

La Red de la Bestia: la construcción de redes de corrupción dentro del gobierno: el caso de la región Áncash durante la gestión de César Álvarez¹

Autora: Sandy Melgar Vílchez

Especialidad: Ciencia Política y Gobierno

Fecha de sustentación: abril de 2017

1. El problema de investigación

La corrupción en el Perú es un problema de larga data, uno de los casos que más resaltó por la forma sistemática en la que se estructuró fue el del gobierno de Fujimori durante la década de 1990 (Quiroz 2013). A nivel subnacional, el tema se tornó relevante cuando, el 2014, la Procuraduría informó que 19 de los 25 presidentes regionales, y aproximadamente más de 60% de los alcaldes provinciales, estaban siendo investigados por corrupción (La República 2014a; 2014b). El caso más relevante fue César Álvarez, ex presidente regional de Áncash (2007-2014), quien organizó y dirigió una red de corrupción integrada por sicarios, políticos, funcionarios, empresarios, entre otros. Este caso es de importancia, ya que es la única región donde se estructura una red de gran magnitud.

La corrupción subnacional es un tema de interés por diferentes razones. Primero, el 52% de los peruanos considera que es un fenómeno urgente a tratar (Proética 2017). Segundo, tiene diferentes consecuencias: genera desconfianza en los inversionistas (Zegarra 2002; Smarzynska 2000); hace ineficiente la administración pública (Del Monte y Papagni 2001); e incrementa la desigualdad y la pobreza (Tanzi 1998; Tanzi y Davoodi 1997); entre otros. Tercero, ha adquirido nuevas formas en las regiones ya que está vinculada a economías ilegales (Zevallos 2016; Mujica, 2015; Pedraglio, 2014; Dargent, Fieldmann & Luna, 2017). Cuarto, estas formas de corrupción suponen la creación de redes que se dirigen en las altas esferas del gobierno, lo cual implica un desafío para el Estado. Finalmente, en la Ciencia Política existe un vacío de investigaciones académicas sobre corrupción subnacional.

En ese sentido, mi investigación es cualitativa, se hizo un estudio de caso de la región Áncash. La

¹ El apelativo de la “la Bestia” deviene de uno de los Petroaudios, donde Rómulo León se jacta de que ha dominado a Álvarez “la Bestia”. Sobre Álvarez con el apelativo se han escrito textos con ese apelativo como es “Los números de la Bestia” de Daniel Yovera en la Revista Poder.

pregunta que se responde es ¿cómo se construye una red de corrupción compleja desde dentro del poder político durante la gestión regional de Álvarez? Asimismo, se seleccionó otras regiones no con el objetivo de seguir un método comparado sino para profundizar en las variables explicativas y poder generalizar las conclusiones, y así entender la dinámica de la corrupción a nivel subnacional. Debo mencionar que conté con el apoyo del Programa de Apoyo a la Iniciación a la Investigación (PAIN) 2015 y de la Red Peruana de Universidades (PUCPRPU) 2016 que cubrieron económicamente el trabajo de campo realizado.

2. Lugar y grupo de estudio

César Álvarez postuló a diferentes cargos políticos en Áncash sin éxito (Alcaldía Provincial 1998 y 2002, y Congreso 2000). En 1998, crea el Movimiento Cuenta Conmigo, con el cual logra ocupar, en 2006, la Presidencia Regional y ser reelegido en 2011. Cuando inicia su primer gobierno, en la región se empieza a dar una bonanza económica que, a través del proceso de descentralización y la Ley del Canon, hizo que Álvarez administre cuantiosos recursos (en 2005, se transfirieron a la región por términos de canon S/.12 millones y, en 2007, S/. 400 millones, aproximadamente) (Congreso de la Republica 2015). Paralelamente, en Áncash, el fenómeno del sicariato se incrementó; de hecho, Chimbote y Tumbes son consideradas las ciudades más peligrosas del país por dicha problemática (INEI 2015).

