primer reporte 2017 sobre la Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de los Ministerios del Poder Ejecutivo, Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento.

³⁴ Los Gobiernos Regionales de Áncash, Cusco, Huánuco, Ica, Loreto y Madre de Dios no remitieron información a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La transparencia y acceso a la información es un tema que debe ser priorizado por los Gobiernos Regionales al igual que la eliminación de la dependencia de los órganos de control a los Gobiernos Regionales y la falta de operatividad de las Comisiones Regionales Anticorrupción (CRA), pues generan la sensación de que los propios gobiernos regionales no parecen estar trabajando acciones concretas que reduzcan los niveles de corrupción en sus territorios.

ENTREVISTAS

Tema: Iniciativas Regionales

Débiles iniciativas en políticas anticorrupción

"En general no hay espacios especializados donde la ciudadanía pueda denunciar actos de corrupción del gobierno regional. Todavía falta desarrollar mucho más" (Entrevista 1-Ayacucho).

"Una rendición de cuentas significa que la autoridad debe transparentar la gestión no solamente económica sino también la gestión, la implementación de las políticas públicas. Pero vemos que la autoridad solo lleva a su portátil de ciudadanos para que aplaudan lo que van diciendo" (Entrevista 4-Ayacucho).

"Existe el Comité Regional Anticorrupción donde se dan acuerdos que no se implementan" (Entrevista 2-Moquegua).

"Reactivamos el anterior año (Comisión Regional Anticorrupción) y nos hemos reunido un promedio de 10 veces, pero aun así es dificultoso poder convocar a todos porque somos bastantes y a veces, sinceramente, llegan a ir a señalar que las personas que conforman la comisión están denunciadas, prontas a ser sentenciados por algún delito de corrupción" (Entrevista 8-Moquegua).

"Me parece que la región no tiene una política anticorrupción clara porque, la verdad, la corrupción en Madre de Dios se da a todo nivel" (Entrevista 8-Madre de Dios).

"Hay una ordenanza regional del 2013 en la que se constituye la Comisión Regional Anticorrupción, a partir de la ley que crea la comisión de alto nivel. Recién este 2018 nos han llamado a reunirnos, ha sido la primera reunión (Entrevista 11-Madre de Dios).

"Hay una secretaría técnica anticorrupción que está mucho en la prensa y a veces dificulta el trabajo. A veces ven un tema, se adelantan y lo sacan a la prensa, eso permite poner el reflector sobre los casos de corrupción, pero a veces hacen denuncias mal elaboradas" (Entrevista 3-Piura).

"La secretaría técnica trabaja con estudiantes universitarios de ingeniería, eso permite que se pueda contar con conocimiento especializado, a cambio se les ofrece cualquier tipo de capacitación, que podría incidir en motivar a los muchachos a que intervengan en una obra" (Entrevista 4-Piura).

| ENTREVISTAS | |
|------------------------------|---|
| Tema: Iniciativas Regionales | |
| Acceso a la información | <p>“Nuevamente, hay una serie de trabas para tener información. Una, porque de repente ni el sector mismo la tienes actualizada; y, otra, es que el sector tiene tanta información que no la tiene clasificada. Entonces, cuando tú quieres hacer seguimiento de varias cosas se hacen difícil” (Entrevista 8-Cusco).</p> <p>“La población sí percibe la corrupción pero no tiene pruebas y el acceso a la información para recoger evidencia es muy complejo y engorroso” (Entrevista 1-Moquegua).</p> |

Fuente: Equipo IED / Elaboración propia.

4.2 Organizaciones de la sociedad civil

En líneas generales, las entrevistas a diversos actores en las regiones nos muestran un panorama de debilidad en las organizaciones de la sociedad civil. La escasa representatividad local y regional y las consecuencias de la violencia política en el Perú han mermado la capacidad de la ciudadanía para emprender objetivos colectivos y afianzar la participación ciudadana en los asuntos públicos. Un ejemplo de ellos son los Comités de Vigilancia que no tienen la fuerza ni el presupuesto para hacer seguimiento a los temas más importantes de la sociedad. En el caso de la corrupción es cada vez más visible esta debilidad puede ser confundida con una cierta tolerancia a la corrupción que se mantiene en 30%³⁵.

Además, las mismas autoridades no están interesadas en que se los fiscalice o evalúe. Se ponen muchas trabas a cualquier intento de fiscalización. Esto pasa, también, con las Comisiones Regionales Anticorrupción (CRA) que no están constituidas y las que sí han podido crearse no se reúnen o no tienen herramientas básicas para su funcionamiento. Por otro lado, las universidades, así como los colegios profesionales en las regiones, tampoco parecen estar a la altura de este reto de combatir la corrupción en sus respectivos territorios. Las personas que forman parte de los colegios profesionales se resisten a pronunciarse porque trabajan en algunas obras del gobierno regional. Todavía es poco lo que se está realizando.

