



“BENDITA CORRUPCIÓN. La relación entre el Desempeño Institucional y la Corrupción en Gobiernos Subnacionales en el Perú: El Callao y Pasco”

Rosa A. Cerquin Joaquin & Angelica Rosario Carhuas Giron
Instituto de Estudios Políticos Andinos (IEPA)

rcerquin@iepa.org.pe / rosariocarhuasgiron@gmail.com

Eje Temático: Transparencia, Corrupción y Rendición de Cuentas

"Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Monterrey de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019"



“BENDITA CORRUPCIÓN.

La relación entre el Desempeño Institucional y la Corrupción en Gobiernos Subnacionales en el Perú: Callao Y Pasco”

Rosa Angelica Cerquin Joaquin & Angelica Rosario Carhuas Giron

Eje Temático: Transparencia, Corrupción y Rendición de Cuentas

Resumen

El presente artículo describe la dinámica de la corrupción en los gobiernos regionales de El Callao y Pasco desde el 2011 hasta el 2018, y explora como esta se relaciona con el alto desempeño institucional. Luego de realizar el análisis cualitativo correspondiente, se encuentra que Pasco registra varios casos de corrupción y un bajo nivel de desempeño institucional; por el contrario, El Callao también presenta múltiples casos de corrupción pero tiene un alto nivel de desempeño institucional. Por lo que se infiere que la corrupción puede convivir en una situación de alto desempeño institucional.

Palabras claves: Corrupción, Red de crimen, Gobiernos subnacionales, Gobiernos locales, Desempeño Institucional.

“BENDITA CORRUPCIÓN.

La relación entre el Sesempeño Institucional y la Corrupción en Gobiernos Subnacionales en el Perú: Callao Y Pasco”¹

1. INTRODUCCIÓN

En el Perú, la corrupción ha sido y es percibida por los peruanos como uno de los problemas más importantes del país (Proética, 2018), y los constantes escándalos de casos de corrupción refuerzan diariamente la percepción en la ciudadanía de un Estado ineficiente y precario en el desarrollo de sus funciones. La presencia de la corrupción no solo se cimenta en los niveles de decisión centrales, sino también a nivel subnacional, y su práctica ha logrado normalizarse.

Este estudio examina dos casos de corrupción en gobiernos regionales del Perú ocurridos durante el 2011 al 2018, con el objetivo de describir la dinámica de la corrupción en gobiernos subnacionales, la interacción entre los agentes del aparato público y la sociedad civil, y su vinculación con el desempeño institucional.

La investigación en las ciencias sociales sobre la corrupción, usualmente muestra estudios realizados desde una visión más general del Estado y de sus instituciones centrales, es decir, en base a gobiernos nacionales, como una macrocorrupción, dejando de lado los esfuerzos de investigación sobre el funcionamiento de las dinámicas a nivel regional o local, encontrando en ella un importante vacío de investigación a pesar de los grandes aportes presentados en los últimos años a nivel regional. Además de investigar la corrupción desde una óptica mayoritariamente económica, más de no desde un visión más social, que involucre también en el entendimiento el rol de la sociedad civil.

Siendo así, el presente estudio analiza dos casos, el gobierno regional de Pasco y el de El Callao. En el primero y en el segundo se desarrollaron corrupción por sus líderes y principales administradores; pero mientras en el primero se desarrolla un bajo desempeño institucional, en el segundo se evidencia un alto desempeño institucional. Este es un asunto relevante pues la literatura académica

¹ La presente investigación ha sido asesorada y revisada por el Mg. Leonidas Ramos Morales

ha consensuado sobre los graves efectos de la corrupción en las instituciones; pero lo que se encuentra producto de nuestro análisis es que muchas veces la corrupción puede convivir con la eficacia y el alto desempeño institucional. ¿Cómo se produce? ¿Cuáles son los mecanismos? Son preguntas centrales que serán respondidas en este artículo.

Cabe destacar que la presente investigación es de carácter exploratorio, tratando de esbozar una primera aproximación sobre el vínculo que tiene el alto desempeño institucional y la corrupción, e intenta cuestionar lo que la amplia literatura dice acerca de que la presencia de la corrupción tienden a hacer poco factible un alto desempeño institucional, además de que la convivencia de estos actores solo trae consigo consecuencias negativas para el desarrollo de la sociedad.

A continuación se presentara la sección metodológica del estudio, seguida de la descripción de la dinámica de la corrupción del Gobierno Regional de El Callao y de Pasco, para luego señalar las diferencias y similitudes entre ambas dinámicas. Finalmente, se aborda la relación entre el desempeño institucional y la corrupción en los casos analizados.

2. METODOLOGÍA

En el presente artículo se empleara una metodología de corte cualitativo, específicamente, un estudio de casos (Pasco y El Callao) con ayuda del método comparativo. Para ello se empleara la herramienta de revisión bibliográfica (llámese artículos de investigación, noticias y normas legales) y de material audiovisual.

Para la selección de casos se empleó el sistema de máxima diferencia planteado por Pzeworski y Teune, propio del método comparativo. En la Tabla 1 se puede observar los criterios que se consideraron para la selección de los casos.

Tabla 1
Selección de casos

	PASCO	CALLAO
Presencia de gobernadores con procesos de corrupción abiertos	Sí, el ex gobernador Klever Meléndez	Sí, el ex gobernador Félix Moreno
Impacto de los casos de corrupción en los medios de comunicación	No, impacto menor en los medios	Sí, gran impacto en los medios
Mecanismos de transparencia	Sí, procesos estables	Sí, medios legales de rendición de cuentas
Resultados	BAJO DESEMPEÑO INSTITUCIONAL	ALTO DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

FUENTE: Elaboración Propia (2019).

Si bien es cierto, este artículo no pretende estudiar a profundidad el desempeño institucional, sino la dinámica de la corrupción en ambos casos; al incluir esta variable en la investigación se pretende plantear una hipótesis nula respecto de lo que la teoría señala: la corrupción como un factor influyente en el bajo desempeño institucional. Además de describir a profundidad la dinámica de la corrupción en ambas regiones, objetivo central, se analizara si realmente la corrupción es un factor de incidencia considerable en el desempeño institucional.