Durante sus ocho años de gobierno, Álvarez presuntamente dirigió una organización de corrupción conformada por sicarios, organizaciones de base, periodistas, funcionarios, empresarios y servidores de los órganos de fiscalización (Congreso de la Republica 2015). Tres son las características de esta red: (i) fue creada desde dentro del Estado; (ii) estuvo dirigida por funcionarios de alta jerarquía; y (iii) se desarrolló en nodos, es decir, actores que permitieron que Álvarez pueda influir en espacios claves. Entre los nodos tenemos a Luis Arroyo que se posicionó en la Subregión Pacífico y el Santa, y se vinculó con los sicarios; Jorge Burgos, por su parte, fue el vínculo con “la Centralita”; y Belaunde generó redes en el gobierno central y otras redes de corrupción.

3. Estrategia metodológica

La investigación es un estudio de caso de metodología cualitativa que, con el objetivo de advertir cuán trascendental es una variable respecto de otra, incluyó un proceso de selección de otros casos. Esta

selección partió por analizar a los presidentes cuyos casos de corrupción estaban siendo procesados. Luego, se planteó una hipótesis a partir de algunos elementos que resaltaban en Áncash: abundantes recursos y ocho años de gobierno son elementos suficientes para estructurar una red de corrupción. Esta idea fue base para generar los filtros (número de denuncias, abundantes recursos y tiempo de gobierno) y seleccionar los otros casos.

Las regiones seleccionadas fueron tres. Primero, Loreto, durante el gobierno de Iván Vásquez (2007-2014), es la cuarta región cuya transferencia por canon es la más alta, su red estaba conformada presuntamente por empresarios, periodistas, sindicalistas, agremiados, funcionarios, entre otros (Melgar 2017:92). Segundo, Tumbes, con Gerardo Viñas (2011-2014), administró pocos recursos y ocupa el puesto 14 en transferencia. La red que estructuró es precaria ya que aglomeró a un sector de medios de comunicación, funcionarios, organizaciones, entre otros (2017:95). Finalmente, Cusco con Hugo Gonzales (2007-2010); a pesar de administrar cuantiosos recursos, no logra formar alianzas y es encarcelado en 2009 por rubricar un contrato con la empresa J & S Contratistas cuando esta presentó documentación falsa (2017:100). Se definieron los casos de la siguiente manera: Áncash es el caso exitoso de organización de corrupción; Loreto, de mediana complejidad; Tumbes, de mediana complejidad, aunque de menor magnitud que Loreto; y Cusco es el caso no exitoso.

La estrategia de investigación se dio en tres fases. Primero, se sistematizó información secundaria. Segundo, se realizaron 37 entrevistas en Lima y Áncash. Tercero, en las demás regiones se entrevistó a doce personas vía telefónica. Las entrevistas fueron semiestructuradas y a profundidad. Para el análisis de la información se utilizó como herramienta el process tracing, que permitió de manera rigurosa identificar el fenómeno para luego sistematizar y describir la información (Collier 2011).

4. Dificultades enfrentadas y formas de resolución

La investigación tuvo algunas dificultades. Primero, los entrevistados, por lo delicado del tema, no aceptaban ser grabados; para ello, se presentó un Consentimiento Informado. Segundo, la mayoría de los entrevistados eran opositores de CA; así, para evitar tener información sesgada, se viajó a la provincia de Sihuas para entrevistar a otro tipo de actores. Finalmente, para reconstruir los hechos en las otras regiones, por el límite de información, se revisó los periódicos locales de Tumbes y Cusco y, en el caso de Loreto, periódicos online.

5. Principales hallazgos y conclusiones

En primer lugar, se hizo notorio que la corrupción subnacional fue alentada por (i) un problema de debilidad institucional generalizada; (ii) una descentralización con una serie de falencias; y (iii) un periodo de bonanza económica.

Sobre el caso de estudio, Álvarez estructuró una organización de corrupción conformada por los funcionarios del gobierno y ocho soportes (empresarial, financiero, político, armado, mediático, de campaña electoral, de testaferros y el Proyecto Chincas), la cual estaba protegida por una “red de impunidad” constituida por los organismos de fiscalización (Congreso de la República 2015). Esta red es jerárquica y se basa en actores claves (nodos) que permitieron que Álvarez influya en el ámbito local, nacional y otras redes de corrupción.

Respondiendo la pregunta de investigación, son tres las variables que explican el caso Áncash: i) administrar cuantiosos recursos económicos; ii) establecer alianzas con actores locales, nacionales y de las instituciones de fiscalización; y iii) el incremento del sicariato. La presencia de estas variables en las demás regiones varía.