³⁵ La Décima Encuesta Nacional sobre Percepción de la Corrupción en el Perú 2017 resalta que la tolerancia alta a la corrupción se ha reducido de 26% a 18% entre 2015 y 2017, respectivamente.

Sin embargo, hemos podido comprobar que las Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) en las regiones sí han podido trabajar algunos aspectos de la lucha contra la corrupción. Se constata su participación activa en la formulación de la “operación piloto de presupuesto participativo” y su seguimiento periódico en los procesos anuales de presupuesto participativo, así como en los planes de desarrollo concertado. Por ende, es necesario construir fortalezas en varias de estas organizaciones que ayuden en la lucha contra la corrupción.

| ENTREVISTAS | |
|---|--|
| Tema: Organizaciones de la Sociedad Civil | |
| <i>Malestar de los ciudadanos con los políticos</i> | <p>“Hay malestar en la ciudadanía. Ya no hay peso social para fiscalizar los actos de los GR. Pueden protestar algunas veces, pero no pasa nada. Los colegios la universidad todos están al interior de su círculo, pero no trascienden, no pesan, entonces los colegios dicen en este periodo es de lluvias, pero es un saludo porque el otro lo hace igual. Entonces es como que cada vez hay la aceptación de que es así, hay un desanimo las cosas no se pueden revertir cada vez peor, hay un clima negativo” (Entrevista 1-Ayacucho).</p> <p>“La población siempre en cada nueva elección se renueva la esperanza que están eligiendo sea mejor, pero a veces poco a poco van cayendo también en la misma situación de apatía, estamos en lo mismo no hemos mejorado o está peor Ayacucho” (Entrevista 4-Ayacucho).</p> <p>“La misma población ya está en contra de las autoridades y piensan que todos somos iguales” (Entrevista 4-Ayacucho).</p> <p>“Así funciona la administración pública, si uno es fiel a sus principios, ya sabes que tarde o temprano te van a sacar” (Entrevista 7-Piura).</p> |
| <i>Utilización de la población en la rendición de cuentas</i> | <p>“En las rendiciones de cuentas básicamente los GR llevan su gente que les hacen barra. Es un show armado” (Entrevista 1-Ayacucho).</p> <p>“En el caso del gobierno regional, hacen la rendición de cuentas de forma deficiente o en fechas totalmente fuera de lugar. Cuando van a las exposiciones se llevan a todos los funcionarios y son pocos participantes de la sociedad civil. Entonces esta situación hace que la revisión de cuentas no sea realmente eso” (Entrevista 10-Moquegua).</p> |

| ENTREVISTAS | |
|---|---|
| Tema: Organizaciones de la Sociedad Civil | |
| <i>Pocas capacidades de instituciones de la Sociedad Civil</i> | <p>“Algunas ONG como la Mesa de Concertación ha hecho un informe de evaluación de la inversión, cómo no se destina o garantiza la finalidad de la inversión especialmente a nivel local y el MEF no tiene capacidad de regulación del gasto municipal”. (Entrevista 3-Ayacucho).</p> <p>“A nivel de la sociedad civil se han creado organismos de lucha contra la corrupción, el problema es que a nivel de la sociedad civil no tenemos fondos que nos permitan hacer ese seguimiento y profesionales que ayuden a que esto termine” (Entrevista 10-Moquegua).</p> <p>“No hay instancias donde la gente pueda estar debidamente organizada, procesar este tipo de información o investigar más y reaccionar. En las campañas se organizan los movimientos regionales y ves gente que habla en la calle, pero en este tema de la corrupción no hay organización y la organización de los movimientos regionales, luego de terminar la campaña, se terminan también” (Entrevista 9-Madre de Dios)</p> |
| <i>Corrupción y relación perversa de la Sociedad Civil con el Gobierno Regional</i> | <p>“La propia autoridad se ha encargado de corromper a los líderes de la sociedad civil, desarticular las pocas organizaciones de sociedad que existen. En Ayacucho siempre ha sido fuerte en comparación a otras regiones, pero ahora ya no hay nada, ya no hay ninguna federación. Los gobernantes no tienen presión social” (Entrevista 6- Ayacucho)</p> <p>“Las personas que pertenecen a los colegios profesionales si se pronuncian, lo hacen individualmente. Muchos se resisten a pronunciarse porque trabajan en algunas obras del gobierno regional. Van cuidando, son un poco reacios, no se inmiscuyen mucho. Sucede lo mismo con los abogados, uno que otro se manifiesta, pero nunca se pronuncian institucionalmente” (Entrevista 4-Moquegua).</p> |
| <i>Dificultades presupuestales de la Sociedad civil para hacer vigilancia ciudadana</i> | <p>“Todos los espacios de participación ciudadana no tienen un presupuesto. Mira la Mesa de Concertación solo es un coordinador y un asistente. No se paga de nadie más. Si tú quieres promover trabajo con la sociedad civil que puede hacer vigilancia tienes que tener presupuesto, una política financiada” (Entrevista 6-Ayacucho)</p> <p>“El comité de vigilancia debería tener todas las facilidades para que pueda investigar y ver todo lo que sucede a nivel local o regional, pero tiene las limitaciones de recursos económicos para desplazarse, no tiene los medios. Por ejemplo, a nivel regional, las distancias son tremendas y cuando hacen la vigilancia, a veces no se encuentra el residente, o si está te dicen “después llega”, a veces lo desvían y así. Entonces ese tipo de control todavía es incipiente” (Entrevista 10-Moquegua).</p> <p>“La vigilancia la hacemos como trabajo voluntario, a las autoridades no les interesa el comité de vigilancia. Una autoridad honesta estaría feliz de la vigilancia para ayudar a visibilizar los errores de gestión y resarcir, al contrario, estas autoridades se sienten incómodas con la vigilancia y nos quitan todo” (Entrevista 2-Cusco).</p> |