3. DINÁMICA DE LA CORRUPCIÓN EN EL CALLAO

Desde la creación de las elecciones municipales y regionales en el año 2002, han sido muy pocos los movimientos regionales que han logrado mantenerse en el tiempo, logrando participar en varios procesos electorales de manera continua, menos aún resultar exitosos al ganar los cargos públicos en disputa dentro de dichas elecciones; por el contrario, estas organizaciones se constituían solo en épocas electorales, y actuaban como una suerte de “vientres de alquiler” (Tuesta Soldevilla, 2019), para posteriormente disolverse, sin crear un verdadero partido con una dirigencia sólida. Sin embargo, existen casos peculiares, de partidos exitosos y por lo tanto duraderos, como el movimiento regional “Nueva Amazonía” en la región San Martín y “Chim Pum Callao” en la región Callao, casos

que mostraban una realidad distinta a la ya presentada, de los cuales se considerara a este último para ser estudiado en el presente trabajo.

Este movimiento político regional fue fundado el 2 de agosto del 1995 en el distrito de la Perla, Callao, por Alexander Kouri, quien fue el líder fundador de la agrupación política después de ser congresista por el Partido Popular Cristiano (PPC). Chim Pum Callao, es una organización política que con más de dos décadas de existencia política ha logrado, tener una fuerte presencia en la mayoría de distritos y sectores del primer puerto, en donde lograba obtener las alcaldías y gobernaciones de manera absoluta. Logrando así construir y afianzar una nueva identidad con gran respaldo en el electorado de la región, y construyendo una hegemonía sin precedentes, dentro de una “democracia sin partidos”, como lo diría la literatura al referirse al sistema de partidos en el Perú. Pero a su vez, con todo el éxito electoral obtenido, de haber ganado elecciones a partir de las elecciones del 2006, y así de manera consecutiva hasta las elecciones del 2018, también trajo consigo múltiples acusaciones de casos de corrupción, diversas autoridades del gobierno regional, y de los distritos en los que Chim Pum Callao, era el partido oficialista, fueron sumándose al número de funcionarios investigados, entre estas autoridades se encuentra Félix Moreno, gobernador regional del Callao, político que a pesar de haber comenzado su vida política de la mano del Partido Popular Cristiano (PPC), consolidó su carrera política dentro de Chim Pum Callao, al ser alcalde distrital dos veces, luego alcalde provincial, y finalmente gobernador regional del Callao desde el 2011 al 2018, y con su consolidación llegaron una larga serie de denuncias hacia él y a su gestión. Entre los delitos que se le imputan se encuentra el de malversación de fondos, lavado de activos, e inclusive crimen organizado. A continuación, se realizara una cronología de las denuncias más trascendentales mediante su revisión de sentencias y material periodístico.

En el año 2014, empiezan una a una a llegar las acusaciones contra Félix Moreno, cuando se presenta una denuncia en su contra por la venta de un terreno con potencial comercial denominado “ex fundo Oquendo”, a un precio subvaluado.

En esta denuncia, se señala que Víctor Huarancca, en marzo de 1987, donó el ex fundo Oquendo al Gobierno Regional del Callao, con la finalidad de que se pueda construir un centro de acopio y mercado mayorista. Sin embargo, la donación nunca llegó a concretarse ya que la administración del gobierno regional no hizo posesión del terreno y esta continuó en manos de los agricultores por un periodo de más de 50 años. Aún con ello, el 17 de noviembre del 2011, el gobierno regional decide vender el predio, a través de una subasta fraudulenta, a la empresa Inmobiliaria Estefania SAC, a US\$4 millones, US\$12 millones por debajo de su valor comercial que era de US\$17 millones, generándole al Estado pérdidas (Perú 21, 2014).

Al año siguiente, en abril del 2015, el gobernador regional fue denunciado por la Fiscalía Especializada de Delitos de Corrupción de Funcionarios del Callao ante el Poder Judicial por el presunto delito de peculado por la construcción de un spa para generales en las instalaciones del Cuartel General del Ejército. El caso se inició en el año 2011, cuando Félix Moreno firmó una adenda con el Ministerio de Defensa (Mindef) para prorrogar por ocho años la utilización de un terreno de 5,500 metros en la Fortaleza del Real Felipe, donde se había construido un centro de convenciones. Para lo cual, Félix Moreno dispuso la utilización de fondos del gobierno para la construcción de unos baños spa en el 'Pentagonito', que ascendían a 830, 588 soles, inicialmente esta obra demandó un gasto de 505, 582 soles, por lo que el resto se presume fue repartido entre todos los actores, pero este monto nunca fue acreditado. Dentro de la investigación fueron incluidos el comandante general del Ejército, Paul Tito da Silva Gamarra, el jefe de la oficina regional de asesoría técnica de la región Callao, y el general EP Antenor Caballero Méndez (Perú 21, 2015).

Ese mismo año, en setiembre, el Gobierno regional fue acusado por la Contraloría General, específicamente a los funcionarios y ex funcionarios del Comité de Administración del Fondo Educativo del Callao (Cafed), por haber pagado con fondos públicos S/6 millones por servicios de capacitación docente que no se realizaron. Se detectaron que las dos capacitaciones fueron simuladas

utilizando documentos de eventos realizados con anterioridad y directamente con Cafed, con la finalidad de sustentar su ejecución y proceder al pago irregular del monto señalado (Perú 21, 2015).

Así mismo en octubre del 2015, la Fiscalía Provincial Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios del Callao pidió once años de cárcel para Félix Moreno y dieciséis personas más, al ser acusados de suscribir un convenio con la Municipalidad Provincial del Callao y funcionarios de la empresa Fondo Municipal de Inversiones del Callao S.A (Finver Callao) para la construcción de la nueva sede de la Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial (Corpac), sabiendo que estas licitaciones deben pasar por concurso público. Agregado a ello, se le da la licitación sin contar no tener experiencia ni los medios idóneos del rubro. La construcción de la obra quedó inconclusa, ocasionándose así una defraudación de 21 308, 110 soles para el Estado (Perú 21, 2015).

