

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



¿Tejiendo redes? Los mecanismos de corrupción descentralizada: “Los Intocables Ediles” y la Municipalidad de La Victoria (2016 - 2018)

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Cavero Rivera, Eduardo David

Asesor:

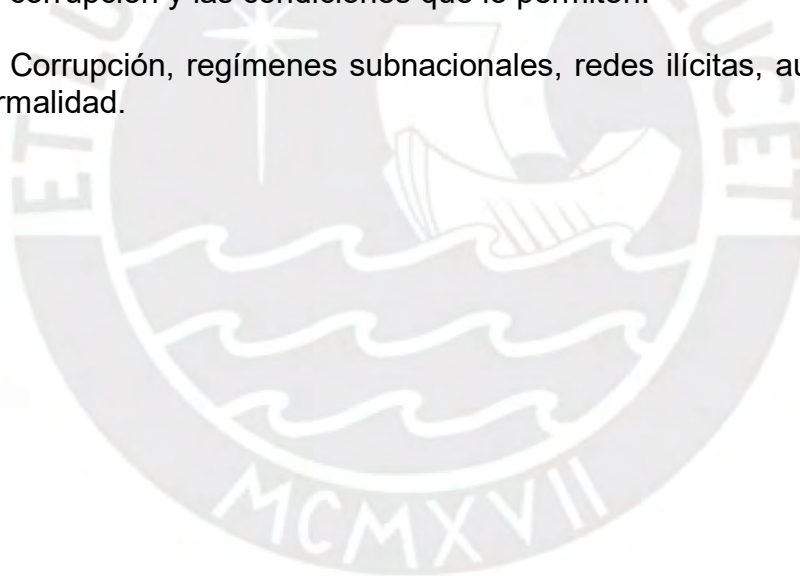
Tanaka Gondo, Ricardo Martín

Lima, 2022

Resumen

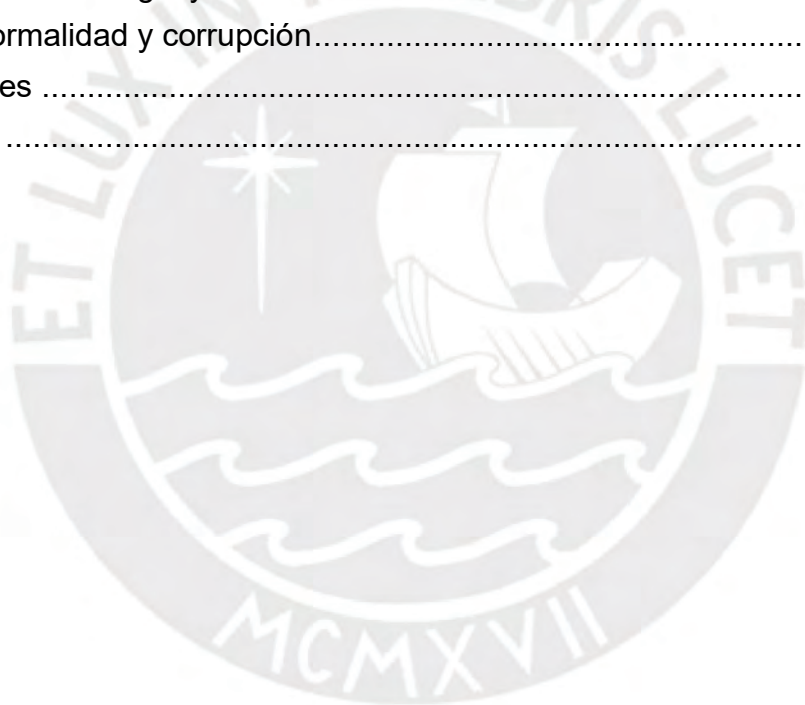
Tras la reforma de descentralización en 2002, los avances en materia social y política en el Perú han presentado diversos retos vinculados a la democracia y derechos. En ese aspecto, la corrupción se sitúa como un problema sistémico que ha afectado la legitimidad en el sistema y en los procesos democráticos. Así, los factores y las distintas modalidades e interacciones de corrupción han sido estudiadas a partir de factores exógenos, vinculados a las consecuencias de las políticas, instituciones, autoridades subnacionales y la presencia de economías ilegales. Sin embargo, pocas investigaciones se han centrado en explorar factores endógenos como la estructura económica del territorio y el rol de la burocracia. Es a partir de estos procesos que el estudio en los gobiernos locales se vuelve pertinente, siendo entidades en el cimiento del ordenamiento territorial peruano y canales directos de participación ciudadana en los asuntos públicos (Vega et.al, 2020). Así, en este trabajo de investigación se propone analizar los mecanismos de corrupción y las condiciones que propician la aparición y una mayor vulnerabilidad a dichos actos en la política subnacional. Asimismo, se hace énfasis en el estudio del caso de los “Intocables Ediles”, red ilícita que cooptó la municipalidad de La Victoria (2016-2018) dedicada al cobro de cupos, extorsión y amenazas a informales de Gamarra, los mecanismos de corrupción y las condiciones que lo permiten.

Palabras clave: Corrupción, regímenes subnacionales, redes ilícitas, autoridad política, burocracia, informalidad.



Índice de contenido

| | |
|--|----|
| Introducción | 1 |
| 1. Capítulo 1: Balance de aportes conceptuales: Corrupción y Redes ilícitas | 5 |
| 2. Capítulo 2: Desarrollo de la descentralización y corrupción | 8 |
| 2.1. Balance de aportes explicativos en el aumento de la corrupción subnacional en Perú..... | 8 |
| 2.2. Modalidades y formas de interacción de la corrupción en niveles subnacionales: Aproximaciones teóricas..... | 10 |
| 2.3. Dinámicas de corrupción descentralizada | 14 |
| 2.3.1. Dinámicas económico-productivas: Corrupción en Obras Públicas..... | 14 |
| 2.3.2. La infiltración de redes ilícitas en el Estado | 17 |
| 2.3.3. Economía ilegal y autoridad subnacional | 20 |
| 2.3.4. Informalidad y corrupción..... | 22 |
| 3. Conclusiones | 25 |
| 4. Bibliografía..... | 27 |



Introducción

Tras la salida del gobierno autoritario de Alberto Fujimori (1990 - 2000), el foco en lograr una reforma de descentralización fue central para volver a generar legitimidad en el sistema político (McNulty, 2020). Dicho esto, el gobierno de Alejandro Toledo (2001 - 2006) fomentó un proceso descentralizador a través de la Ley de Bases de la Descentralización en 2002, que determinaba la creación de un nivel intermedio de gobierno entre lo nacional y local, de modo que se distribuya el poder y se atiendan las demandas de la población, sobre todo dado la cercanía con la ciudadanía y su participación en la gestión local.

Sin embargo, este proceso no nace como resultado del consenso entre bases políticas y sociales en el Perú, sino por la voluntad política. Como menciona Tanaka (2002), fue un tema que vino “desde arriba”, y si bien existían oportunidades de democratización y participación ciudadana, a la vez se generaban problemas y desafíos a la gobernabilidad. En concreto, en el curso de implementación de la reforma, los desafíos se presentaron a partir de una estrategia poco coherente, incentivando la aparición de actores subnacionales con plataformas poco representativas. Más aun, las debilidades heterogéneas en la capacidad técnica e institucional de los gobiernos subnacionales condicionaron los objetivos que pretendía esta reforma (Ugarte, 2007).

En ese sentido, actualmente, si bien no todos los resultados alcanzados han sido negativos, la descentralización ha generado una serie de problemáticas para el desarrollo social y político del Perú. En particular, Aragón y Chávez (2013) comentan la falta de voluntad política en los actores nacionales, así como los procesos de transferencia en competencias que no iban ligadas a un mejoramiento en la capacidad de gestión y recursos. En esa misma línea, desde una perspectiva territorial, autores como Muñoz (2014) y Muñoz et al. (2016) sostienen que la integración territorial, tanto interna como entre distintas localidades, no se ha visto reforzada, generando espacios de poca negociación entre autoridades y la sociedad civil. Ello se ve relacionado a la discrecionalidad de algunos actores políticos locales con el manejo de las transferencias fiscales del Estado, generando enfrentamientos y “localismos” y por tanto retrasando el proceso de la descentralización.

Al respecto, Muñoz et.al (2016) argumentan el débil desarrollo de mecanismos de control y fiscalización en las gobernaturas regionales, lo que, en un contexto de crecimiento económico, los recursos destinados a las arcas de los Gobiernos Regionales se establecen como un “botín” para políticos y actores locales que buscan su control y ejecución a través de prácticas formales e informales.

De otro lado, desde una perspectiva institucional, autores como Gálvez (2017) argumentan como la descentralización ha establecido un "institucionalismo disfuncional" dada la variación en las capacidades y presencia del Estado en las distintas localidades, de manera que las prácticas informales se articulan con mayor viabilidad. En ese sentido, el surgimiento de consultorías locales para el desarrollo de capacidades aumenta, algunas ejecutando prácticas corruptas y otras estableciendo islas de eficiencia, como el distrito de Tajopampa en Ayacucho.

A su vez, también se ha resaltado la influencia de la descentralización en el sistema de partidos peruano. Al respecto, Figueroa (2015) hace alusión a la irrupción de movimientos regionales y locales a través de incentivos clientelares y caudillistas, quienes no solo desplazaron a los partidos políticos, sino que establecieron un menor control e improvisación en la gestión. Por tanto, en lugar de generar un mayor alcance de los actores y temas en agenda a la arena nacional, se constituyeron sistemas políticos locales diferenciados (Cotler et al., 2009).