Fuente: Equipo IED / Elaboración propia.

4.3 Medios de comunicación

Los medios de comunicación cumplen un papel fundamental en la lucha contra la corrupción, pues sus reportajes e investigaciones dan evidencias de las distintas acciones corruptas en la sociedad³⁶. Sin embargo, hemos podido comprobar que los medios en las regiones, salvo excepciones, todavía no logran constituirse en empresas profesionales con solvencia económica y de recursos humanos. Hay una gran dependencia de la prensa y las entidades estatales respecto de la publicidad. Muchas de las radios tienen como único auspiciador a gobiernos regionales o municipalidades lo que genera distorsiones en su labor periodística. Esa falta de independencia necesaria les impide, en muchas ocasiones, investigar o denunciar actos de corrupción. Es más, los medios terminan siendo herramientas para el chantaje o para generar apoyos ficticios. Tampoco se cuenta con personal que realice informes de investigación periodística. Los testimonios sobre el modo de trabajo de algunos periodistas son reiterados. Los dueños de las radios alquilan por horas espacios informativos que se convierten en programas para apoyar o criticar a determinados personajes en las campañas electorales, por ejemplo. Incluso hay versiones del cobro de dinero para estas actividades. En suma, los medios de comunicación en las regiones no están cumpliendo a cabalidad con su labor informativa y no están ayudando al necesario contrapeso y fiscalización periodística de la autoridad regional.

.....
³⁶ El periodismo ha jugado un rol importante frente a la corrupción. El caso Montesinos, el caso Lava Jato y el actual caso de los audios en el sistema de justicia han sido posibles de conocer por la labor de la prensa independiente.

| ENTREVISTAS | |
|--|--|
| Tema: Medios de Comunicación | |
| <i>Chantajos en la prensa regional</i> | <p>“Nadie puede vivir de las comunicaciones. Yo siempre he trabajado porque estando solo en la prensa no podría vivir. Entonces los medios tienen que buscar publicidad del Gobierno Regional y ellos le dan para que no los critiquen o para atacar a sus adversarios. Hay mucho chantaje en la prensa regional. Sin estos recursos los medios no pueden sostenerse. Tampoco pueden producir reportajes sobre casos importantes. Los trabajadores ganan un mínimo. Solo los dueños tienen rentabilidad” (Entrevista 1- Ayacucho).</p> <p>“Todos los periodistas desfilan por las autoridades, aunque sea por 20 soles, 50 soles. Si no les das, empiezan a fastidiarte. Te dicen: mañana te voy a visitar, no hay ningún problema. Si quieres más información este es mi presupuesto, no te voy a demoler porque eres mi amigo” (Entrevista 6-Cusco).</p> <p>“La prensa es el principal medio de corrupción. Te dice: postulante, mi tarifa es esta, yo no te toco, no te molesto, te acompaño en tus mítines, te doy cobertura y son 20000. Si quieres que hable bien de ti son 30000 porque mi opinión es válida; y, si te hago ganar son 50000. Cuando se está postulando, se puede escoger que tipo de campaña se quiere, una franciscana de 10000 o de costos más altos. El candidato está en crédito y a la venta” (Entrevista 1-Moquegua).</p> <p>“Un tema que se está discutiendo es el manejo de los recursos de publicidad en el gobierno central, pero en los gobiernos locales ese dinero se maneja únicamente para defender a la autoridad. Los consejeros regionales y gerentes generales saben que ese dinero se gestiona porque los periodistas locales se dedican a atacar a los gobiernos; no son 2000 o 3000 soles, puede llegar a 30,000 o 40,000 soles mensuales. Acá hay gente que se hace rica con eso” (Entrevista 6-Madre de Dios).</p> <p>“Aquí, un periodista le hizo creer al Gobernador que como tiene un medio de comunicación y programa periodístico, por su verborrea en la campaña, él le hizo ganar las elecciones, a cambio, le debe el favor. Incluso, él puede sugerir quién va a ser el gerente general y puede hablar con el gerente que él recomiende para que le pague el cupo. Él puede decir qué periodistas no pueden tener publicidad del GR; por ejemplo, él ha colocado al Director de Relaciones Públicas y a toda la gente que lo apoya, entonces, él decide a quién se paga publicidad y a quién no. Te amenaza” (Entrevista 6-Madre de Dios).</p> |
| <i>Empresas de comunicaciones poco capacitadas</i> | <p>“Cuando hemos revisado la prensa, efectivamente no hemos encontrado la profundidad, hay algunos reportajes por ejemplo Cuarto Poder de Lima muy sustancioso, pero regionalmente o localmente es bastante bajo porque claro no hay recursos, no tienen recursos para trabajar” (Entrevista 1-Ayacucho).</p> <p>“Hay periodistas que usted ve en televisión, en radio y que le están dando duro a las autoridades, pero al día siguiente cambian radicalmente su posición. Creo que además de la responsabilidad del propio periodista, es responsabilidad de los medios que lo acogen y le brindan el espacio. Muchas veces son los mismos dueños los responsables” (Entrevista 5-Moquegua).</p> |