Otra acusación, aparecería al final del 2015, cuando Robert Castillo Sánchez, acusa al gobernador regional, junto con la alcaldesa de La Perla y al congresista Rogelio Canches de ser los autores intelectuales de la muerte de su hermano, Wilbur Castillo Sánchez, asesinado de 25 balazos. Castillo aduce que estos guardan relación con las actividades del narcotraficante "Caracol". De igual manera, Wilbur hizo una denuncia pública en el año 2012, en contra del empresario Javier Poémape que financió la campaña de Chim Pum Callao y quien estaría detrás de la presunta red de Gerald Oropeza, ranqueado narcotraficante acusado de enviar grandes cargas de cocaína a través del terminal marítimo del Callao. Convirtiéndose así Wilbur en testigo clave, pero ese mismo año intentaron asesinarlo, sin mayor resultado, hasta lograrlo en el 2015 (Perú 21, 2015).

Las denuncias continuaron en el 2016, cuando la Contraloría vuelve a detectar irregularidades en la obra de "Mejoramiento de la Avenida Néstor Gambeta" en el Callao la que habría generado una pérdida de casi 55 millones de soles, tales como la falta de un Plan de Compensación y Reasentamiento Involuntario (PACRI) que originó un costo adicional de 25 mil soles, también se cometieron "errores u omisiones en el Expediente Técnico" que generaron un

adicional por casi 20 mil soles, además de haber inflado costos unitarios y generado mayores pagos por 2 374 soles, entre otras irregularidades. La obra de mejoramiento y rehabilitación de 28 km de la Avenida Néstor Gambeta contó con un presupuesto inicial de 356 millones, sin embargo, subió a más de 500 millones (Perú 21, 2016).

Después en el 2017, la fiscalía formalizó una investigación preparatoria contra Moreno tras ser acusado apropiarse de la venta de algunos predios en Ventanilla. Este año también, se le suman acusaciones de tráfico de influencias y lavado de activos, cuando fue condenado a prisión preventiva debido a la investigación que se realizaba por una presunta coima de 2.4 millones de dólares de la constructora Odebrecht como soborno para obtener la licitación de la Costa Verde (Perú 21, 2017).

Las vinculaciones de Félix Moreno con Odebrecht se consolidaron con la emisión de un reportaje de Willax TV en la que se mostraban que los viajes de Félix Moreno a Brasil aumentaron entre 2012 y 2016, en periodo en que se aprobó el proyecto de la Costa Verde en el Callao y se entregó la licitación a la empresa Odebrecht. Entonces se aprobaron varias obras que aumentaron del costo previsto de 302 millones a más de 470 millones de soles, indicando una sobrevaloración en las diversas etapas de la entrega de la obra (Perú 21, 2019). Siendo así que la Procuraduría Anticorrupción del Callao encuentra que la plantilla del Departamento de Operaciones Estructuradas de Odebrecht registraba dos pagos para la vía Costa Verde, entre el 26 y 27 marzo del 2015 por un millón de soles. A estos indicios se le unió la investigación que realizaba Ojo Público, en la cual se demostraba que la constructora acordaba un pago de total de 4 millones de dólares al Gobernador a cambio de que este lo favorezca con la ejecución de la obra Vía Costa Verde, los cuales se dieron en 5 pagos parciales desde diferentes cuentas que se detuvieron cuando Marcelo Odebrecht fue detenido (Ojo Público, 2017). Siendo así, que con todas las pruebas se allanaron los inmuebles de Félix Moreno y se arrestó al empresario israelí Gil Shavit con quien se hacían las negociaciones (El Comercio, 2019).

En las acusaciones presentadas, no solo se encontraba acusado el Gobernador Regional, sino también la administración del Gobierno Regional, dentro de la cual participaron varias gerencias activamente como la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial, Gerencia Regional de Desarrollo Económico, Gerencia Regional de Transportes y Comunicaciones, Gerencia de Desarrollo Social, Gerencia Regional de Infraestructura y la Gerencia de Administración, y las oficinas como la Oficina Regional de Asesoría Técnica, esta cumplió un rol fundamental, la Agencia de Fomento de Inversión Privada y sus acciones eran aprobadas bajo el Consejo Regional.

Por lo tanto, con todo lo mencionado, el Gobernador Regional tiene en su historial delitos de corrupción de diverso tipo como colusión agravada, negociación incompatible, falsedad genérica, uso de documentos únicos falsos en agravio del Estado, de tráfico de influencia y de lavado de dinero, siendo inevitable que su caso llame la atención de todos los medios de comunicación, acusaciones que Félix Moreno siempre negó. Pero eran evidentes las pruebas presentadas, por lo que en enero del 2019, fue condenado a cinco años de prisión efectiva por el caso de la venta ilegal del Fundo Oquendo (El Comercio, 2018), y en febrero del mismo año, fue sentenciado a otros cinco años de prisión por el delito de colusión por el Caso Corpac (Gestión, 2019), por lo cual hasta el día de hoy se encuentra prófugo de la justicia (El Comercio, 2018).

En conclusión, las múltiples denuncias de corrupción al Félix Moreno, así como las denuncias a los funcionarios a la administración regional, demuestran el funcionamiento de una red de crimen organizado, la cual de manera conjunta al, como ya se había mencionado en los apartados anteriores, rol preponderante del partido revelan que la organización rompe con el ya conocido “caudillismo” de las organizaciones políticas, ya que esta no depende únicamente de la representación de Félix Moreno, por el contrario, es una red de crimen organizado que se desarrolla de manera independiente a los intereses del líder del momento, sino que se desarrolla en base a los intereses del partido como colectivo. Todo ello

gracias a los más de 10 años de gobierno que ha mantenido Chim Pum Callao sobre la región y a las redes clientelares que han cimentado en todos los niveles del Callao, obteniendo no solo legitimidad de la población, sino también una identificación de satisfacción con sus gobiernos al recibir servicios de manera más efectiva y eficaz, ya que las redes funcionan como una plataforma de contacto directo, hacen todo más cercano y demuestran aparentes mejoras en su calidad de vida. Agregado a ello, esta apariencia de alto desempeño institucional servían como grandes activos políticos para el partido y sus próximas postulaciones a elecciones.