En consecuencia, ante un Estado con capacidades limitadas en mejora del proceso de descentralización y un sistema de partidos con un débil arraigo subnacional (Levitsky y Zavaleta, 2019), las limitaciones en el desarrollo sociopolítico a nivel subnacional establecen grandes déficits en la democracia. Por ejemplo, en cuanto a la representación, el artículo de Paredes y Došek (2020) muestra como la debilidad de imposición de la ley electoral peruana permite que los partidos determinen el alcance de la representación indígena.

En esa línea, la falta de control local no solo inhibe derechos, sino también reduce la legitimidad de los ciudadanos en el sistema democrático y de validez popular, siendo la corrupción una muestra evidente de ello. De acuerdo con la Procuraduría pública especializada en delitos de corrupción (PPEDC), los casos y denuncias de corrupción han ido en aumento en Perú, donde la política subnacional ha sido escenario para

múltiples dinámicas y modalidades de este fenómeno.

En setiembre de 2018 la base de datos de la PPEDC elaboró un reporte donde muestra que la cifra de casos de corrupción se ubica entre 16 y 500 por territorio en las 24 regiones y la provincia constitucional del Callao, involucrando a alcaldes y gobernadores. Asimismo, 561 autoridades, entre gobernadores regionales y alcaldes provinciales y distritales, han sido procesadas por delitos de corrupción desde 2002. Actualmente, 19 de 25 gobernadores electos para el periodo 2018 - 2022 se encuentran en proceso de investigación por corrupción, además de 5 gobernadores regionales vacados por el mismo motivo.

Todo ello demuestra que la corrupción a nivel subnacional se ha vuelto un problema sistémico (Azpur, 2017). Aunque la atención se ha visto enfocada en el impacto financiero y en la gestión, la gobernabilidad muestra resultados igual de importantes, llegando a niveles que reducen la confianza ciudadana, democracia y derechos en determinados territorios (Cueva et.al., 2016; Vega et.al, 2020).

En esa lógica, el proceso de descentralización ha generado un campo de investigación centrado en comprender las dinámicas subnacionales y la corrupción, resaltando diversas modalidades bajo las cuales este fenómeno llega a infiltrarse en estos niveles de gobierno, así como los factores que lo permiten.

A pesar de ello, la mayoría de la investigación académica y literatura en Perú se ha visto centrada en privilegiar factores exógenos, tales como las consecuencias de las políticas, instituciones y la presencia de actores ilegales o informales que tiene sobre los gobernantes subnacionales, antes que factores endógenos como la estructura económica del territorio, el nivel de desarrollo y las prácticas internas a la institución subnacional (Cueva et al., 2016; Montero, 2007).

En esa lógica, el caso de La Victoria en 2018 llega ser de relevancia, pues a diferencia de las relaciones típicas entre informalidad y corrupción, donde en muchas ocasiones las actividades informales buscan influir o corromper a la autoridad para que esta le permita seguir funcionando, este posee una relación inversa. Concretamente, el exalcalde Elías Cuba (2016-2018) estableció una red ilícita al interior de la municipalidad con el objetivo de obtener rentas a través del cobro de cupos y extorsiones a los ambulantes en Gamarra, uno de los centros comerciales más grandes del Perú, así como

en otras zonas comerciales, para que estos tengan la libertad de vender sus productos. La red ilícita, conocida como “Los Intocables ediles”, se vio compuesta en su mayoría por funcionarios públicos y familiares del alcalde, controlando la actividad económica de La Victoria y vulnerando los derechos a los comerciantes informales. Asimismo, esta red tuvo vínculos estrechos con la esfera nacional, particularmente con el Congreso, donde se generó una dinámica de intercambio de favores y protección.

Siendo la Victoria un distrito ubicado en la capital y en una de las zonas de actividad económica informal más grande del país, resulta de particular interés el investigar, analizar y responder qué factores permitieron que dicha red ilícita logre cooptar la municipalidad de la Victoria, generando un aporte a la bibliografía existente acerca del funcionamiento de esquemas de corrupción a nivel subnacional y la relación entre la informalidad y la política subnacional en el Perú.

El estudio del esquema de corrupción y redes ilícitas en el caso de la Victoria llega a ser importante por dos razones principales. Primero, permite analizar el nivel de sofisticación de los esquemas de corrupción a nivel subnacional y el control que este puede llegar a obtener en la economía local de forma ilegal a través de la autoridad y funcionarios públicos. En segundo lugar, permite observar la relación entre la informalidad y corrupción, y las consecuencias que se desprenden de este tipo de interacciones a niveles subnacionales en contextos con una institucionalidad precaria.

Para tal labor se ha recabado material bibliográfico que establece una discusión de la conceptualización del fenómeno en cuestión, los factores que permiten que la corrupción aumente en los regímenes subnacionales en Perú, así como contextualizar las distintas modalidades e interacciones de la corrupción a nivel subnacional, y la relación entre informalidad y corrupción.

1. Capítulo 1: Balance de aportes conceptuales: Corrupción y Redes ilícitas

La corrupción ha sido un fenómeno difícil de definir, no solo por las distintas tradiciones académicas involucradas en su conceptualización, tales como la antropología, filosofía e historia, sino también por la evolución de esta en sus prácticas, dinámicas y vínculos que posee con esferas privadas.

En ese sentido, tomando en cuenta la complejidad del fenómeno, el Banco Mundial la define como el uso de prácticas y estrategias de actores en la función pública con el objetivo de conseguir beneficios particulares (1998). Al respecto, Quiroz (2013) plantea a la corrupción como un fenómeno basado en el uso del poder político en la obtención de beneficios privados contrarios al desarrollo público, estableciendo, por tanto, prácticas que debilitan las instituciones y legitimidad en el sistema.

Si bien ambas definiciones apelan a la obtención de beneficios privados, la distinción desde una perspectiva centrada en la acción, asumida como una actividad sistémica y racional, con una perspectiva centrada en las consecuencias resulta fundamental para la comprensión de la corrupción. Por un lado, dado que la perspectiva de la acción corrupta provee complicaciones temporales y de espacio, complica la definición a través de lo moralmente correcto y las prácticas formales e informales. Aspecto que dificulta un análisis empírico, pues también descarta la intervención de actores privados e ilegales como parte del fenómeno (David & Phillip, 2015).

En ese sentido, la perspectiva de corrupción institucional (Thompson, 2007) sitúa al fenómeno a través de los efectos que poseen en los procesos y toma de decisiones de las instituciones políticas y democráticas. De acuerdo con Lessing (2013), la corrupción llega a comprometer la funcionalidad de las instituciones a través de prácticas y estrategias que pueden ser percibidas como legales, a pesar de componentes ilegales o no, pero que debilitan la legitimidad de la sociedad (Durand, 2016).

Dicha conceptualización parte por comprender, del mismo modo, estrategias e instrumentos que permiten la sostenibilidad y reproducción de estas prácticas, dado que muchas son dadas de manera oculta o resultan, desde un marco legal, como lícitas. Por ejemplo, la puerta giratoria o los favores asumidos durante campaña u otras negociaciones, los cuales, como se menciona, atentan con aspectos procedimentales democráticos y de legitimidad en el sistema.

Ahora bien, esta perspectiva, si bien asume una relación más estrecha entre lo público y lo privado desde un marco institucional, llega a omitir la intervención y efectos de actores criminales e ilegales (Garay y Salcedo-Albarán, 2014). Asimismo, omite las redes que se generan al interior de la propia institución, cuya literatura se ha visto enfocada en las estrategias y actos de la autoridad. Al mismo tiempo, dicha perspectiva no atiende a la corrupción sujeta dentro de prácticas institucionales diversas y de distinto nivel de influencia, tanto por la jerarquía en la autoridad y los operadores que se ven involucrados. Al respecto, y en complemento a la discusión, la literatura observa como actos de corrupción asociados a actores con mayor poder de decisión logran un mayor impacto en la institucionalidad, no solo por el poder que poseen, sino por las motivaciones y vínculos estrechos que llegan a establecer con la esfera privada, a diferencia de prácticas corruptas en niveles bajos de jerarquía y con sumas de dinero menores (Mujica, 2011; Garay y Salcedo-Albarán, 2014).

Con todo ello, estudiar la corrupción plantea una metodología orientada a estudios sistemáticos, no solo en las estrategias, sino también en las acciones de los actores y sus efectos en las instituciones inmediatas (Cheulokhin y King, 2007). En ese sentido, el concepto de redes ilícitas proporciona una aproximación al entendimiento de la corrupción en los efectos institucionales y el rol de los actores, tanto en sus acciones como motivaciones.

En particular, la corrupción vinculada a instituciones públicas establece una mayor importancia en los actores que sostienen dicho esquema. Por tanto, una red de actores posee la capacidad de adaptación y procesos de expansión en beneficio de la red, incluso en el establecimiento de una práctica sistémica (Buchanan, 1972; Monteverde, 2017). Así, los escenarios de corrupción establecen sistemas complejos y englobantes no solo con otras instituciones sino en vínculos con la sociedad, donde, en muchos casos, poseen legitimidad (Garay y Salcedo-Albarán, 2014).

En ese sentido, la corrupción lleva a ser un sistema adaptable a contextos, sea institucionales o estructurales, tanto externos como dentro de la red, donde se llevan a cabo prácticas que internalizan la corrupción que impacta en la institución a través de prácticas laborales o de relacionamiento dentro de la institución con actores privados (Monteverde, 2017; Mujica, 2011).