Sobre la primera variable, las regiones de Loreto y Áncash evidencian que los recursos económicos hicieron atractivas las regiones para actores que intentaban apoderarse de ellos. Al respecto, “la teoría de la maldición de los recursos” define este fenómeno como el efecto voracidad (Tornell y Lane 1998). Se ha identificado que los recursos fueron un aliciente para el incremento de la corrupción, sin embargo, no determina el desarrollo de una red, esto sucede con Gonzales y Viñas. El primero, a pesar de manejar cuantiosos recursos, no logra estructurar nada; y el segundo, por el contrario, administra poco y estructura una red.

Sobre la segunda variable, Duncan (2014) menciona que los narcotraficantes ante la necesidad de proteger sus actividades ilícitas forman alianzas con diferentes actores (periodistas, sicarios, políticos, etc.). Al igual que los narcotraficantes, los presidentes regionales de Áncash, Tumbes y Loreto, con el objetivo de proteger sus actos ilícitos, formaron alianzas con actores locales como son los funcionarios del Gobierno Regional de Ancash (GRA), los medios de comunicación y las organizaciones gremiales. Estas alianzas permitieron a los presidentes regionales gestionar los recursos económicos, realizar las actividades ilícitas y evitar las movilizaciones y críticas. Para formar dichos vínculos, fue importante el desarrollo de estrategias (clientelismo y patronazgo, amenazas y ataques a los adversarios) a través de una organización política propia.

La complejidad del caso Áncash se explica por otro tipo de alianzas que desarrolló Álvarez: Belaunde Lossio y los actores posicionados en los órganos de fiscalización. El primero benefició a Álvarez con servicios de comunicación eficientes; lo relacionó con actores del gobierno de Humala y otras redes de corrupción; e hizo que la actividad corrupta sea sofisticada. Por su parte, los actores de las instituciones fiscalizadoras evitaban que algún miembro de la red sea investigado para ello removían fiscales o archivaban denuncias.

La tercera variable explica la relación entre Álvarez y las organizaciones criminales de sicariato. En el caso de Álvarez, a diferencia de Viñas en Tumbes, se tejieron varios indicios que hicieron que la población lo relacione con sicarios -son siete las muertes que se le han vinculado-. Este grupo de violencia protegía la red de los opositores.

Sobre la generalización de las variables, se puede establecer que es posible construir una red local de corrupción desde dentro del gobierno regional. Los elementos básicos para ello incluyen contar con recursos económicos y controlar a través de actores claves espacios como el GRA, los medios de comunicación y organizaciones gremiales. Este modelo se estructuró en Loreto, Tumbes y probablemente se formó con una menor estructura en otras regiones (como en Ayacucho con Wilfredo Ocorima, en Pasco con Klever Meléndez y en Ucayali con Jorge Velásquez).

En general sobre la corrupción subnacional, se ha identificado que tanto alrededor como al interior de las instituciones hay una serie de redes de corrupción. Estas, como establece Mujica, suelen fusionarse en momentos coyunturales (2009). Cuando se fusionan, las estructuras cobran otra magnitud y la actividad corrupta se hace más sofisticada. Esto se debe a que los miembros de estas redes no son novatos, conocen los vacíos legales, las vías informales y a los actores clave. En el caso Áncash, las otras redes que colindan con la de Álvarez son las de Belaúnde, Orellana e incluso Odebrecht.

Por otra parte, un limitante en la generalización es la posición que tienen los desafiantes en las regiones. En el caso Áncash, durante la gestión de Álvarez, el sicariato no pareció implicar un desafío directo para el gobierno regional. Sin embargo, en algunas regiones, hay otros desafiantes (minería ilegal y narcotráfico, por ejemplo); en estos casos, la corrupción -por las dinámicas de estas actividades- es mucho más compleja.

Las alianzas de corrupción entre las autoridades de los gobiernos subnacionales evidencian que la política se ha criminalizado. Esto es preocupante porque torna peligrosa para la vida de los ciudadanos.

Este problema se agrava aún más ya que los gobiernos regionales no tienen la capacidad para hacer frente a sus retos.