4. DINÁMICA DE LA CORRUPCIÓN EN PASCO

4.1. Gestión de Klever Uribe Meléndez Gamarra (01/01/11 - 31/12/14)

Las elecciones regionales de 2010 en Pasco dieron como ganador en segunda vuelta al ingeniero Klever Meléndez Gamarra con el 59,15% del total de votos. Consiguió esta victoria bajo la alianza electoral “Alianza Regional Todos Por Pasco” que era la unión de los movimientos regionales “Todos por Pasco” y el “Frente Andino Amazónico”. Durante su campaña y conforme indica su Plan de Gobierno para la región de Pasco, Meléndez proyectaba que Pasco al 2015 sería una “región promotora del desarrollo humano urbano y rural, con gestión moderna, transparente e igualdad de oportunidades entre instituciones, organizaciones fortalecidas y líderes comprometidos” (Todos por Pasco, 2010, pág. 28). Junto a ello proponen una serie de objetivos en el ámbito social, económico, territorial y ambiente, e institucional. Sobre este último punto, se propone “reducir los niveles de corrupción en el gobierno regional Pasco” (Todos por Pasco, 2010, pág. 29). Como se describirá a continuación, muchos de los objetivos propuestos no se alcanzaron, en especial los institucionales.

Para entender la dinámica del caso de corrupción del Gobierno Regional de Pasco durante la gestión de Klever Meléndez, es necesario señalar como primer antecedente el desborde del río Pichis en los distritos de Puerto Bermúdez y Constitución de Pasco, el 01 de enero de 2011. El entonces presidente regional

Klever Meléndez recibió ayuda humanitaria por parte de diversos empresarios, entre ellos figura la empresa Corporación Agrícola Tierra S.A.C, cuyo gerente general era el señor Colichon del Águila.

Posteriormente, Meléndez acordó con Colichon del Águila y el empresario pasqueño Tello Bardales que, a modo de compensación por los gastos incurridos previamente para la atención de la emergencia provocada por el desborde del río Pichis, estos serían beneficiados con la buena pro de la Reconstrucción de la represa de la laguna de Yanacocha, más la suma 100 mil soles. En un inicio, el expediente fue realizado por la Municipalidad Distrital de Fundación de Tinyahuarco, pero a falta de presupuesto se delegó a Pasco. En el nuevo expediente, el GRP sobredimensionó la cantidad de los metrados RIP RAP de 3000 m³ a 9000 m³. Dicha diferencia incidió en el monto del presupuesto total, no solo en los costos de relleno sino también en los costos del transporte ocasionando su aumento considerable. Luego de esto, el proyecto se aprobó bajo la suma de S/. 8, 783, 975.

Adicionalmente a la obra en cuestión, los empresarios le consultaron al ex gobernador pasqueño si era posible trabajar también la obra relacionada a la carretera Carhuamayo-Paucartambo-El Milagro-Yaupi-Oxapampa, a lo que Meléndez refirió que podrían trabajar ambos sin problemas. Resultado de ello, el 9 de octubre de 2012 se firmó el acta de adjudicación de la buena pro en el proceso de selección N°12-2012, donde se declaraba como ganadores para la reconstrucción de la represa de la laguna de Yanacocha al “Consorcio Yanacocha” por un valor superior a los 7 millones de soles. Dicho Consorcio estuvo conformado por las empresas: Seinco SAC, Heinrich Horacio Tello Bardales, House Bussines EIRL, KB Investment SAC y Bigas Group SRL.

El 30 de octubre de 2012, el representante del Consorcio, el señor Botton Panta, localizó a Meléndez para la firma del contrato por el cual el Consorcio asumió la responsabilidad de la ejecución de la obra, e incluso la posibilidad de adelanto de materiales, aspecto que no se encontraba previsto en las bases administrativas ni en las integradas. A pesar de ello, el monto de 1, 492, 640 soles

fueron entregados al Consorcio. Cabe añadir que ese mismo año, en el contrato entre el GRP y el representante del Consorcio Botton Panta, se precisó que Tello Bardales y Colichón del Águila serían los representantes legales alternativos.

Para diciembre del mismo año, Tello Bardales solicitó el adelanto de materiales por el monto de S/. 3, 142, 401, solicitud que fue rechazada en un primer momento pero que luego fue aceptada después de un informe emitido por la Dirección Regional de Asesoría Jurídica, pese a que no había sido una alternativa prevista por las bases. El adelanto fue entregado el 7 de febrero de 2013, el cual debió corresponder a un avance del 18,24% de la obra; sin embargo el avance real no correspondió a dicho porcentaje. De esta manera, el Consorcio Yanacocha había recibido ya dos adelantos de manera irregular.

De acuerdo a la Resolución Ejecutiva Regional 1060-2014-G.R.P/PRES, el plazo de ejecución de la obra, establecido en el contrato, era de 240 días calendario, teniendo como fecha de plazo contractual el 13 de diciembre del 2012 y fecha de vencimiento de plazo contractual inicial el 13 de agosto de 2013. Asimismo, se dieron hasta cuatro ampliaciones de plazo hasta el 18 de abril de 2014. El 25 de marzo de 2014, el ing. Walter Tabori notificó la paralización injustificada de la obra. Además de ello, no se encontró personal técnico profesional en la obra. Es por todo ello que en la resolución 1060, el gobierno regional de Pasco disuelve en forma total el contrato con el denominado Consorcio.

La Resolución Ejecutiva Regional 1459-2014-G.R.P/PRES indica que el Consorcio solicitó una conciliación extrajudicial; sin embargo, a pesar de esto se decide disolver definitivamente el contrato en mención. Las R.E.R mencionadas fueron firmadas bajo los nombres de funcionarios públicos que ascendieron un puesto más debido a que Klever Meléndez cumplía con los 14 meses de prisión preventiva producto de la investigación preparatoria dictada por el juez Samuel Cabanillas. La razón de esta medida descansó en los presuntos actos de corrupción, como la adjudicación de la obra de reconstrucción de la represa de Yanacocha.