Ahora bien, una red ilícita, a diferencia de otro tipo de organizaciones como las criminales, si bien posee elementos que configuran actos relacionados a la violencia, son relacionados a acciones internas de la red. Asimismo, quienes forman parte de dicha red son actores de distinto origen, sea legal o ilegal, incluso totalmente de actores legales, que actúan en beneficio de la red a través de acciones ilegales (Guillén, 2019; Everett, 2012). Por tanto, si bien resulta importante atender a las acciones de ilegalidad, la interacción entre actores sea por cultura, motivación o incentivos, permite considerar a determinado esquema de corrupción como una red ilícita.

En síntesis, la corrupción es un fenómeno complejo y metodológicamente difícil de analizar. Por tanto, una definición sistémica ligada a las acciones y consecuencias que posee permite comprender su funcionamiento a través del análisis empírico. Además, dicha interpretación llega a actuar a través de distintos actores, siendo el concepto de redes ilícitas la aproximación teórica más apropiada para comprender el accionar y consecuencias en la institución y sociedad de dichas prácticas.

Por último, dicha explicación y conceptualización del fenómeno de corrupción permite profundizar en los esquemas y mecanismos de corrupción que suceden a nivel subnacional, pues, como se verá más adelante, las distintas modalidades, además de no ser excluyentes, operan a través de un establecimiento de interacciones con actores privados, legales o ilegales, que en muchas ocasiones configuran organizaciones o redes ilícitas como medio para la obtención de beneficios privados y sostenibilidad de los mecanismos de corrupción.

2. Capítulo 2: Desarrollo de la descentralización y corrupción

2.1. Balance de aportes explicativos en el aumento de la corrupción subnacional en Perú

Actualmente existe un debate teórico abierto acerca de la relación entre descentralización y corrupción. Sin embargo, dado que en Perú existe un alto nivel de corrupción subnacional, varios investigadores se centraron en analizar una serie de factores que contribuyeron a su crecimiento. Cabe señalar que estos factores no son excluyentes, sino que pueden llegar a converger.

Por un lado, como se mencionó, la descentralización tuvo un efecto en la fortaleza partidaria, generando una frágil organización política y sistemas de representación incoherentes y fragmentados. En ese sentido, la literatura menciona que la debilidad del sistema de partidos permitió una baja o casi nula rendición de cuentas a la ciudadanía desde las autoridades (Muñoz, 2010; Vilca, 2014). Como menciona Zavaleta (2014), la mayoría de los partidos locales se han estructurado como “coaliciones de independientes”, las cuales duran organizativamente durante periodos de campaña y ya en el poder priman los intereses particulares del partido. En dichas coaliciones, dado que se privilegia a candidatos que puedan auto financiarse, aumenta la probabilidad que se integren actores relacionados a actividades ilegales. Del mismo modo, siendo una política caudillista, las prácticas clientelares y de patronazgo priman al momento de ejercer como autoridad, seleccionando la administración de forma discrecional y devolviendo favores.

Ello se ve relacionado con el segundo factor, enfocado en la existencia de economías ilegales. Específicamente, ante una política caudillista y discrecional, y que hace probable que comparta intereses ilegales, las organizaciones relacionadas a este tipo de economías tratan de capturar la institución o el Estado con el objetivo de promover sus intereses (Mujica et.al., 2017). Como menciona Zevallos y Vizcarra (2016), existen tres roles desde el Estado que generan interés y ventanas de oportunidad en las economías ilegales. Por un lado, se encuentra el rol de representación de intereses, donde el actor político protege y promueve las demandas de estos grupos; este rol se ve relacionado a autoridades que poseen una determinada agenda o provienen directamente de estas organizaciones. De otro lado está el rol como autoridad política,

pues permitiría a las organizaciones relacionarse con otros actores y promover o proteger sus intereses. Por último, el rol a través del uso del cargo, que, a diferencia del segundo, es por las competencias que posee la autoridad que se vuelve atractiva para actores ilegales.

Al respecto, cabe resaltar que Pedraglio (2014) menciona como las economías ilegales actuales han pasado a ser de un carácter más democrático, en tanto brinda trabajo e ingresos a cientos de personas en la informalidad. Ello no implica, sin embargo, que estas organizaciones no sean complejas y busquen controlar el Estado.

En este punto Dargent et al. (2017) observan el crecimiento y la complejidad que adoptaron los retadores al Estado ante el boom de las materias primas a inicios del siglo XXI, concretamente las mafias en el sector construcción y minería informal, estableciendo niveles altos de violencia con la finalidad de contrarrestar la acción estatal.

No obstante, Muñoz (2010) encuentra que, ante el contexto de bonanza económica, políticos ambiciosos y cortoplacistas compiten por el control presupuestal, implicando, a su vez, una competencia electoral encarecida, donde economías ilegales y empresarios financian determinadas campañas con el fin de que se les devuelva el favor siendo autoridad. Es decir, que no necesariamente tratarán de controlar el territorio o enfrentarse al Estado, dado que pueden alcanzar sus fines a través de la legalidad de la autoridad.

En tercer lugar, si bien la falta de un sistema de partidos institucionalizado, así como la existencia de economías ilegales contribuyen a un aumento de la corrupción a nivel subnacional, la falta de control de los órganos de control llega a determinar que estas actividades se sigan reproduciendo. En particular, órganos como la Contraloría General de la República o la Procuraduría Anticorrupción se mantuvieron centralizados en la capital, y los pocos órganos descentralizados y de control interno dependían de los recursos asignados por el gobernador, no solo limitando su autonomía, sino que no poseían las capacidades para controlar las irregularidades (Mujica et al., 2017; Figueroa, 2015; Vega et al., 2020).

Por último, se menciona la visión rentista de las autoridades acerca de la gestión pública. Al respecto, Almonte y Sánchez (2016) mencionan la relación entre un mayor ingreso a partir del boom de los recursos naturales y la corrupción, siendo esta última

mucho mayor en sistemas políticos con instituciones débiles y un control precario. En concreto, ante un aumento en los ingresos fiscales las prácticas rentistas priman en contextos como el peruano (Muñoz, 2018; Dargent et al., 2017), usando dichos ingresos para intereses particulares o construir redes de clientelismo con los votantes (Mujica et al., 2017).

Al respecto, autores como Ackerman (2001) argumenta como las rentas económicas establecen incentivos en el abuso del cargo público, dado por el vínculo entre lo privado y público en la maximización de su riqueza, generando organizaciones corruptas al interior de instancias nacionales y locales. Como menciona la autora, este tipo de organizaciones operan dentro del Estado e instituciones para la obtención de contratos, concesiones, etc. que desvían las arcas públicas a dichos intereses.

En tal contexto, el incremento de la corrupción a nivel subnacional en Perú ha sido tratado a través de factores exógenos antes que endógenos, siendo esta una limitación particular dadas las teorías explicativas endógenas o mixtas que han sido afirmadas en países, si bien federales, con estructuras económicas informales y altos niveles de pobreza. Ahora bien, dado que no son excluyentes, el vínculo de estos factores también genera diversas dinámicas y formas de interacción que valen la pena discutir.

2.2. Modalidades y formas de interacción de la corrupción en niveles subnacionales: Aproximaciones teóricas

Las principales modalidades de corrupción a nivel local como regional, de acuerdo con Ballón (2019), se instauraron a partir del desplazo de los partidos políticos y la debilidad de los organismos de fiscalización. Así, el autor identifica dos modalidades que han primado en los últimos años: Por un lado, las vinculadas a las “dinámicas económico-productivas”, resaltando el manejo presupuestal y las contrataciones en obras públicas, y, de otro lado, las relacionadas a la infiltración de redes ilícitas al Estado. No obstante, es posible identificar otra modalidad vinculada a la influencia de economías ilegales en la política subnacional, como la minería ilegal, narcotráfico, tala ilegal, etc., así como la modalidad que surge de la relación entre la informalidad y la corrupción.

En ese sentido, de acuerdo con Ballón (2019), en la modalidad vinculada a obras públicas es posible identificar tres actividades recurrentes, partiendo desde las grandes

licitaciones, compras menores y trámites para negocios y empresas. Claramente cada actividad se vincula a una serie de delitos; sin embargo, es en la interacción que ocurre en cada actividad que la complejidad y diferencias resaltan.

En específico, Mujica et al. (2017) observa dos distintas interacciones estando diferenciadas por el nivel de gobierno donde ocurre y los actores que involucra. Por un lado, se encuentra el cobro de diezmos a empresas locales, que se caracteriza por funcionar solo a nivel local, la cual puede venir tanto de la autoridad como de la empresa por compromisos en campaña. Es decir, la autoridad exige un cobro de diezmos a la empresa para que pueda ganar una licitación, así como la empresa soborna a la autoridad, o exige que cumpla sus compromisos al haber brindado aportes en campaña.

De otra parte, a un nivel mayor, se encuentra la influencia de empresas nacionales e internacionales en gobiernos regionales, siendo más complejo dado los mecanismos como el lobby o el uso de intermediarios a través de los cuales se consiguen licitaciones, además de involucrar actores nacionales de seguridad y justicia para entorpecer las investigaciones. En dicho punto, tanto la empresa como la autoridad regional son las que buscan ejercer control sobre estos procesos bajo sobornos o coerción. Cabe resaltar que esta dinámica se ve relacionada a la primera interacción, pues las empresas internacionales y nacionales, en muchas ocasiones, actúan a través de empresas locales (Mujica et al., 2017).