- El círculo de la corrupción en los Gobiernos Regionales

| ENTREVISTAS | |
|--|--|
| Tema: Medios de Comunicación | |
| <i>Trabajo en conjunto con el ejecutivo regional</i> | <p>“Hay medios de comunicación que trabajan con El Ejecutivo regional, son los que reciben la propaganda y tratan de minimizar las denuncias toda la mañana” (Entrevista 2-Moquegua).</p> <p>“A veces se trata de manipular el sistema de control denunciando al fiscal, al jefe de la OCI, entre otros. Estas denuncias se hacen públicas a través de los medios de comunicación sin evidencias o pruebas sobre el objeto de la denuncia” (Entrevista 4-Piura).</p> |

Fuente: Equipo IED/ Elaboración propia.

• CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Los gobiernos regionales se han visto seriamente afectados por una dinámica de corrupción, instalada en sus estructuras, muy extendida en su actividad, compleja en su funcionamiento y, en muchos casos, muy naturalizada por los propios funcionarios. No es casual que, actualmente, veinte gobernadores regionales en ejercicio se encuentren involucrados en casos de corrupción, ya sea en calidad de investigados o procesados, y que hayan alrededor de cincuenta exgobernadores también procesados por estos hechos. De ellos, por lo menos seis están con condenas firmes (Callao, Tumbes, Ucayali, Áncash, Pasco y Cusco).
- Asimismo, los costos de la corrupción en paralización de obras son altos. Según el Portal INFOBRAS, al 31 de julio de 2018 hay 1091 obras paralizadas en las regiones, de las cuales 650 corresponden a administración directa y 314 por contrata, que están afectando especialmente los servicios de salud, educación, agua y saneamiento, vivienda y carreteras; y, principalmente a los más pobres.
- Esta situación de corrupción pone en entredicho la propia descentralización y la forma como se ha configurado. Asimismo, hace necesaria la acción de mejorar el diseño de los Gobiernos Regionales y fortalecerlos combatiendo la corrupción que allí se ha instalado. Es imprescindible asegurar la gobernabilidad de las regiones recuperando la confianza de la ciudadanía a partir de una gestión eficiente, integral y que ponga por delante las prioridades que las regiones necesitan con planes de desarrollo de mediano y largo plazo.
- En el caso de las regiones en estudio, ha llamado la atención la cantidad de casos de corrupción que involucran a los Gobiernos Regionales. Estos casos

son principalmente por colusión, peculado y cohecho. No hay un sistema de prevención que haya funcionado de manera eficaz y que haya permitido detectarlos a tiempo.

- A partir de este estudio se evidencia que el círculo de la corrupción se inicia en las campañas electorales y el financiamiento oscuro o ilegal que tienen los líderes de los partidos y movimientos políticos y la vinculación que establecen con la ciudadanía. Existe una práctica común de clientelismo, esto es, ofrecer regalos y trabajo a cambio de sus votos. Para luchar contra esta práctica, se deben reforzar y mejorar las medidas que combatan las dádivas y compra de votos a los ciudadanos. Paralelamente, se debe afianzar el trabajo de SERVIR respecto a la consolidación de una burocracia eficiente que pueda estar en todas las regiones del país (evitar la designación discrecional en los puestos de confianza). Al respecto, los testimonios señalan que los puestos de confianza son designados por el gobernador sin mayores acreditaciones.
- Hay evidencias del financiamiento de empresarios y proveedores del Estado en las campañas electorales. Este financiamiento busca que el candidato ganador retribuya al financista (en trabajo o en obras) una vez que asuma el gobierno regional. En este sentido, se debe reducir o eliminar el financiamiento privado en la medida que termina hipotecando o comprometiendo a los futuros gobernadores o alcaldes, pues tienen que devolver el apoyo económico recibido. Esto debe ir acompañado de una mayor transparencia y control de las actividades que realizan los gobiernos regionales.
- La contratación de obras públicas constituye un proceso de alto riesgo para los actos de corrupción en sus distintas etapas. Uno de los primeros problemas que se presenta es que no siempre se respetan los acuerdos en los planes de desarrollo estratégico de mediano y largo plazo. Existe populismo en la elección y priorización de obras en el plan anual de contrataciones. También se observan serios inconvenientes en la calidad de los expedientes y en el financiamiento privado de los interesados en ganar las obras. De otro lado, en algunas regiones se han adoptado los convenios con organismos internacionales con la finalidad de que la fiscalización no los alcance. Por ello, se debe trabajar en la planificación de obras que respondan a las necesidades de los ciudadanos y no al manejo populista. Asimismo, se debe contar con equipos técnicos compuestos por funcionarios regionales que puedan elaborar expedientes técnicos de las obras con la debida calidad, detalle y autonomía, y que respondan a los intereses y necesidades ciudadanas y no a los intereses privados de grupos ligados a la corrupción.