Esta investigación preparatoria se desencadenó luego de que se revelaran una serie de videos registrados por Colichon del Águila y Tello Bardales. Dichos mostraban al asesor de Meléndez, el señor Boza Pulido, recibiendo una suma de 80 mil soles de los empresarios como parte de un acuerdo verbal previo con Meléndez para facilitar que el Consorcio Yanacocha gane la licitación. Asimismo, en otro video, se registra una reunión entre los empresarios y Meléndez donde acuerdan dar el dinero a Boza y obtener posteriormente la buena pro del proyecto. Adicionalmente, salen a la luz dos audios donde se entiende que el ex presidente regional sabía que su asesor Boza había recibido dinero como parte del soborno para que el Consorcio Yanacocha gane la buena pro.

Es a raíz de ello, que el Ministerio Público empieza a investigar a Klever Meléndez y da a conocer los hechos descritos anteriormente (Sentencia de Segunda Instancia, 2018). Sin embargo, hasta ese momento no se emite una sentencia condenatoria, pero se le califica como una presunta organización criminal. Esta contaba con integrantes que tenían roles claros y objetivos definidos, lo que revela su relativa estructura. Asimismo, el origen de esta organización dataría del 2011, año en que Meléndez asume el cargo de presidente regional. Para el Ministerio Público, Meléndez es quien lidera la organización y coordina la asignación de obras públicas, como la mencionada obra de Yanacocha. Del mismo modo, implementaron mecanismos para garantizar su continuidad, como la creación del fondo intangible y el control de los cuestionamientos por los medios de prensa. En cuanto al número de personas, esta organización contaba con una estructura piramidal liderada por Meléndez e integrada por 3 brazos: el político, el operativo y el funcional. El primero se encargaba de la captación de periodistas y desviación de noticias negativas respecto a Meléndez, pretendían asegurar la permanencia del partido en el poder político. El brazo operativo tenía por finalidad materializar la solicitud y recepción de dinero de empresarios constructores de Pasco. Por último, el brazo funcional actuaba dentro del GRP bajo las instrucciones de Meléndez para así materializar

los acuerdos.

De este modo, los actos de corrupción se organizaban desde distintos órganos institucionales como la Gerencia General Regional, la Secretaría Regional, la Dirección de Imagen Institucional, la Gerencia de Desarrollo Social, la Sub Gerencia de Planificación, la Gerencia de Infraestructura y sus respectivas Sub Gerencias y la Dirección General de Administración.

Por último, es preciso señalar que fruto de la investigación preparatoria que se le abrió a Klever Meléndez, en el 2017 el Primer Juzgado Penal Unipersonal Nacional lo condenó a 15 años y 8 meses de prisión por el delito de cohecho y colusión agravada (Perú 21, 2017). Sin embargo, a inicios del 2018, el Subsistema Especializado en Delitos de Corrupción anuló la sentencia condenatoria del año anterior y ordenó un nuevo juicio para la autoridad regional (RPP, 2018). Ya en 2019 fue declarado reo contumaz por el Segundo Juzgado Unipersonal de Pasco a causa de su inasistencia al juicio oral por el presunto delito contra la administración pública. Actualmente, Klever Meléndez se encuentra prófugo (América Noticias, 2019).

4.2. Gestión de Teódulo Valeriano Quispe Huertas: 01/01/15 – 31/12/18

Para las elecciones regionales del 2014, Klever Meléndez volvió a postular junto al movimiento regional Pasco Verde, pero en esta ocasión no tuvo éxito siendo derrotado por el candidato de Fuerza Popular Teódulo Quispe, quien obtuvo el 50,46% del total de votos.

En el 2015, la Fiscalía Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios de Pasco inició una investigación contra el gobernador regional de Pasco, Teódulo Quispe, por el presunto delito de colusión en agravio del Estado en el proyecto de ampliación de la capacidad resolutive de los servicios de salud del Hospital Daniel A. Carrión (La República, 2015). Asimismo, en el 2018 la Contraloría General de la República mediante el Informe de Auditoría de Cumplimiento N°1338-2018-CG/MPROY-AC identificó a 23 funcionarios del GRP que evitaron el cobro de 15, 910, 640.30 soles en penalidades por parte del

contratista que estuvo a cargo del mejoramiento del hospital Carrión. Este informe fue remitido al Órgano Instructor competente y a la Procuraduría Pública encargada (Contraloría de la República, 2018).

Años más tarde, en 2018, la Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios del Distrito Judicial de Pasco, aperturó una investigación preliminar en contra de Teódulo Quispe Huertas; Julio Cahahuaman Quispe, gerente de Emapa (Empresa Prestadora de Servicio de Saneamiento y Alcantarillado de Pasco); Fidel Astete Benites, ex vicepresidente regional, Félix Salcedo Meza, ex presidente regional, y representantes de las empresas constructora Hnos. SAC Málaga, Sacyr Construcción SAC, consorcio supervisor Pasco, entre otros por presuntamente cometer delitos de negociación incompatible, aprovechamiento indebido de cargo, colusión con defraudación patrimonial al Estado en el Proyecto Integral de Agua para la ciudad de Cerro de Pasco (El Siglo, 2018).

De acuerdo a las investigaciones y a Encarnación Alcántara Pope, integrante de la comisión de fiscalización del agua de Pasco, las irregularidades se habrían realizado desde el inicio de la selección de la empresa, la elaboración del perfil y el expediente hasta la omisión de deficiencias en la ejecución de la obra. En ese sentido, el proyecto integral de agua de Pasco habría sido direccionado y se ejecutaría sin la debida supervisión (Cruz, 2018).

A pesar de existir una denuncia relacionada al Proyecto Integral del Agua, su primer componente fue inaugurado el 6 de diciembre de 2018 por Quispe Huertas. El segundo componente deberá ser iniciado por el actual gobernador de Pasco, Pedro Ubaldo Polinar (Perú 21, 2018).

Hasta el momento, todas las investigaciones preliminares en la gestión de Teodulo Quispe no han conducido a una sentencia por delitos de corrupción; lo que no significa que actos de corrupción no se hayan concretado.

5. DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE CALLAO Y PASCO

Dicho lo anterior, se pueden identificar una serie de diferencias y similitudes entre la dinámica de corrupción del caso de Pasco y de El Callao. En principio, una diferencia clave para entender el accionar en cada caso es distinguir que los actos de corrupción en Pasco son dirigidos por el mismo presidente regional; mientras que en El Callao, la corrupción se dirige desde la organización del partido. Podemos relacionar ello con la fragilidad y volatilidad de los movimientos regionales y partidos políticos en Pasco, a diferencia de El Callao donde “Chim Pum Callao” se ha impuesto por más de dos gestiones y se fue fortaleciendo.

Respecto al rol de los concejeros regionales, en el caso de Pasco estos adoptaron una actitud de denuncia y rechazo a las irregularidades; caso distinto fue el de El Callao, donde los concejeros fueron participantes de la red de corrupción. Sobre el papel de los gobiernos locales, en Pasco no se sindicó una colaboración directa; por el contrario, en El Callao los gobiernos locales respaldaron las acciones de Felix Moreno.

Por lo demás, en ambos casos los actos de corrupción se ven impulsados desde órganos clave de la estructura institucional de cada gobierno regional, teniendo en común la participación de las Gerencias de Infraestructura, Gerencias de Planeamiento y Gerencias de Administración. Las funciones de estas gerencias brindaron a los funcionarios públicos que trabajan allí un margen de acción considerable, pues como se ha descrito los actos de corrupción ocurrieron, en su mayoría, en proyectos de infraestructura.

Asimismo, en ambos casos la sociedad civil interviene pero indirectamente pues mediante su respaldo a la gestión, ya sea por su acción frente a los hechos de corrupción o trabajar para asegurar la permanencia de la organización en el poder.

6. RELACIÓN ENTRE EL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL Y LA DINÁMICA DE CORRUPCIÓN

Dentro de la literatura de los distintos campos académicos (ciencia política, economía, sociología, etc) la corrupción se concibe como un factor negativo que

afecta el desempeño de las instituciones y el desarrollo económico (Berrones, 2018). “La corrupción también afecta la eficiencia y eficacia de las organizaciones estatales, lo que genera desconfianza en las instituciones y pérdida de valor público y cohesión social” (Rodríguez, s.f.). Como se mencionó en la sección metodológica del artículo, este se centra principalmente en la descripción de la dinámica de la corrupción y en la comparación de sus características; pero adicionalmente se consideró conveniente realizar un análisis exploratorio de la relación entre la corrupción y el desempeño institucional en los casos abordados. La razón para considerar el desempeño institucional y no otra variable es la evidente diferencia entre el desempeño institucional, medido bajo indicadores de eficiencia y eficacia, de Pasco y El Callao.

Dicho lo anterior, es menester precisar cómo se concibe el desempeño institucional en la presente investigación. Este es un término ampliamente utilizado en el ámbito de las ciencias sociales, y por lo tanto tiene varias acepciones, pero la literatura coincide en que el desempeño institucional está estrechamente vinculado con la eficacia y eficiencia, las cuales juntas generan legitimidad. La eficiencia referida al uso de los medios para obtener los resultados que con el impacto y tiene que ver con las capacidades para lograr ciertos fines mediante costos bajos. Y por otro lado, la eficacia referida al grado de cumplimiento de los objetivos de manera satisfactoria, obteniendo mejores resultados sin exceder sus capacidades (Barrientos del Monte, 2011). Este es el concepto que también usa el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), para poder evaluar el desempeño institucional, y también lo tomaremos en adelante.

Conforme a los lineamientos del MEF para la construcción de indicadores de desempeño para instituciones, en esta ocasión se ha optado por elegir la eficacia y eficiencia de la provisión de servicios, el porcentaje de ejecución del presupuesto anual de los gobiernos regionales en mención y la percepción de la calidad de los servicios de salud y educación, siendo estos los más básicos e investigados en los análisis de políticas públicas.

Según el Índice de Competitividad Electoral 2018, Pasco es una de las regiones con menor desempeño institucional ubicado en la posición 18 del índice general, retrocediendo fuertemente en los pilares Instituciones y Entorno Económico. Además de estar en el puesto 21 de 25 provincias, en el pilar infraestructura, uno de los últimos en su alcance. Además de ello, al 2015 el INEI reporta que Pasco tiene una cobertura agua de 64,7% siendo este el tercero más bajo de todo el país. Empeora el panorama saber que Pasco ese mismo año se ubicó en el último lugar como el departamento con el menor porcentaje de población (1,8%) que accede a agua potable.

Por otro lado, el Portal de Transparencia Económica del MEF muestra que Pasco desde el 2011 al 2014, ha sido el departamento con menor ejecución presupuestal de los 25 departamentos por tres años consecutivos con una ejecución entre 68.3% a 82.4%. En el año 2015 se observó una mejoría al subir dos lugares por encima de Apurímac, Ancash y Moquegua, pero todavía seguía posicionándose entre las últimas regiones. Con la misma suerte corrió desde el 2016 al 2018, sin mayores avances (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019).

Así mismo, Pasco contaba con un deficiente sistema de infraestructura pública, escaso financiamiento en las actividades no mineras, restringida conectividad vial, hechos que limitan la extensión de la inversión en retornos sociales. Siendo así que la cobertura de la educación es limitada, en donde solo el 31% cuenta con servicios básicos, aumentando la deserción educativa por falta de recursos (Ministerio de Educación, 2017). En el sector salud, se presenta la misma situación, en donde la región Pasco se ubicaba en el puesto 19 con un número de 1462 habitantes por un médico, con restringido acceso a los servicios de salud en temas de infraestructura (Universidad del Pacífico, 2016).

Por el contrario, el Callao es la provincia constitucional con mejor ejecución presupuestal, desde el 2011 se encuentra en la primera ubicación de ejecución del gasto observado en el Ranking de Ejecución Presupuestal de las Municipalidades (Contraloría de la República, 2018).