Al respecto, Pari (2017) y Durand (2018) observan, a partir del caso Odebrecht en Perú, como los mecanismos de corrupción de dicha empresa eran muy sofisticados, partiendo del financiamiento de campañas, coimas, sobornos, puertas giratorias, cuentas off-shore, lobbys y el uso de testaferros, donde posteriormente establecen un discurso de la eficiencia y éxito de la gestión del gobierno de turno a nivel nacional como subnacional como medio de reproducción de dichas prácticas.

Ahora bien, en la modalidad de infiltración de redes ilícitas a nivel subnacional, Ballón (2019) menciona que estas han logrado consolidarse principalmente por cuatro factores que convergen. En particular, son las prácticas autoritarias y la disposición de grandes recursos del gasto público que permiten que estas autoridades, a través del patronazgo y clientelismo, y su capacidad en construir relaciones, consoliden la organización a nivel local e incluso nacional. Cabe precisar que estas redes no

necesariamente se ven vinculadas a actividades o actores ilegales, estableciendo otro tipo de interacciones.

Así, se pone énfasis en las interacciones intergubernamentales. De acuerdo con Levitsky (2014), este tipo de redes, que muchas ocasiones derivan en enclaves autoritarios, no llegan a sobrevivir sin establecer un vínculo con el gobierno nacional. Si bien los casos estudiados han sido pocos, la interacción en esta modalidad de corrupción se sitúa por lograr un “orden político” que beneficia al gobierno central, que incluso brinda protección legal a este tipo de organizaciones. Asimismo, su interacción con los partidos nacionales ocurre por obtener un mayor rédito político y candidatos para el partido a cambio de recursos y protección (Arévalo, 2015).

De otro lado, la modalidad de influencia en economías ilegales, de acuerdo con Mujica et al. (2017), establece cuatro tipos de interacción que dependen de la fortaleza o debilidad del Estado, partidos y los mecanismos de control. Así, en primer lugar, cuando las economías ilegales, generalmente agrupadas en organizaciones ilegales, dominan un territorio tanto coercitiva como en provisión, se genera una interacción “oportunista”. Sin embargo, cuando el Estado recupera el control del territorio la interacción será “insurreccional”, caracterizada por constantes enfrentamientos. Ahora bien, entre las interacciones relacionadas a la corrupción, cuando las organizaciones ilegales y funcionarios cooperan bajo un mismo objetivo se establece una interacción “simbiótica”, caracterizada por la protección y promoción de intereses. En esa línea, una relación “mutualista” implica que las organizaciones asumen determinadas competencias y bajo medios ilegales obtienen fines legales.

Cabe precisar, sin embargo, que esta modalidad llega a tener similitudes en cuanto a las interacciones en obras públicas, pues estas organizaciones ilegales también buscan influir en la política subnacional para un menor control de sus actividades. Sin embargo, la diferencia recae en su capacidad de ejercer violencia. Por tanto, no solo se financian campañas, sino que se sobornan y amenazan autoridades, así como ocupan determinadas competencias en los gobiernos regionales. En dicho punto, Mujica et.al. (2017) menciona que el principal medio se da a través de “empresas fachadas”, aunque en los gobiernos municipales estos intermedios no necesariamente existen, y por tanto se da una relación directa.

Por último, en la modalidad entre el vínculo de informalidad y corrupción, la literatura, si bien no extensa, señala algunos factores que permiten esta interacción. En específico, Holland (2017) argumenta que la tolerancia a la aplicación de la ley sobre las ocupaciones ilegales de personas pobres no ocurre del todo por una baja capacidad estatal sino por fines estratégicos políticos. Así, las políticas de vivienda son un ejemplo de no aplicación de la ley que funcionan como mecanismo de redistribución electoral, en tanto se busca el apoyo de los pobres para mantenerse en el poder. Sin embargo, esta dinámica también refleja la tolerancia a actividades ilegales de acuerdo con las preferencias de los electores, pues las políticas laxas atraen delincuentes.

Si bien dicha perspectiva refleja como la informalidad genera patrones de comportamiento en la autoridad denominada “forbearance”, donde la autoridad intencionalmente no hace cumplir la ley dado los beneficios políticos, Johnson et al. (1999) observan como la corrupción llega a ser percibida por la autoridad como una forma en especial de regulación a través de cobros indebidos. Sin embargo, ello también llega a funcionar inversamente, pues informales y empresas coluden a la autoridad como un medio para reducir la regulación, principalmente a través de sobornos (Hindriks et al. 1999).

Al respecto, Durand (2007) menciona como la debilidad del Estado en Perú a finales de los ochenta permitió que tres socioeconomías se desarrollen a través de prácticas transgresoras. En efecto, si bien las tres socioeconomías, denominadas formal, informal y delictiva, se diferencian en base a la legalidad de sus acciones y relación con el Estado, el deterioro institucional en el Perú permitió la instauración de una cultura transgresora en cada una de ellas y la sociedad, chocando con la legalidad y estableciendo prácticas que se reflejan en el “cómo” hacer transacciones y relacionarse con el Estado.

Como menciona Durand (2007), este comportamiento no se ha visto reducido en la sociedad y actores privados, sino se ha visto extendido en la misma autoridad y el Estado, observando beneficios económicos y políticos al dejar existir la selectividad e informalidad, ya sea a través de votos o las extorsiones y el cobro de coimas.

Bajo esa lógica, Shick (1998) menciona que la informalidad, si bien es una cuestión de cultura al igual que Durand, también lo es de práctica. Para el autor las prácticas del

sector informal en la economía impactan y migran en el ámbito gubernamental, estableciendo un tipo de orden, definición de roles, relaciones sociales y comportamientos que son asumidos como legítimos o esperados. Como menciona el autor, la informalidad puede tener efectos positivos al eliminar las burocracias inefectivas, pero también permite que prácticas corruptas se reproduzcan e institucionalicen.

Con todo, estas distintas modalidades de corrupción y formas de interacción con los gobiernos subnacionales revisadas han sido determinantes en comprender los efectos de la reforma de descentralización llevada en Perú. Si bien estas modalidades e interacciones pueden resumir una gran parte de las dinámicas de corrupción subnacional, en los últimos años una serie de investigaciones han proporcionado nuevos hallazgos y discusiones conceptuales, además de teóricas, sobre las interacciones que ocurren entre la corrupción y los regímenes subnacionales.

Para ello, en la siguiente sección se revisarán recientes trabajos sobre corrupción y la descentralización en Perú, enfocado en comprender como las interacciones varían de acuerdo con factores políticos-institucionales, estructurales y de agencia en las cuatro modalidades identificadas de corrupción.

2.3. Dinámicas de corrupción descentralizada

2.3.1. Dinámicas económico-productivas: Corrupción en Obras Públicas

Como se mencionó, este tipo de modalidad llega a variar de acuerdo con el nivel territorial y el involucramiento de actores, presentándose normalmente dentro de las propias localidades, aunque puede llegar a involucrar actores de la esfera nacional.

En relación con ello, Vega et al. (2018) analiza cinco casos regionales (Ayacucho, Cusco, Madre de Dios, Piura y Moquegua) destacando el modus operandi, tanto a nivel interno como en relación con redes que son externas a los gobiernos regionales que se desarrollan en el proceso de las contrataciones públicas.

Al igual que Mujica et al (2017), los autores comprenden el proceso de esta modalidad a partir de un acercamiento y establecimiento de relaciones en campaña. Sin embargo, además de las finanzas en campaña que desemboca en un compromiso por devolver dicho favor, el vínculo que se desarrolla con estas empresas constructoras

permite que tanto directivos como miembros de estas empresas ocupen cargos en las gubernaturas al llegar al poder. Por ejemplo, el caso de Ocorima en Ayacucho, donde las obras públicas tuvieron una vital importancia para su continuidad en el poder, pues el financiamiento de su campaña no solo se veía involucrado con el narcotráfico, sino con empresas constructoras locales y nacionales que posteriormente sirvieron para establecer relaciones entre los funcionarios y miembros del aparato de justicia (Vega et al, 2018, Revilla, 2021).

Siguiendo esa línea, los autores encuentran otro tipo de interacción que sucede en esta modalidad. En efecto, se mencionan redes que se conforman bajo un nivel horizontal, es decir interno al gobierno regional, y un nivel vertical, que involucra a la región y actores nacionales. Por un lado, las redes horizontales establecen dinámicas corruptas presentes en la selección, que con normalidad es pactada anteriormente, y ejecución de la contratación, así como en la elaboración de los expedientes. En este último punto, los expedientes, de acuerdo con los autores, poseen en muchos casos deficiencias técnicas hechas adrede con el objetivo de que, en el proceso de construcción, se facilite un mayor presupuesto. Incluso estos expedientes técnicos no señalan las precisiones necesarias para iniciar la obra, como el terreno y fallas geológicas, convirtiéndose en expedientes de escritorio. Posteriormente, es en la ejecución de la obra donde esta dinámica se vuelve mucho más evidente, dado las ampliaciones de plazo y presupuesto, así como los deficientes, y en muchos casos obstaculizados procesos de fiscalización.

Dado que esta situación es conocida se presenta otra modalidad de corrupción no asociada al Estado, pero que lo involucra directamente. Como menciona Vega et.al (2018), varios sindicatos ilegales de construcción civil, sobre todo en Lima y Callao, se han visto insertos en los procesos de ejecución de la obra cobrando cupos para que se vean incluidos como trabajadores y dejar trabajar a la constructora.