- Otra fase riesgosa del contrato es la selección y la designación de la empresa ganadora. Se ha indicado que hay una serie de arreglos ilegales, como los diezmos y la sobrevaloración de obras, así como contratar con empresas que no tienen la experiencia y solvencia del caso. Para ello, se recomienda reformar los comités de selección y convertirlos en un ente especializado y más permanente, con controles y con mayor autonomía en las decisiones de elegir al mejor postor. Es necesario crear un sistema de información y transparencia de las obras regionales totalmente accesible a la ciudadanía. De otro lado, es necesario trabajar una estrategia que detecte y castigue de manera efectiva a las empresas que sorprendan con información falsa o incumplan con los contratos.
- En la fase de ejecución del contrato encontramos la práctica de dar el visto bueno de gastos adicionales que incrementan el monto de las obras, así como no hacer cumplir las penalidades cuando hay retrasos injustificados en dichas obras. Esta es la fase en la que se concretan en mayor medida los actos de corrupción. El supervisor de obras es un actor clave, pues a partir de su desempeño ético y profesional se podrá evitar la justificación del retraso de obras y posibles adendas que incrementen el valor de estas sin motivo técnico. Por ello, es urgente que el supervisor de obra tenga una mayor fiscalización a su labor. También es posible hacer prevalecer los topes legales en los incrementos de las obras. Hemos encontrado que autoridades y empresarios se coluden para sobrevalorar obras en perjuicio del presupuesto del Estado.
- En varias regiones hemos encontrado que la modalidad de administración directa es bastante frecuente, sobre todo en las pequeñas y medianas obras. La justificación está en que los privados no hacen bien su trabajo. Por lo tanto, según las autoridades regionales, es mejor que los propios gobiernos asuman algunas obras pues lo llevarían a cabo de la mejor manera. Sin embargo, esta modalidad también tiene serios riesgos pues el gobierno subnacional es juez y parte. Esta modalidad de ejecución de obras también está inmersa en serios riesgos de corrupción y populismo, igual o mayor que la modalidad de licitación de obras a privados. Esta modalidad de contratación requiere un mayor control por parte de la Contraloría General de la República por el alto número de obras paralizadas bajo esta modalidad.
- Hemos encontrado que las redes de corrupción llegan hasta la capital y operan en algunos ministerios que dan el visto bueno a las obras en las regiones o asignan los presupuestos. Existiría un pago para agilizar o aprobar los presupuestos. Hay operadores regionales que son especialistas en tramitar los presupuestos. Los pagos (o diezmos) no solo se realizarían en las regiones

sino también funcionarios de algunos ministerios, como el caso del MEF, jugarían un papel importante en toda esta red. Por ello, es importante avanzar en fortalecer un sistema de integridad en ambos niveles de gobierno que prevenga estos actos de corrupción en la aprobación de los proyectos y obras de las distintas regiones.