Tabla N° 2

Avance de ejecución de El Callao y Pasco

AÑO	EL CALLAO	PASCO
2011	89.2%	68.3%
2012	90.4%	71.4%
2013	92.8%	78.5%
2014	93.7%	82.4%
2015	94.2%	84.5%
2016	86.7%	81.6%
2017	89.0%	77.8%
2018	89.3%	75.9%

Fuente: Elaboración Propia. (Ministerio de Economía y Finanzas, 2019)

Respecto a la percepción de la calidad de servicios, en el 2017, los ciudadanos del Callao consideran que la calidad de vida del lugar ha mejorado gratamente en comparación con años atrás con un 57.5%, contando con 20 puntos por encima del nivel de satisfacción de Lima que cuenta con el 37.4%. Así mismo presenta una gran cantidad de personas se siente satisfecha con los servicios educativos en general, casi un 40% de la ciudadanía. De igual manera con los servicios de salud existentes, aunque la falta de equipos e infraestructura adecuada en los centros de salud, son considerados los principales problemas en este sector.

Por otro lado, también consideran que su participación a través de mecanismos formales e informales, es vital para obtener un beneficio para su zona, y consideran a los métodos clientelares como los más efectivos con un 49.5%, “acercarse” a las autoridades, coincidiendo con la tendencia a las prácticas de corrupción como una regla normalizada (Lima Cómo Vamos, 2018).

Como se ha podido evidenciar, el Callao y Pasco tienen niveles de desempeño ampliamente distintos; mientras el primero brinda todos los servicios básicos, ejecuta casi el 100% de su presupuesto anual y su población percibe positivamente los servicios brindados, el segundo mantiene una constante deficiencia en la provisión de servicios y es uno de los que menos ejecuta su

presupuesto. A pesar de esta notable diferencia, ambos departamentos en el periodo del 2011 al 2018 han sido protagonistas de diversos casos de corrupción. Si bien sus dinámicas de corrupción, como se explicó en la sección anterior, guardan mínimas diferencias, el panorama de corrupción en general demuestra gran similitud. En ese sentido, bajo la lógica del sistema de máxima diferencia nos permite inferir y señalar que si la corrupción fuera un factor explicativo del bajo desempeño institucional, entonces El Callao, por defecto, debería tener un nivel bajo de desempeño institucional; sin embargo, ello no es así.

De este modo, y debido a las limitaciones de la presente investigación, podemos señalar que la corrupción es capaz de convivir con el alto desempeño institucional, como se ha podido evidenciar en el caso de El Callao. Situación que nos hace pensar en los factores que podrían estar influenciando en el alto desempeño institucional en un contexto de corrupción. Algunos factores tentativos que explicarían ello serían la motivación por mantenerse en el poder, pues de esta manera podrían seguir cometiendo actos de corrupción; la capacidad de los burócratas, debido a que estos mantienen cierto margen discrecional en cuanto a determinadas decisiones, o el clientelismo desarrollado desde el gobierno regional, que mediante la provisión de servicios o bienes hacia la población, esta puede resultar cómplice de los actos de corrupción. Ciertamente, el apoyo y participación política pueden ser resultados de una relación clientelar, en el caso de El Callao, el clientelismo se ha evidenciado en varios distritos y en el propio gobierno regional (Rojas, 2017; Samaniego, 2018); por lo que esta variable podría explicar, luego de una investigación, el alto desempeño institucional de El Callao.

7. CONCLUSIONES

La presente investigación intenta describir las dinámicas de corrupción en los gobiernos regionales, comparando a El Callao y Pasco, departamentos que tienen a gobernadores regionales que son largamente acusados y cuentan con varias denuncias e investigaciones de corrupción en su historial, para poder explicar la dinámica en ambos casos e intentar esbozar un aproximación sobre el vínculo del alto desempeño institucional y la corrupción.

Con todo lo observado, se puede decir que a pesar de lo dicho por la literatura sobre la presencia de corrupción y su vínculo con el bajo desempeño, se muestran dos claros casos que ilustran, escenarios distintos, que refutan el postulado y lo trasladan a una discusión mayor, con la posibilidad de que las próximas investigaciones ahonden sobre este punto y se pueda colocar en la palestra la corrupción a nivel subnacional.

Es importante resaltar las limitaciones que tuvo la presente investigación, en referencia la premura del tiempo y falta de trabajo de campo, que sirva para poder hacer la oportuna validación las hipótesis presentadas. Así como también a la poca o nula literatura que brinde lineamientos o pautas a lo que se trataba de evidenciar o lo propuesto.

Se recalca también, que la presente investigación, es solo una investigación exploratoria, abierta al debate y continuo estudio, y que no trata de hacer aseveraciones causales o definitivas sobre lo investigado.

8. BIBLIOGRAFÍA

América Noticias. (25 de marzo de 2019). Klever Meléndez: incautan inmueble vinculado a exgobernador valorizado en US\$ 9 millones. Obtenido de <https://www.americatv.com.pe/noticias/actualidad/klever-melendez-incautan-inmueble-vinculado-exgobernador-valorizado-us-9-millones-n364725>

Barrientos del Monte, F. (2011). Desempeño y confianza institucional. En *Gestión Electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina* (págs. 13-14). Ciudad de México: Instituto Nacional de la Administración Pública.

Berrones, R. U. (2018). La tensión entre la corrupción y la rendición de cuentas. Valoración del gobierno de tres entidades federativas en México. *Estudios Políticos*, 93-128. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n44/0185-1616-ep-44-93.pdf>

Contraloría de la República. (31 de diciembre de 2018). *Notas de prensa*. Obtenido de http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/cgrnew/as_contraloria/prensa/notas_de_prensa/2018/pasco/np_949-2018-cg-gcoc

Cruz, L. (17 de octubre de 2018). Gobernador regional de Pasco es denunciado por presuntas irregularidades en el proyecto de agua. *El Correo*. Obtenido

de <https://diariocorreo.pe/edicion/pasco/gobernador-regional-de-pasco-es-denunciado-por-presuntas-irregularidades-en-el-proyecto-de-agua-848426/>

El Comercio. (27 de febrero de 2018). Félix Moreno: más de 40 días prófugo de la justicia. *El Comercio*. Recuperado el 3 de marzo de 2019

El Comercio. (17 de enero de 2019). Los procesos judiciales que afronta Félix Moreno. *El Comercio*. Recuperado el 3 de febrero de 2019