Ahora bien, estas redes también interactúan a nivel de la región y con actores nacionales para la ejecución de estas obras. En sí, se menciona el rol del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) para la aprobación de presupuestos destinados a los gobiernos regionales. En dicha dinámica, no es solo la autoridad subnacional quién negocia con altos funcionarios, sino son los

propios operadores, en este caso del MEF, quienes ofrecen la aprobación del presupuesto a cambio de un porcentaje de este. En específico se hace alusión al caso del distrito San Juan Bautista en Ayacucho, quién se vio condicionado por estos operadores en retorno de un 5% del presupuesto acordado. Incluso, de acuerdo con las entrevistas que presentan el libro, un equipo de funcionarios de Madre de Dios se vio sujeto tácitamente a pagar una coima a altos funcionarios del MEF dada las facilidades que estos les dieron.

Si bien la investigación de Vega et. al. (2018) muestra como estas redes interactúan con la corrupción a nivel subnacional, Jaramillo (2018) analiza como la corrupción a través de obras públicas permite engendrar redes sofisticadas que evaden los procesos judiciales y de fiscalización por parte del Estado. En peculiar, el autor realiza un análisis comparado entre el caso de Tumbes y el Callao para establecer qué factores explican que, en el primer caso, las acusaciones de corrupción lleven a la autoridad a una sentencia condenatoria, mientras que el segundo obtuviera cierto grado de impunidad.

Como menciona Jaramillo (2018) es la debilidad en el Estado y sus órganos fiscalizadores que convergen con la sofisticación de este tipo de redes lo que permite que determinadas acusaciones de corrupción no prosperen y sean obstaculizadas. En el caso del Callao, el gobernador regional Félix Moreno poseía un vínculo con empresas transnacionales, las cuales financiaron su campaña, como Odebrecht, la cual también poseía un nivel de injerencia en el Estado central muy alta. En ese sentido, al vincularse con el Callao en los procesos de obras públicas brindó protección y soporte al accionar ilegal. Caso contrario, el gobernador de Tumbes, Gerardo Viñas, no poseía tal dimensión de poder y recursos a través de vínculos con empresas grandes que poseen influencia en el Estado.

Si bien Jaramillo (2018) no profundiza en las interacciones que surgieron a través de esta modalidad entre Odebrecht y el gobierno de Félix Moreno, el hecho de vincularse con esta constructora le brindó una mayor capacidad de accionar ilegalmente. De hecho, como menciona Villena (2021), la concentración de poder económico en las empresas constructoras establece una influencia en el Estado al grado que permuta la autonomía de las instituciones por sus intereses, y por tanto establece mecanismos de protección.

En dicho punto, Villena (2021) observa prácticas de corrupción asociadas a la

autoridad y la institución, donde las prácticas informales que se llevan a cabo en relación con las constructoras establecen un marco de acción predeterminado en burocracias entrantes para la reproducción de este esquema de corrupción a nivel subnacional.

2.3.2. La infiltración de redes ilícitas en el Estado

En cuanto a las redes ilícitas, como se reseñó, tanto la debilidad del sistema de partidos peruano como de sus órganos de control, han permitido el establecimiento de prácticas corruptas dentro de los gobiernos subnacionales.

Una de las primeras investigaciones en comprender la dinámica de estas prácticas fue Mujica (2005), quién, bajo el análisis de dos municipalidades en Lima, que no son mencionadas, el autor muestra como en cada nivel de las burocracias dentro de la municipalidad se gestan prácticas corruptas que, mientras más se vayan reflejando en autoridades de mayor jerarquía, la probabilidad de establecer relaciones externas con el objetivo de gestar intereses particulares es más alta.

Cabe precisar, sin embargo, que el autor no menciona el establecimiento propio de una red, sino como las estrategias de corrupción en funcionarios de alta jerarquía, como gerentes o los alcaldes, instauran redes que movilizan sus actividades de acuerdo con los intereses de grupos económicos ligados al municipio.

No obstante, como se mencionó, es con el boom de las materias primas que nuevas dinámicas de corrupción empezaron a gestarse en los gobiernos subnacionales. En particular, dado que varios políticos ambiciosos se vieron encaminados en obtener el poder de manejar estos recursos, así como distintas organizaciones criminales y empresarios vinculados en establecer relaciones a cambio de favores (Muñoz, 2018).

En ese sentido, Sandy Melgar (2017) fue una de las primeras investigadoras en mencionar las distintas interacciones de corrupción en el contexto mencionado. Así, la autora analiza los factores que permitieron el origen de una red ilícita en el gobierno regional de Áncash presidido por el ex presidente regional César Álvarez (2007-2014). En concreto, tres factores posibilitaron la estructuración de dicha red. Por un lado, como se menciona, el hecho de poseer grandes recursos económicos dado el contexto facilitó la sostenibilidad de la red, al tiempo que era atractiva para sindicatos, actores locales,

empresarios y políticos regionales como nacionales. Asimismo, permitió establecer patrones de clientelismo y patronazgo con el objetivo de obtener apoyo electoral.

Dicho factor fue determinante, dado que la vinculación con los actores mencionados permitió una solidez y protección a la organización. En particular, a nivel local, el vínculo con funcionarios fue central para gestionar las licitaciones y los recursos que provenían de la minería, además de poder controlar todo el gobierno regional a su preferencia. Del mismo modo, a través del vínculo con los medios de comunicación y organizaciones sociales, tales como sindicatos, se buscaba neutralizar la oposición. Este vínculo se dio principalmente a través de clientelismo, difamación y amenazas.

Por último, a nivel nacional, la organización de Álvarez se concentró en establecer mecanismos de protección y promoción de intereses a través de congresistas, presidentes regionales y funcionarios del aparato de justicia, como fiscales y policías. Cabe precisar que el vínculo con este tipo de actores no fue exento de estrategias como las amenazas, difamación y remoción arbitraria a quienes se opusieran.

En esa misma línea, Arévalo (2014), si bien no menciona la estructuración de dicha red, las prácticas autoritarias de Álvarez, el clientelismo y uso de los recursos también permitieron su permanencia por alrededor de ocho años.

No obstante, si bien el caso de Álvarez es clave para determinar cómo estas redes ilícitas nacen e interactúan de forma corrupta dentro de los gobiernos subnacionales, estableciendo incluso prácticas autoritarias, fue excepcional. De hecho, como menciona Sosa y Arévalo (2016), lo que determinó que el gobierno de Álvarez haya llegado a tal nivel de corrupción y autoritarismo fue el contexto de una competencia electoral débil, pues antes de su llegada la política en Áncash se encontraba en crisis por las acusaciones de corrupción al ex presidente regional Freddy Ghilardi, quien pertenecía al partido aprista. Dicho contexto de desprestigio del partido imposibilitó estructurar una oposición política ante Álvarez durante su candidatura. Asimismo, ello le permitió articular redes y alianzas descritas por Melgar (2017) que permitieron el establecimiento de una organización criminal.

Ante ello, Sosa y Arévalo (2016) comparan dichas condiciones con el caso de Yván Vásquez en Loreto, que, a diferencia de Álvarez, su gestión no se encontraba con una pluralidad de competencia electoral limitada, sino más bien dinámica y capaz de

establecer una coalición de oposición. En ese sentido, la gestión de Yván Vásquez, si bien estableció redes de alcance nacional y con empresarios de la región que le proveyeron de recursos, no construyó un régimen autoritario como el de Álvarez. Así, bajo un marco teórico, los autores cuestionan la posibilidad de calificar como autoritarismos subnacionales a este tipo de regímenes que logran cooptar la institución subnacional, pues las características y factores que lo permiten son volátiles, de modo que se hace plausible hablar de corrupción y redes ilícitas que llegan a controlar estos niveles de gobierno.

Por otro lado, Revilla (2021) analiza la estabilidad en el gobierno regional de Ayacucho en el caso de Ocorima (2010 - 2018), vinculándolo con los factores mencionados por Melgar (2017). A diferencia de la autora, Revilla encuentra que durante el gobierno regional de Ocorima, si bien se establecieron prácticas autoritarias y clientelismo a través de obras públicas, además de un control de los medios de comunicación para su legitimidad, la arena de competencia política no era tan desarticulada como el caso de Álvarez. Sin embargo, Ocorima se adaptó rápidamente a un escenario de una oposición débil, “capturando” algunos candidatos y estableciendo vínculos con los consejos regionales.

Ahora bien, dado que esta línea de investigación se ha concentrado en caudillos políticos a nivel subnacional y sus distintas estrategias para cooptar el poder, muchos de ellos no llegan a generar enclaves autoritarios. Como menciona Došek (2019) en un estudio comparado de cuatro municipalidades de Perú y Chile, ambos países unitarios, la fortaleza de estos caudillos por llegar a controlar el poder de un territorio se basa en las prácticas informales que ejercen, sean leves o graves, pero que no desembocan en autoritarismo, dado que por escándalos políticos y de corrupción hacen frágil su posibilidad de seguir en el gobierno. De hecho, el autor menciona que es el afianzamiento de su base política y el control de los medios de comunicación lo que permite que poseen una trayectoria extensa, pero a fin de cuentas volátil.