- Respecto a los órganos de control y sanción, existen dos problemas que resaltan en las instituciones que tienen a su cargo combatir la corrupción. La primera está relacionada con el déficit de materiales para hacer bien su trabajo (buenos peritos en los temas a investigar, infraestructura adecuada donde trabajar y mejor seguridad personal, entre otros). La segunda está relacionada con las fallas en el intercambio de información y comunicación en la coordinación entre entidades, como la Procuraduría, Fiscalía y Contraloría. Si no coordinan, las posibilidades de prevenir y sancionar la corrupción se debilitan. En este sentido, se debe fortalecer los mecanismos de coordinación y de intercambio de información entre las entidades que ejercen funciones de prevención, control y sanción, así como un sistema anticorrupción fiscal y judicial especializado para atender con eficacia los casos de corrupción en las regiones. De otro lado, es fundamental mejorar los órganos de control interno en las regiones brindándoles los recursos y autonomía necesarios para su buen trabajo. Estas mejoras institucionales se deben extender a la Procuraduría, Contraloría, Fiscalía y Poder Judicial en las regiones. Uno de los temas centrales en la coordinación es el contar con peritos especializados cuyos informes sean útiles a la labor de la Contraloría y Fiscalía.
- Respecto de los consejos regionales, estos no llegan a tener una autonomía presupuestal y fuerza institucional para realizar una debida fiscalización, pues dependen de los gobiernos regionales para contratar, por ejemplo, expertos en el tema de las obras que puedan ayudar en sus informes. De otro lado, ante la presión de los ciudadanos, los consejeros prefieren convertirse en intermediarios de los pedidos de obras de sus respectivas provincias, esto es, en la práctica son gestores de obras ante el ejecutivo regional, situación que genera un espacio amplio para la corrupción. También se ha podido observar forcejeos políticos por construir mayorías a favor del gobierno regional, lo que puede crear incentivos para la corrupción de consejeros regionales. Por ello, se deben trabajar mecanismos de fortalecimiento de la función de fiscalización de los consejeros que no interfieran en la eficacia de la gestión regional.
- En las regiones estudiadas se han encontrado debilidades respecto de las iniciativas en políticas anticorrupción. Muy pocos gobiernos regionales

cuentan con planes anticorrupción (y cuando los hay, no necesariamente están actualizados y alineados con la Política Nacional Anticorrupción). Asimismo, los comités regionales anticorrupción no estaban en funcionamiento en las regiones visitadas, salvo en el caso de Piura. Esto, sin duda, muestra la debilidad institucional para enfrentar la corrupción. En términos generales, estas pocas iniciativas ponen énfasis en la transparencia y en el acceso a la información pública (mejora de portales web, por ejemplo), pero se requiere de un mayor trabajo en indicadores que muestren amigablemente información de obras, en establecer mejores canales de denuncia y en obligar a las entidades a tener verdaderos sistemas de integridad. Por ello es importante consolidar un marco institucional que lleve a cabo acciones concretas y de impacto en los ámbitos regionales. Deben alinearse los planes regionales con el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción, aprobado mediante decreto supremo 044-2018-PCM.

- En el ámbito de la sociedad civil existe un malestar cada vez más creciente por los numerosos casos de corrupción que no tienen solución ni sanción y que crean un clima de impunidad en los procesos. Esto ha desanimado la participación en el seguimiento y la incidencia de la lucha contra la corrupción por parte de la ciudadanía. Por ello, se debe fortalecer mecanismos más efectivos de participación e incidencia de la sociedad civil, especialmente, en el seguimiento de obras públicas y el gasto. La MCLCP podría trabajar también el objetivo de la lucha contra la corrupción, dotándola de mayores recursos para su desempeño.
- Los medios de comunicación son actores importantes en la lucha contra la corrupción, sin embargo, en las regiones la realidad tiene matices. No han logrado constituirse verdaderas empresas de comunicaciones con solvencia económica que puedan realizar investigaciones de calidad. Más bien, encontramos que son muy dependientes de los dineros del Estado. Incluso en muchos casos suelen ser parte de la red de corrupción en la medida que prestan sus servicios para extorsionar o apoyar proyectos políticos por dinero. En este sentido, es necesario involucrar más a los medios y periodistas en la investigación de casos y en la vigilancia continua de la corrupción, con la realización de convenios con instituciones de prestigio o financiamiento internacional que doten de capacidades a las empresas de comunicación regionales.
- El estudio concluye en la necesidad que los nuevos gobiernos regionales elegidos en las Elecciones Regionales y Municipales 2018, y que se instalarán en enero de 2019, tengan un verdadero compromiso de lucha contra la

corrupción. Ese compromiso significa implementar un efectivo sistema de prevención de la corrupción en los gobiernos regionales que tengan como características principales:

1. Campañas electorales austeras en las que el financiamiento privado sea controlado, transparente y se conozca quiénes son los aportantes.
2. Limitar al máximo la designación de personal en puestos de confianza y que en dichos cargos se designe, con el apoyo de SERVIR, a profesionales de probada conducta ética y solvencia técnica. En especial, los puestos de Gerencia General, Logística, Presupuesto, Tesorería, entre otros.
3. La prioridad de las obras públicas debe formar parte del Plan de Desarrollo Regional y que estas cuenten con expedientes técnicos con el mayor detalle posible para evitar las sobrevaloraciones.
4. Dotar a los Comités de Selección de la mayor permanencia, solvencia y autonomía en su labor. Que estén compuestos por personas probas que brinden garantías de imparcialidad y cuya labor sea fiscalizada por la Contraloría u OSCE.
5. Dotar de mayores controles a la contratación y la labor de los supervisores de obras.
6. Evitar el pago de sobrevaloración por encima de lo establecido en la ley.
7. Mayor acceso a la información de los procesos para la contratación de obras públicas en sus portales web.
8. Instalar un sistema de denuncias al interior del gobierno regional con el fin de que los ciudadanos y trabajadores puedan denunciar los casos de corrupción con las medidas de protección que el caso requiera, tal como lo establece el decreto legislativo 1327.
9. Instalar las Comisiones Regionales Anticorrupción con planes de trabajo efectivos y acorde con los problemas regionales.
10. Mayor participación de la ciudadanía en los planes de desarrollo y en el acceso a los mecanismos de rendición de cuentas.