Finalmente, la caída de la red de Álvarez se debe a tres factores: (i) dejó de contar con los recursos económicos para sostener la red, (ii) perdió el control de la organización porque algunos actores empezaron a tener proyectos propios, y (iii) finalmente por la muerte de Nolasco, principal enemigo del gobierno y ex Consejero Regional.

Referencias bibliográficas

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. En: *Political Science and Politics* 44, N°4. (2011): 823-30.

CONGRESO DE LA REPUBLICA DEL PERÚ. (2015). Informe final, comisión investigadora encargada de investigar las presuntas irregularidades y actos de corrupción en la región de Áncash. LIMA. Congreso de la Republica. 2015. Lima: Perú. 1243p

DEL MONTE, Alfredo y Erasmo, PAPAGNI. (2001). *European Journal of Political Economy*. Vol 17. 1-16p.

DARGENT, Eduardo, Andreas, FELDMANN y Pablo, LUNA. (2017). Greater State Capacity, Lesser Stateness: Lessons from the Peruvian Commodity Boom. *Politics & Society*, 45(1), 3-34.

DUNCAN, Gustavo. (2014). Más que plata o plomo, el poder político del narcotráfico en Colombia y México. *Colombia. Debate*. 369p.

Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI. (2015). Tasa de homicidios en el Perú. En: <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/tasa-de-homicidios-en-el-peru-es-de-674-victimas-por-cada-100-mil-habitantes-8665/>

LA REPUBLICA. (2014a). Infografía de los burgomaestres provinciales. En: <http://www.radiocumbre.com.pe/wp-content/uploads/2014/07/alcaldes.jpg>

LA REPUBLICA. (2014b). Infografía de los Presidentes regionales. En: http://1.bp.blogspot.com/-ZEoEjgCF5H0/U4iNaaBCKoI/AAAAAAAAADvU/SNO6IU2X9pc/s1600/77db9d5cbd52fca0e3f52518a994cf53_XL.jpg.

MUJICA, Jaris. (2009). “Ni mafias, ni carteles, ni clientelas”. En *Revista Argumentos*. Edición N° 1. Disponible en <http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/ni-mafias-ni-carteles-ni-clientelas/> ISSN 2076-7722.

MUJICA, Jaris. (2015). Precariedad y trabajo forzoso en la extracción de madera: un estudio en espacios rurales de la Amazonía peruana. Lima: Oficina de la OIT para los Países Andinos.

ORIHUELA, José; César, HUAROTO; y Maritza PAREDES. Escapando de la maldición de los recursos locales: conflictos socioambientales y salidas institucionales. 2014. Informe FINAL A1-PMN. CIES.

PEDRAGLIO, Santiago. (2014). Corrupción y economía ilegal. El Estado un protector más de un botín. Revista Argumentos, 3. Disponible en:<http://revistaargumentos.iep.org.pe/articulos/corruccion-y-economia-ilegal-el-estado-un-protector-mas-que-un-botin/> ISSN 2076-7722.

PROETICA. (2017). Décima encuesta nacional sobre percepciones de corrupción. Lima: Proética. Disponible en: <https://es.scribd.com/presentation/360079448/Decima-Encuesta-Nacional-Sobre-Percepcion-de-la-Corruccion-en-el-Peru-2017#>

QUIROZ, Alfonso. (2013). Historia de la corrupción en el Perú. 1ra. ed. Lima. Pp.59-129.

SMARZYNSKA, Beata K. (2000). “Technology Transfer and Foreign Investors’ Choice of Entry Mode” The World Bank Policy Research Working Paper N°2314.

TANZI, Vito y Hamid, DAVOODI. (1997). “Corruption public investment and growth”. En IMF Working. Vol. 97. 2 -23 pp.

TANZI, Vito. (1998). “Corruption around the world: causes, consequences, scope and cures”. En: IMF Working Paper.

TORNELL, Aron y LANE, Philip. (1998). “Voracy and growth”. En NBER Working Paper. N° 6468.

UNDOC. (2003). Convención de la Naciones Unidas Contra la Corrupción. Nueva York: ONU.

ZEGARRA, Felipe. (2002). La economía de la corrupción: hacia una comprensión de las causas de la corrupción y las estrategias para combatirlas. 1ª.ed. Lima: Centro de Investigación de la Universidad Pacífico.

ZEVALLOS, Nicolás (2016). Control y defensa política de la hoja de coca en Perú. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.