El Comercio. (18 de enero de 2019). Sentencian a Félix Moreno a cinco años de cárcel por caso del fundo Oquendo. *El Comercio*. Recuperado el 3 de marzo de 2019

El Siglo. (03 de marzo de 2018). Fiscalía apertura investigación a Chirigallo Por negociación incompatible y otros en proyecto de agua. *El Siglo*. Obtenido de <http://diarioelsiglo.com/fiscalia-apertura-investigacion-chirigallo-negociacion-incompatible-otros-proyecto-agua/>

Gestión. (22 de febrero de 2019). Félix Moreno fue sentenciado a cinco años de prisión por el Caso Corpac. *Gestión*. Recuperado el 3 de marzo de 2019

Gobierno Regional de Pasco. (16 de julio de 2014). Resolución Ejecutiva Regional 1060-2014-G.R.P/PRES. Obtenido de <http://www.regionpasco.gob.pe/wps/rer/r-e-r-2014/resolucion-ejecutiva-regional-n-1060-2014>

Gobierno Regional de Pasco. (10 de octubre de 2014). Resolución Ejecutiva Regional 1459-2014-G.R.P/PRES. Obtenido de <http://www.regionpasco.gob.pe/wps/rer/r-e-r-2014/resolucion-ejecutiva-regional-n-1459-2014>

INEI. (2015). *Perú: Formas de acceso al agua y saneamiento básico*. Lima. Obtenido de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_agua.pdf

La República. (20 de junio de 2015). Fiscalía investiga a gobernador de Pasco por delito de colusión. *La República*. Obtenido de <https://larepublica.pe/politica/197267-fiscalia-investiga-a-gobernador-de-pasco-por-delito-de-colusion/>

Lima Cómo Vamos. (2018). *IX Informe de percepción sobre calidad de vida en Lima y Callao*. agosto.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2019). *Portal de Transparencia Económica*. Recuperado el 3 de febrero de 2019

Ministerio de Educación. (2017). *Pasco: ¿Cómo vamos en educación?*

- Ojo Público. (3 de abril de 2017). <https://ojo-publico.com/406/odebrecht-fiscalia-acusa-a-gobernador-regional-del-callao-felix-moreno-por-lavado-de-dinero>. *Ojo Público*. Recuperado el 2 de junio de 2018
- Perú 21. (20 de junio de 2014). "Investigan a Félix Moreno por venta irregular de terreno en el Callao". *Perú 21*. Recuperado el 2 de noviembre de 2018, de Perú 21: <https://peru21.pe/politica/investigacion-felix-moreno-venta-irregular-terreno-callao-177998>
- Perú 21. (27 de abril de 2015). Félix Moreno: Denuncian ante Poder Judicial a gobernador por spa del Ejército. *Perú 21*. Recuperado el 2 de junio de 2018, de Félix Moreno: Denuncian ante Poder Judicial a gobernador por spa del Ejército: <https://peru21.pe/lima/felix-moreno-denuncian-judicial-gobernador-spa-ejercito-177947>
- Perú 21. (30 de octubre de 2015). Fiscalía pidió 11 años de cárcel para Félix Moreno por construcción inconclusa de sede de Corpac. Recuperado el 4 de junio de 2018, de <https://peru21.pe/politica/fiscalia-pidio-11-anos-carcel-felix-moreno-construccion-inconclusa-sede-corpac-202658>
- Perú 21. (4 de setiembre de 2015). Investigan a Félix Moreno por venta irregular de terreno en el Callao. *Perú 21*. Recuperado el 2 de julio de 2018, de "Félix Moreno: Contraloría detectó nuevas irregularidades en el Callao": <https://peru21.pe/politica/felix-moreno-contraloria-detecto-nuevas-irregularidades-callao-195075>
- Perú 21. (2 de diciembre de 2015). Wilbur Castillo: Félix Moreno negó ser el autor intelectual del asesinato. *Perú 21*. Recuperado el 4 de junio de 2018
- Perú 21. (18 de octubre de 2016). *Callao: Obra de avenida Néstor Gambetta habría ocasionado pérdidas de S/55 millones, según Contraloría*. Recuperado el 4 de junio de 2018
- Perú 21. (22 de setiembre de 2017). Kléver Meléndez, ex gobernador regional de Pasco, fue condenado a 15 años de prisión. *Perú 21*. Obtenido de <https://peru21.pe/peru/klever-melendez-ex-gobernador-regional-pasco-condenado-15-anos-prision-377100>
- Perú 21. (21 de marzo de 2017). Obra Costa Verde, tramo Callao, ya está en manos del fiscal del caso Lava Jato. *Perú 21*. Recuperado el 4 de junio de 2018
- Perú 21. (11 de diciembre de 2018). Inauguran proyecto integral de agua en Pasco. *Perú 21*. Obtenido de <https://peru21.pe/peru/inauguran-proyecto-integral-agua-pasco-fotos-nndc-446335?foto=4>

Perú 21. (17 de enero de 2019). ¿Quién es Félix Moreno? Este es el cuestionado historial del ex gobernador regional del Callao. *Perú 21*. Recuperado el 3 de febrero de 2019

Proética. (2018). *Índice de la Percepción de la Corrupción 2018*.

Rodriguez, J. D. (s.f.). CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO: VÍNCULO CON EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL. *GESTIÓN PÚBLICA*, 29-32.

RPP. (03 de mayo de 2018). Poder Judicial anula sentencia por cohecho contra exgobernador de Pasco Kléver Meléndez. Obtenido de <https://rpp.pe/politica/judiciales/poder-judicial-anula-sentencia-por-cohecho-contr-exgobernador-de-pasco-klever-melendez-noticia-1120463>

Sentencia de Segunda Instancia, Expediente N° 123-2014-81 (Sistema Nacional Especializado en Delitos de Corrupción de Funcionarios 13 de mayo de 2018).

Todos por Pasco. (01 de julio de 2010). Plan de Gobierno. Región Pasco.

Tuesta Soldevilla, F. (14 de mayo de 2019). Tuesta: reforma política permitirá partidos más fortalecidos. *Andina*.

Universidad del Páccífico. (2016). *Estudio de diagnóstico de crecimiento de la Región Pasco*. Lima.