• BIBLIOGRAFÍA

1. ARJONA TRUJILLO Ana María (2002). *La corrupción política: una revisión de la literatura*. En: Documentos de Trabajo, Serie de Economía 04. Madrid, Universidad Carlos III de Madrid.
2. BUSTAMANTE BELAÚNDE Alberto (1989). *La Contratación del Estado en el Perú*. En: Themis, N° 14, (pp. 21-23). Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
3. Congreso de la Republica (2015). *Informe final: Comisión Especial Investigadora Multipartidaria encargada de investigar y determinar la influencia del narcotráfico en los partidos políticos y movimientos regionales y locales*.
4. CONOSCE (2018). Indicadores del Mercado Estatal. 23 de julio de 2018. <https://public.tableau.com/profile/osce.bi#!/vizhome/IndicadoresCONOSCECONSOLIDADOMAYO2018/IndicadoresdelMercadoEstatal>.
5. Contraloría General de la República (2018). *Envío de Información*. Correo electrónico del 6 de julio a Eduardo Vega.
6. Comisión Alto Nivel Anticorrupción (2012). *Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016*. Lima.
7. DANÓS ORDOÑEZ Jorge (2006). *El Régimen de los contratos estatales en el Perú*. En: Revista de Derecho Administrativo, N° 2, (pp. 9-44). Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.

8. García, Francesca (2018). "Candidatos a Madre de Dios están vinculados con la minería". *El Comercio*, 11 de agosto. Consulta: 13 de agosto de 2018.
<https://elcomercio.pe/peru/madre-de-dios/candidatos-madre-dios-vinculados-mineria-noticia-545635>
9. GRAAF Gjalt (2007). *Causes of Corruption: Toward a contextual theory of corruption*. Amsterdam, Vrije Universiteit Amsterdam.
10. HIDALGO Martín (2015). "Advierten filtración de narcotráfico en campañas electorales". *El Comercio*, 16 de noviembre. Consulta: 5 de julio de 2018.
<https://elcomercio.pe/politica/congreso/advierten-filtracion-narcotrafico-campanas-electorales-242851>
11. INCIPP-Instituto de Ciencias Sociales y Políticas Públicas (2017a). *Contrato llave en mano: modalidad de ejecución contractual*. Consulta: 1 de junio de 2018.
<http://incispp.edu.pe/blog/contrato-llave-en-mano/>
12. INCISPP-Instituto de Ciencias Sociales y Políticas Públicas (2017b). *Las fases de las contrataciones del Estado*. Consulta: 1 de junio de 2018.
<http://incispp.edu.pe/blog/fases-de-las-contrataciones-del-estado/>
13. IDL-Reporteros-Instituto de Defensa Legal (2018). "Corte y Corrupción". Primera entrega, Lima, 7 de julio.
<https://idl-reporteros.pe/corte-y-corrupcion/>
14. KAHHAT Farid (2005). *El tema de la corrupción en la literatura en ciencia política*. En: PORTOCARRERO Felipe (ed.) *El Pacto Infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima, Universidad del Pacífico.
15. LAMBSDORFF Johann Graf (1999). "Corruption in Empirical Research. A Review". Berlín, Transparency International.
16. MARTIN TIRADO Richard (2004). *El Laberinto Estatal: Historia, Evolución y Conceptos de la Contratación Administrativa en el Perú*. En: *Revista Arbitraje PUCP* (pp. 41-77). Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú.
17. MORÓN Eduardo (2005) *Transparencia Presupuestal: Haciendo visible la corrupción*. En: PORTOCARRERO Felipe (ed.) *El Pacto Infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima, Universidad del Pacífico.