En ese sentido, si bien ha habido casos de redes ilícitas que cooptan territorios subnacionales a través de las instituciones regionales o locales en Perú, la particularidad de estos hace plausible afirmar que este tipo de redes poseen un mayor efecto cuando están vinculadas a economías ilegales, incluso generando alianzas que impactan en el

Estado de derecho. Asimismo, una gran limitante en dicha literatura es que se ha visto enfocada en el rol de la autoridad de mayor jerarquía, como el gobernador o alcalde, descartando o tomando poca importancia a la burocracia y/o funcionarios de mayor nivel en el sostenimiento y reproducción de los esquemas de corrupción que atenten contra la democracia y derechos.

En dicho punto, la investigación de Vega et al. (2020), a través de un análisis de municipalidad en Lima Norte, encuentra las condiciones que establecen una mayor vulnerabilidad a la corrupción enfocada en el rol fiscalizador de los regidores. Si bien la investigación brinda aportes y descubrimientos sustantivos al vincular la crisis de partidos, vínculos con economías ilegales y el financiamiento de campañas como medios para la reproducción de la corrupción en la autoridad, añade como los regidores posee un rol limitado y poco efectivo frente a esta problemática. Más aun, observa el rol de la burocracia como un medio de sostenibilidad de dicho patrón, obstaculizando el rol de los fiscalizadores, vulnerando su remuneración, amenazándolos y dotando de un cuerpo técnico precario. Cabe precisar que hasta el momento esta es una de las pocas investigaciones que analiza el entorno cercano a la autoridad subnacional como un medio para la reproducción de patrones de corrupción y vulneración de derechos.

2.3.3. Economía ilegal y autoridad subnacional

Con respecto a las economías ilegales, como menciona Dargent et al. (2017), este ha ido en aumento a partir del boom de las materias primas a inicios de siglo, al tiempo que se han visto más involucrados con la política subnacional, sea para controlarlo o para influir en él y evitar una regulación en sus actividades.

En ese sentido, Espinoza (2020) estudia el caso de Villa María del Triunfo durante la gestión del teniente alcalde Ángel Ignacio Chilingano (2017-2018), tras la salida del exalcalde Carlos Palomino, quien fue vacado por la influencia que poseía Chilingano dentro del JNE a través de la banda criminal “Los Topos de Lima Sur”. En concreto, el análisis del autor permite adentrar acerca del poder que pueden llegar a obtener distintas economías ilegales, en este caso bandas criminales dedicadas al tráfico de tierras y extorsiones, y su influencia en los niveles de gobierno al punto de lograr controlar todo

un municipio y la actividad económica de la zona.

De acuerdo con el autor la banda criminal mencionada participó inicialmente como financista en la campaña de Palomino; sin embargo, al ser autoridad y no devolver los “favores”, fue a través de una red de influencias en el JNE que se gestó su vacancia. Al respecto, cuando la organización criminal coopta la institución se establecieron dos mecanismos bajo los cuales los actos ilegales eran pasados como legales. En principio, a través del rol de fiscalizador que obtuvieron distintos miembros de la organización, como serenazgos o funcionarios, los cuales extorsionaban a comerciantes formales e informales, a través de figuras legales distorsionadas para que puedan ejercer sus actividades.

En una línea similar, Cienfuegos (2019) observa el caso de Madre de Dios bajo la gestión de Luis Otsuka (2013 - 2018), quien pertenecía a la Federación de Mineros Artesanales de Madre de Dios (FEDEMIN). En concreto, la autora analiza las distintas estrategias que utilizó esta organización infiltrada dentro del gobierno regional de Madre de Dios para resistir la aplicación de la ley en formalización de la minería ilegal. Así, su hallazgo se basa en el uso de amenazas y amedrentamiento a las bases sociales mineras que buscaban formalizarse, así como una coalición con otras autoridades regionales, como medio de protección y recursos, y los medios de comunicación que servían para desinformar a la sociedad acerca de los procesos de formalización. Incluso es posible observar cómo estas economías ilegales prosperan dado la debilidad de representación de bases y organizaciones sociales en el territorio, como los indígenas (Gianella, Paredes y Figueroa, 2021).

De otro lado, si bien la investigación de Espinoza y Cienfuegos explora como estas organizaciones pueden llegar a dominar un territorio a través de un vínculo directo con la autoridad, Rojas (2017) muestra cómo, en el caso del Callao, las autoridades bajo el gobierno de Félix Moreno tuvieron que adaptarse a las organizaciones criminales y de narcotráfico que existían previamente a su llegada, dado que el poder que poseía esta organización desafiaba no solo la estabilidad del gobierno regional sino también sus proyectos políticos. Para ello, a diferencia de Espinoza, estas economías ilegales no se vincularon a través de financiamiento de campañas, sino que se estableció una relación simbiótica (Mujica et al., 2017) dado el boom inmobiliario, donde estas organizaciones

buscaban poseer una parte de dichos recursos, mientras que las autoridades buscaban protección y promoción de sus intereses, tales como las amenazas o sicariato frente a rivales políticos.

Por último, en un reciente artículo, Zará Toledo (2022) muestra como la falta de coordinación entre el Estado central y las instancias subnacionales ha permitido a los mineros informales en Perú y Bolivia formar grupos de presión, en asociación con funcionarios locales que desafían la autoridad del estado central. Concretamente, se analiza que la relación entre funcionarios y mineros informales se debe al gran nivel de dependencia económica que poseen la población informal sobre estas actividades, pues además de brindar recursos económicos y bienestar a las comunidades, es rentable electoralmente para los funcionarios locales y por tanto genera estabilidad. Así, dicha relación “leal” que poseen se refleja en la presión que poseen para influir en las políticas públicas. No obstante, si bien no abarca un mecanismo de corrupción como tal, permite comprender el tipo de vínculo que desarrollan estas economías ilegales con las autoridades en espacios subnacionales, y la posibilidad de ejercer una mayor influencia a nivel nacional.

En ese sentido, es posible observar que la dinámica principal que permite que estos casos de corrupción se establezcan y reproduzcan es la oportunidad que ven las autoridades al verse beneficiadas en infringir la ley y actuar de la mano con este tipo de organizaciones. En concreto, la debilidad estatal no llega a explicar por completo este tipo de interacciones, sino la visión rentista y la existencia de economías ilegales en el territorio que convergen bajo un mismo fin. Sin embargo, cabe precisar que es posible encontrar casos donde es la misma autoridad quien proviene de estas organizaciones criminales, desarrollando, además de dinámicas de corrupción, retos al propio Estado en su poder coercitivo y relacional, en tanto genera vínculos de lealtad con la población, pero también la disminución de derechos en quienes se opongan.

2.3.4. Informalidad y corrupción

En cuanto a la modalidad que se gesta en los vínculos entre informalidad y corrupción subnacional, la bibliografía tanto a nivel nacional como en la región aún es

escaza. Sin embargo, es posible destacar algunos trabajos que observan el comportamiento de las autoridades y prácticas corruptas en contextos con economías informales.

Por un lado, Centeno et al. (2020) observa como en Perú el problema de tráfico de tierras, a partir de una cultura de trasgresión (2007), ha implicado que la sociedad se vea envuelta en prácticas de corrupción como sobornos o coimas con el fin de obtener algún servicio básico. Como mencionan los autores, la autoridad no solo gesta estas prácticas como legítimas siempre y cuando posea un beneficio político o económico, sino que las reproduce, ya sea generando malos resultados, y con ello una continuidad de la transgresión de la propia sociedad, o estableciendo vínculos con organizaciones criminales que hagan uso de este tipo de interacciones para fines económicos. Es decir, la tolerancia a las actividades ilegales y criminales puede ir a la par de acciones del Estado que beneficien el mantenimiento de este tipo de prácticas.

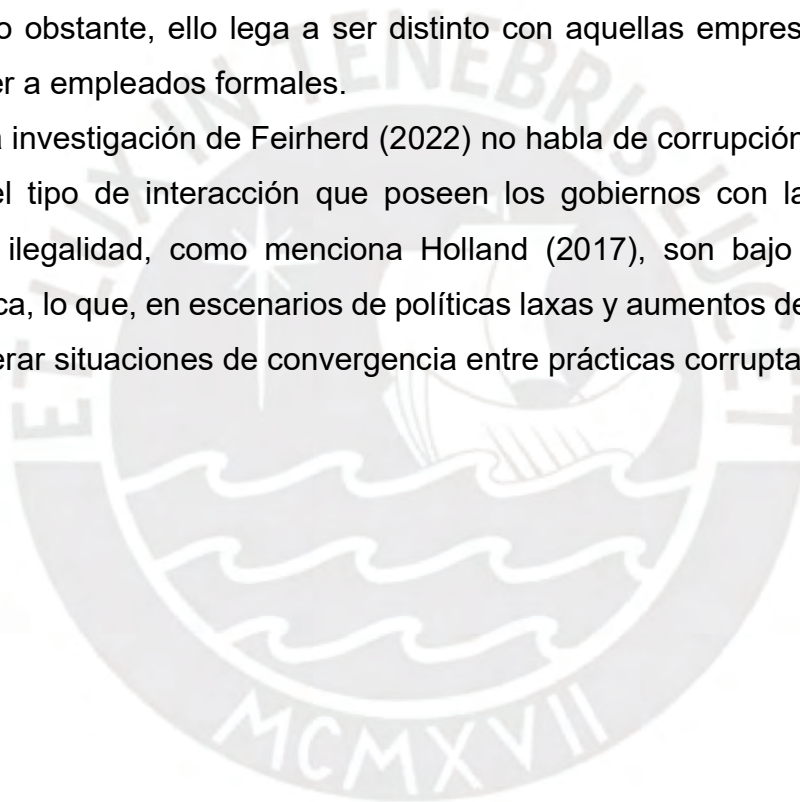
Este punto llega a ser mejor desarrollado por Arriola (2019), quién, desde una mirada de tolerancia hacia la informalidad e ilegalidad, argumenta que la autoridad en Ate establece vínculos de tolerancia con aquellas organizaciones que invaden tierras si es que se dan las condiciones favorables, tales como la no violencia y un intercambio no solo en votos, sino también materiales, en este caso personas en los mítines e inauguraciones de obras. Ello implica a su vez que la autoridad le brinda recursos favorables. Sin embargo, en aquellas asociaciones que poseen un nacimiento violento y que no brindan las condiciones de un intercambio político, la autoridad no actúa ni tampoco se relaciona.