18. MORÓN URBINA Juan Carlos (2016). *Las Obras por Administración Directa y por Encargo: ¿Solución o Problema? ¿Hay que restringirlas?* En: Revista IUS ET VERITAS, N° 53 (pp. 246-260). Lima.
19. Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (2017a). *¿Cómo se formula el requerimiento?* Consulta: 19 de abril de 2018. http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/Legislacion%20y%20Documentos%20Elaborados%20por%20el%20OSCE/GUIAS_PRACTICAS/Guia%20Practica%205_Como%20se%20formula%20el%20Requerimiento%20VF.pdf
20. Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (2017b). *Cómo vender con éxito al Estado*. Consulta: 1 de mayo de 2018. [http://www.osce.gob.pe/consuocode/userfiles/image/cap2_m3_prov\(1\).pdf](http://www.osce.gob.pe/consuocode/userfiles/image/cap2_m3_prov(1).pdf)
21. Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (2018). *Informe Anual de Contrataciones Públicas 2017 (actualización a febrero de 2018)*. Lima: Oficina de Estudios e Inteligencia de Negocios.
22. Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (s/f). *Perú: Naturaleza Jurídica del Régimen de Contratación Pública (diapositiva)*. Consulta: 20 de abril de 2018.
23. PRADO Elizabeth (2018). "Alcalde denuncia que emisario del MEF le pidió 5% de coima". *El Comercio*. Lima, 28 de junio. Consulta: 29 de junio de 2018. <https://larepublica.pe/politica/1268696-alcalde-denuncia-emisario-mef-le-pidio-5-coima>
24. PPEDC-Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (2017). *Sospecha Generalizada de Corrupción contra Gobernadores y Alcaldes del País. Informe Especial de la PPEDC*. Lima.
25. Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (2017). *Información Estadística sobre la PPEDC*. Correo electrónico del 20 de noviembre a José Carlos Rojas.
26. Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (2018). *Casos Emblemáticos*. Correo electrónico del 6 de febrero de 2018 a Eduardo Vega Luna.

27. Proética (2017). *Décima encuesta nacional sobre percepciones de corrupción*. Capítulo Peruano de Transparencia Internacional.
28. QUIROZ NORRIS Alfonso (2013). *Historia de la Corrupción en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios y Publicaciones, 2º edición.
29. RCR-Red de Comunicación Regional (2018). "Jaime Antezana: Elecciones municipales y regionales traerán una ola de narco-candidatos". Lima, 12 de abril.
30. RODAS UBILLÚS Roberto Carlo (2016). *El Contrato Administrativo de Supervisión de Obra Pública* (tesis de maestría). Trujillo, Universidad Nacional de Trujillo, Escuela de Posgrado.
31. ROSE-ACKERMAN Susan (1996). *The Political Economy of Corruption : Causes and Consequences*. World Bank, Washington, DC.
32. ROSE-ACKERMAN Susan (2001). *La corrupción y los gobiernos: causas consecuencias y reforma*. Siglo XXI de España Editores.
33. SCHRÖTER Bárbara (2010). *Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?* En Revista Mexicana de Sociología 72, N° 1.
34. TANAKA Martín (2005). *La estructura de oportunidad política de la corrupción en el Perú: algunas hipótesis de trabajo*. En: PORTOCARRERO Felipe (ed.) *El Pacto Infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima, Universidad del Pacífico.
35. TODARELLO Guillermo (2008). *Corrupción administrativa y enriquecimiento ilícito*. Buenos Aires, Editores del Puerto.
36. VERA Sofía (2010). *Radiografía a la política en las regiones: Tendencias a partir de la evidencia de tres procesos electorales*. En Revista Argumentos, edición N° 5.
37. ZAMBRANO OLIVERA Elisa (2009). *Algunos apuntes sobre la Fase de Actos Preparatorios en las Contrataciones del Estado*. En: Revista de Derecho Administrativo (pp. 155-163). Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Círculo de Derecho Administrativo.

38. ZEGARRA Luis (1999). *Causas y Consecuencias económicas de la corrupción: un análisis teórico y empírico*. Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
39. ZEGARRA Luis (2002). *La economía de la corrupción: hacia una comprensión de las causas de la corrupción y las estrategias para combatirla*. Lima, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Página web: www.tareagrafica.com
Teléf. 332-3229 Fax: 424-1582
Septiembre 2018 Lima - Perú

En el Perú el fenómeno de la corrupción ha penetrado todos los niveles del Estado y la sociedad civil al punto que muchos casos de corrupción se han naturalizado o se han minimizado sus consecuencias. En efecto, al daño causado por el caso Lava Jato o por la revelación de audios que implican al Sistema de Justicia, se agrega la corrupción instalada en varios gobiernos regionales. Se puede afirmar que hay regiones del país donde las redes de corrupción permanecen intactas gestión tras gestión y nada indica que con el proceso electoral en marcha y las nuevas autoridades que serán elegidas esta situación vaya a cambiar.

En este contexto, la investigación analiza el fenómeno de la corrupción en las regiones del Perú y su dinámica. A partir del estudio de un conjunto de cinco gobiernos regionales ponemos énfasis en los mecanismos de corrupción que se desarrollan en las contrataciones de obras públicas en estos niveles de gobierno. El análisis de estos casos brinda evidencias sobre el funcionamiento de la corrupción en la política y gestión pública subnacional, colaborando de esta manera con el conocimiento de la política local. Sólo con un mejor aprendizaje de la realidad regional podemos plantear mejores recomendaciones y políticas públicas para prevenir y combatir este grave problema.

EL CÍRCULO DE LA CORRUPCIÓN EN LOS GOBIERNOS REGIONALES LOS CASOS DE CUSCO, AYACUCHO, MOQUEGUA, PIURA Y MADRE DE DIOS