Ahora bien, el vínculo entre la informalidad y corrupción también es analizada a través de la teoría de modernización. Específicamente, Montero (2007), a través de un estudio en el caso de Brasil, observa que prácticas corruptas, e incluso autoritarias, llegan a surgir en contextos con bajos niveles de un desarrollo económico capitalista provincial. En concreto, el autor observa que no solo son factores institucionales y de interacción con otros actores lo que genera este tipo de prácticas en autoridades subnacionales, pues sus preferencias también ocurren en función a las estructuras socio económicas y entendimientos informales donde se sitúan.

Por último, Feirherd (2022) observa como los gobiernos subnacionales en Brasil

donde gobierna el PT, partido de izquierda obrera, la tolerancia a la informalidad es mayor que otros gobiernos. En concreto, el autor argumenta que, a diferencia de lo esperado en un partido que defiende los intereses de los trabajadores, y por tanto buscaría que estos sean homogéneos, en Brasil se contribuye a que la economía informal no solo aumente, sino que se organicé y mejoren sus condiciones. En particular, el autor observa que la izquierda en el poder relaja las inspecciones de contratos laborales en empresas pequeñas, dado que el costo de que los trabajadores sean formales, y por tanto un sueldo mínimo y un seguro social, es mayor para estas empresas. Ello se refuerza en momentos de crisis económicas, donde los trabajadores formales pasan a formar parte de la informalidad. No obstante, ello llega a ser distinto con aquellas empresas grandes que pueden sostener a empleados formales.

Si bien la investigación de Feirherd (2022) no habla de corrupción, hace plausible entender que el tipo de interacción que poseen los gobiernos con la informalidad y tolerancia a la ilegalidad, como menciona Holland (2017), son bajo una mirada de estrategia política, lo que, en escenarios de políticas laxas y aumentos de la criminalidad, se pueden generar situaciones de convergencia entre prácticas corruptas y tolerancia.



3. Conclusiones

De todo lo anterior, es posible observar que la dinámica de la corrupción en instancias subnacionales en Perú, dado su crecimiento en las últimas décadas, ha encontrado una relación con fallas en el proceso de descentralización. Como se observó, la dinámica de la corrupción ha sido explorado a través de diversos factores y también contextos en donde surgen. Asimismo, las distintas interacciones no solo dependen en el nivel de gobierno que ocurren, sino de los actores que involucra y los factores estructurales que posee el territorio. En particular, las modalidades asociadas a gobiernos subnacionales actúan alrededor de la autoridad política, sea alcalde o gobernador, en vínculo con actores ilegales, privados y sociales. Es decir, la autoridad no actúa sola, sino en el establecimiento de interacciones mutualistas, de dominación o a través de redes ilícitas.

Si bien las distintas modalidades reseñadas parten por establecer una tipología sobre las prácticas de corrupción comunes a nivel subnacional, gran parte de ellas no son excluyentes. Es por ello que es posible afirmar que la corrupción descentralizada en Perú es compleja de analizar, no solo por los distintos factores, sean institucionales, políticos o de agencia, que llegan a intervenir para que dichas prácticas se establezcan, sino también por la variación territorial que generan distintos tipos de interacciones.

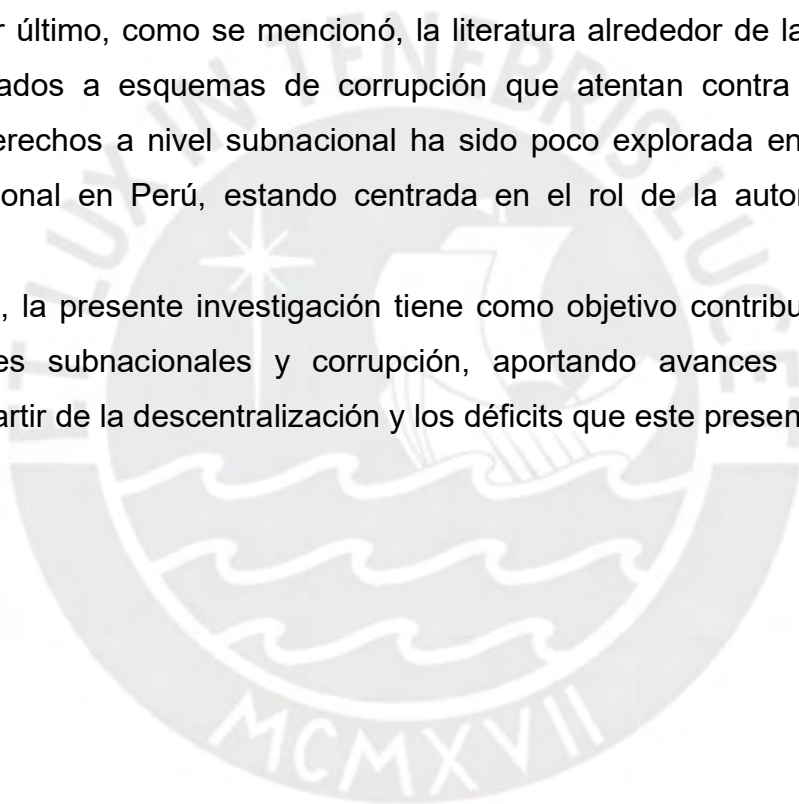
No obstante, si bien la investigación acerca de la corrupción en estos niveles de gobierno aún es incipiente en Perú, la inclusión de factores exógenos, como la estructura económica de las localidades o prácticas internas institucionales, han sido poco estudiadas para establecer una relación con las prácticas de corrupción que surgen.

De tal forma, resulta importante realizar un análisis a nivel subnacional sobre las dinámicas de corrupción que se encuentran vinculadas a la informalidad, no solo por comprender que otras interacciones surgen, sino por descifrar que factores la comprometen a que se siga reproduciendo. En ese sentido, el caso de la Victoria y los “Intocables ediles” llega a ser pertinente dado los niveles de informalidad que posee el centro económico de Gamarra y las oportunidades que esta generó para que las autoridades establezcan una red ilícita, estando conformado en su mayoría por funcionarios públicos de la municipalidad. Esta se vio enfocada no solo en extraer rentas, sino vulnerar derechos en un contexto donde el proceso de descentralización se ha visto

debilitado, y con ello la legitimidad en el sistema político.

Asimismo, resultante pertinente analizar el nivel de sofisticación de la red y los vínculos que posee con autoridades nacionales, generando interacciones excepcionales, como se observó en el caso de Áncash, a través de mecanismos de corrupción ligados al cobro de cupos, extorsión y el control de la economía local. Así, los esquemas de corrupción sujetos a niveles subnacionales, que en muchos casos atentan contra la democracia, posee un gran vacío en la literatura. La información sistemática sobre el estado de la democracia y la corrupción aún es incipiente, más aún una teoría capaz de explicar bajo que factores se establecen estos mecanismos de corrupción y se reproducen. Por último, como se mencionó, la literatura alrededor de las burocracias y funcionarios ligados a esquemas de corrupción que atentan contra la democracia, ciudadanía y derechos a nivel subnacional ha sido poco explorada en la literatura de política subnacional en Perú, estando centrada en el rol de la autoridad de mayor jerarquía.

Por tanto, la presente investigación tiene como objetivo contribuir a la literatura sobre regímenes subnacionales y corrupción, aportando avances conceptuales y explicativos a partir de la descentralización y los déficits que este presenta.



4. Bibliografía

- Almonte, H. y R. Sánchez (2016). *Hacia una gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Aragón J. y N. Chávez (2013) Diez años de descentralización en el Perú. ¿Y usted qué opina de todo esto? Lima, IOP, Serie Cuadernos de Investigación del Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, no. 1, marzo, 17 págs. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/33334>
- Arriola G., A. (2019). *La urbanización selectiva: un estudio de la respuesta estatal a las invasiones de tierras y al tráfico de terrenos en zonas urbanas marginales de Lima*. Lima: PUCP
- Arévalo, R., & Villagarcía, P. S. (2016). ¿Autoritarismo subnacional en países unitarios? Una reflexión sobre dos casos peruanos (2006-2014). *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 3(6), 115-143.
- Arévalo León, R. (2015). ¿Cuento contigo? La estabilidad en la gestión de César Álvarez (2006-2013). *Politai*, 6(11), 111-125. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/14664>
- Azpur A. J. (2017). *“La corrupción como sistema y la descentralización”*. En DESCO. (Ed.), *Perú Hoy. El arte del desgobierno* (pp. 128–150). Lima, DESCO.
- Ballón E., E. (2020). *“Los gobiernos regionales y su corrupción”*. En E. Toche M. (Ed.), *Perú Hoy. Corrupción, más allá de la ley* (pp. 125–139). Lima, DESCO. Recuperado 10 de mayo de 2022, de: https://www.desco.org.pe/recursos/site/files/CONTENIDO/1325/06_Ball%C3%B3n_E_Per%C3%BA_Hoy_dic_2019.pdf
- Buchanan, P. (1972). El desarrollo organizacional como estrategia de proceso para el cambio. *Tecnología Educativa*, 10-14.
- Centeno M., Geónimo K. y Huarha P.R. (2020). *“Corrupción y tráfico de tierras en villa maría del triunfo: La oferta de hábitat a los más pobres”*. En E. Toche M. (Ed.), *Perú Hoy. Corrupción, más allá de la ley* (pp. 125–139). Lima, DESCO.
- Cienfuegos Falcon, L. S. (2020) *Cuando los retadores ingresan al Estado: una mirada al Gobierno Regional de Madre de Dios (2015-2018)*. Lima PUCP
- Cotler, J. (coord.) (2009) *“Poder y cambio en las regiones”*. Lima: IEP.
- Cheulokhin, S., & King, J. (2007). *Corruption networks as a sphere of investment activities in modern Russia. Communist and post-communist studies*. Oxford Press.

- Cueva, C., Chávez, N., Encinas, D. y Ramírez, M. (2016). Democracia y territorio en países unitarios. Una agenda de investigación pendiente. Lima, Perú: Jurado Nacional de Elecciones.
- Dargent, E., A. E. Feldmann, & J. P. Luna (2017) "Greater state capacity, lesser stateness: Lessons from the Peruvian commodity boom." *Politics & Society* 45.1 (2017): 3-34.
- Durand, F. (2007) "Socioeconomías informales y delictiva". En DESCO - Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, ed. Perú Hoy. El Perú subterráneo. Lima: DESCO.
- Durand, F. (2016). Cuando el Poder Extractivo Captura el Estado. Lobbies, Puertas Giratorias y Paquetazo Ambiental en Perú. Lima: Oxfam.
- Durand, F. (2018). Odebrecht, la empresa que captura gobiernos. Lima. Fondo Editorial PUCP.
- David, B., & Phillip, M. (2015). Realism about political corruption. *Annual Review of Political Science*, 387-402.
- Enco, A. (2018). La corrupción en los gobiernos regionales y locales. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Espinoza Yactayo, C. F. (2020). Cooptación del Estado por parte de actores criminales: aproximación exploratoria a partir del caso de la Municipalidad Distrital de Villa María del Triunfo. Lima: PUCP
- Everett, S. (2012). *Disrupting Dark Networks*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Feierherd, G. (2022). Courting informal workers: exclusion, forbearance, and the left. *American journal of political science*, 66(2), 418-433.
- Figuroa, A. M. F. (2015) Corrupción y criminalización del Estado: La experiencia de la descentralización en el Perú. Alemania: Universidad de Friburgo https://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/articulos/a_20150608_01.pdf
- Gálvez, A. (2017). Emprendedores del Estado: el Sistema Nacional de Inversión Pública y el surgimiento de los "perfileros en los gobiernos locales. Lima: IEP.
- Garay Salamanca, J. L., & Salcedo-Albarán, E. (2014). Captura del Estado y Reconfiguración Cooptada del Estado. *Debate*, 33-48.
- Gianella, C., Paredes, M., & Figuroa, L. (2021) Corruption, informality, and power: Explaining the limits to institutional approaches for tackling illegal logging in Peru. CMI
- Guillén, R. (2019). ¿Reconfiguración Cooptada del Estado o influencias corruptas? Un

análisis del descalabro judicial del Callao. *Polítai*.

Hindriks, J., M. Keen y A. Muthoo (1999). Corruption, Extortion and Evasion. *Journal of Public Economics*, 74(3):395-430.

Holland, A. C. (2017). *Forbearance as redistribution: The politics of informal welfare in Latin America*. Cambridge University Press.

Jaramillo, C. (2019). Cuando caen los chicos y no los grandes: la corrupción a nivel subnacional en los casos de Callao y Tumbes. *Polítai*, 10(18), 9-39.

Johnson, S., D. Kaufmann y P. Zoido-Lobaton (1999). Corruption, Public Finances and the Unofficial Economy, volumen 2169. World Bank Publications.

Lessig, L. (2013). Institutional corruption. *Law Med*, 2-4.

Levitsky, S. (2014). "El autoritarismo peruano", en diario *La República*, 6 de abril de 2014. Lima.

Levitsky, S. y M. Zavaleta (2019). ¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú? Lima: Planeta.

Melgar, S. (2017). La red de la Bestia: la construcción de redes de corrupción en los gobiernos subnacionales, el caso de César Álvarez en Áncash. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4(8), 139-165.

Montero, A. (2007). Uneven democracy? Subnational authoritarianism in democratic Brazil. In *Ponencia presentada en la Latin American Studies Association meeting, Montreal* (pp. 5-8).

Monteverde, V. (2017). Redes de corrupción y/o mundos pequeños de corrupción. *Revista internacional de transparencia e integridad*. *Revista internacional de transparencia e integridad*.

Mujica, J. (2011). Actores y escenarios de los sistemas de micro corrupción en el Palacio de Justicia del centro de Lima. Lima: PUCP.

Mujica, J., Melgar, S., & Trigoso, N. Z. (2017). Corrupción en gobiernos subnacionales en el Perú. Un estudio desde el enfoque de la oportunidad delictiva. *Elecciones*, 16(17), 45-76. Disponible en: <https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones/article/view/165/164>

Muñoz P. (2010) "¿Consistencia política regional o frágiles alianzas electorales?". En *Revista Argumentos*, Edición no. 3. Disponible en <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/consistencia-politica-regional-o-fragiles-alianzas-electorales/>

- Muñoz P. (2014) "Gobernabilidad y desarrollo subnacional: problemas de baja calidad de la democracia". Lima: Universidad del Pacífico, Serie Agenda 2014. Propuestas para mejorar la descentralización. Disponible en: <https://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/2299>
- Muñoz, P., Monsalve M., Guibert, Y, Guadalupe C. & Torres, J. (2016). Élités regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal, Arequipa. Cusco. Piura y San Martín (2000-2013). Lima: Universidad Pacifico.
- Muñoz, P. (2018). El entusiasmo de los que no entusiasman: descentralización y competencia electoral en el Perú. *Perú Hoy*, 33, 93-107.
- McNulty, Stephanie (2019) "Participación decepcionante: una evaluación de quince años de la Ley Nacional del Presupuesto Participativo", *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, vol. 6, no. 11, pp. 7-30.
- Orozco, Z. T. (2022). Informal Gold Miners, State Fragmentation, and Resource Governance in Bolivia and Peru. *Latin American Politics and Society*, 64(2), 45-66.
- Parí, J. (2017). Vía Expresa Línea Amarilla en Estado corrupto: los megaproyectos del caso Lava Jato: Perú.
- Paredes, M., & Došek, T. (2020). The subnational indigenous quota in Peru: the paradoxes of political representation. *Latin American Politics and Society*, 62(3), 123-148. <https://doi.org/10.1017/lap.2020.9>
- Pedraglio, S. (2014) "Corrupción y economía ilegal. El Estado: un protector más que un botín". En *Revista Argumentos*, año 8, no. 3. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/corrupcion_economia_ilegal.html ISSN 2076-7722
- Quiroz, A. (2013) Historia de la corrupción en el Perú. Lima: *Instituto de Estudios Peruanos e Instituto de Defensa Legal*.
- Revilla Cortez, C. M (2021) De empresario a político: El auge y la caída del gobernador Wilfredo Ocorima en Ayacucho (2010-2018). Lima: PUCP
- Rojas Medrano J.C. (2017). "Política subnacional y poderes ilegales". *Revista Argumentos*, Edición N° 2, Año 11, 2017. 32-36 Instituto de Estudios Peruanos ISSN 2076-772
- Schick, A. (1998). Why most developing countries should not try New Zealand's reforms. *The World Bank Research Observer*, 13(1), 123-131.
- Tanaka, M. (2002). La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo? Instituto de Estudios Peruanos. Recuperado 10 de mayo de 2022, de <http://repositorio.iep.org.pe/handle/IEP/811>

Thompson, D. (2007). Corruption. *Development in Practice*.

Došek, T. (2019). La persistencia de caudillos locales en América Latina. Chile: PUC

Ugarte, M. (2007) “Descentralización de los Sistemas de Salud”. Una experiencia Comparada. PRAES, USAID.

Vega Luna, E. E., Rojas Medrano, J. C., Elías Ayay, L. Y., Koechlin Costa, J. G., & Solórzano Salleres, X. D. R. (2018). El círculo de la corrupción en los gobiernos regionales: los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios. Lima: UARM

Vega Luna, E. E., & Elías Ayay, L. Y. (2020). Municipalidad y lucha contra la corrupción: el caso de Lima Norte. Lima: UARM

Vilca, P. C. (2014) “Los persistentes políticos de la última frontera”. En *Revista Argumentos*, año 8, no. 5. Disponible en <http://www.revistargumentos.org.pe/persistentespoliticos.html> ISSN 2076-7722

Vizcarra, S. y N. Zevallos (2016) Roles en el ejercicio de la política e intereses de los mercados ilegales: una aproximación exploratoria a partir del caso peruano. Lima: PUCP.

Zavaleta; M. (2014). Coaliciones de independientes (Las reglas no escritas de la política electoral). Lima: IEP.