



Foto CIES

La corrupción es uno de los problemas más serios que enfrenta el Perú. Impide el desarrollo, el crecimiento económico y obstaculiza la lucha contra la desigualdad, así como el funcionamiento y la legitimación de la democracia.

La corrupción es uno de los problemas más serios que enfrenta el Perú. Impide el desarrollo, el crecimiento económico y obstaculiza la lucha contra la desigualdad, así como el funcionamiento y la legitimación de la democracia; todos ellos, objetivos prioritarios del nuevo gobierno. Con el propósito de colaborar con el próximo gobierno se presenta aquí una propuesta de política para la lucha contra la corrupción basada en

- 1/ El presente artículo está basado en el documento «Corrupción y Gobernabilidad», realizado por los autores en el marco del proyecto «Elecciones Perú 2011: Centrando el debate electoral». Puede descargar la versión completa del estudio en <http://www.elecciones2011.cies.org.pe>
- 2/ Ascenso continuo y vertiginoso, si tomamos en cuenta que en el año 2003 solo el 23% de los encuestados consideraba a la corrupción como el principal problema del país. La corrupción ha ido ganando relevancia entre las preocupaciones de la ciudadanía, por lo que es muy probable que tenga un rol decisivo en el proceso electoral 2011.
- 3/ Las percepciones de la corrupción, si bien no son un indicador de los niveles reales de corrupción, son importantes por dos motivos. En primer lugar, porque las percepciones sobre la misma influyen en el comportamiento de los ciudadanos y en la legitimidad del régimen. En segundo lugar, porque dada la ausencia de información empírica sobre la corrupción en el Perú, las percepciones sobre la misma son, con las reservas del caso, un insumo válido para el estudio de ese fenómeno.

tres ejes: el fortalecimiento de las más importantes instituciones vinculadas a la lucha contra la corrupción (Poder Judicial, Poder Legislativo, Ministerio Público y Contraloría General); la mejora cualitativa de la coordinación entre estas instituciones bajo el liderazgo de la Contraloría General; y el fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas desde la sociedad civil, incluyendo el desarrollo de alianzas con las instituciones estatales. La opción de fortalecer en forma simultánea los mecanismos de *accountability* en el Estado y la sociedad civil busca crear una articulación eficaz que controle el uso de las cuotas de poder de los funcionarios públicos de manera adecuada y desaliente la comisión de actos de corrupción.

Corrupción en el Perú

La VI Encuesta sobre Percepciones de la Corrupción 2010, realizada por IPSOS Apoyo por encargo de Proética, muestra que, tras varios años de ascenso continuo², la corrupción es percibida por la mayoría de los encuestados como el principal problema del país y del Estado. En efecto, el 80% de ellos considera que nuestro país es corrupto o muy corrupto. Asimismo, la mayoría sostiene que ninguna entidad, sea el Gobierno Central, el Congreso, el Poder Judicial, la Policía, los gobiernos regionales, o las municipalidades provinciales, tiene un compromiso real en la lucha contra la corrupción³.

«La opción de fortalecer en forma simultánea los mecanismos de accountability en el Estado y la sociedad civil busca crear una articulación eficaz que controle el uso de las cuotas de poder de los funcionarios públicos de manera adecuada y desaliente la comisión de actos de corrupción».

Lo mismo sucede con la clase política. Los encuestados⁴ consideran que 77 de cada 100 políticos son corruptos; de la misma forma, el 72% de los encuestados considera que los partidos políticos son corruptos o muy corruptos, el 88% sostiene que los partidos aportan poco o nada al país, y el 70% cree que tienen mucha responsabilidad por la corrupción en el país. No sorprende, entonces, que la mayoría de encuestados (66%) se encuentre poco o nada satisfecha con el funcionamiento de la democracia en el país. Más aún, la corrupción debilita la capacidad y la legitimidad de las instituciones, lo que, acompañado por la sensación de impunidad y la sucesión de escándalos de corrupción, genera desafección hacia la democracia. De esta manera, la corrupción pone en riesgo la democracia y le resta legitimidad porque la pervierte. Al convertir bienes públicos en favores personales, y negar a los ciudadanos un rol en la toma de decisiones colectivas, la corrupción debilita la esencia de la ciudadanía y de la democracia (Morris y Blake 2009a: 3).

La corrupción actual tiene como antecedente reciente lo ocurrido en la década de 1990. Diversos autores coinciden en señalar el régimen de Fujimori como uno de corrupción sistémica (Quiroz 2008, Ward 2004, Costa 2005), en el que esta alcanzó casi todos los ámbitos de la administración pública, incluyendo las propias entidades estatales que deberían luchar contra la corrupción. Las consecuencias de esta situación perduran hasta hoy, especialmente en lo que a la poca fortaleza de las instituciones se refiere. En los años noventa, como en otros países de la región, se implementaron en el Perú reformas de política económica derivadas del Consenso de Washington. Las reformas, que incluían la liberalización comercial, la desregulación de los mercados y la privatización de empresas públicas, tenían como uno de sus objetivos reducir el tamaño del Estado. Sin embargo, como ha señalado Francis Fukuyama, uno de los problemas de la implementación de las políticas de ajuste estructural fue que se confundió reducción del ámbito de la acción estatal con debilitamiento del estado. Es cierto que los estados necesitaban recortes en ciertas áreas, pero también el fortalecimiento de otras, y en muchos casos este componente estuvo ausente.

Los gobiernos posteriores al derrumbe del régimen de Fujimori han buscado realizar acciones dirigidas a desarticular la corrupción heredada, fortalecer los mecanismos de control estatales, e incentivar la vigilancia ciudadana desde la sociedad civil. En un inicio "Las iniciativas y denuncias contra la corrupción recibieron un respaldo sin precedentes, los medios de comunicación despertaron, la sociedad civil fue

«La VI Encuesta sobre Percepciones de la Corrupción 2010, realizada por IPSOS Apoyo por encargo de Proética, muestra que, tras varios años de ascenso continuo, la corrupción es percibida por la mayoría de los encuestados como el principal problema del país y del Estado».

informada y se dejó escuchar, y emergió una nueva generación de líderes anticorrupción, periodistas y jueces de diversos orígenes y trayectorias políticas" (Quiroz 2008: 419). No obstante, durante estos años de reconstitución democrática los escándalos de corrupción continuaron involucrando a funcionarios y políticos de los nuevos gobiernos, minando las bases de la confianza que se buscaba restablecer. Asimismo, muchas de las iniciativas de reforma fueron perdiendo fuerza a medida que nos alejábamos de la coyuntura de la transición y algunas de ellas fueron incluso abandonadas. Ninguno de los gobiernos desarrolló en forma sistemática programas de educación ciudadana en colegios, centros de trabajo, y a la ciudadanía en general.



La corrupción debilita la capacidad y la legitimidad de las instituciones, lo que, acompañado por la sensación de impunidad y la sucesión de escándalos de corrupción, genera desafección hacia la democracia.

4/ Datos provenientes de la VI Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción 2010.

«La solución pasa entonces por construir un liderazgo institucional que aumente la coordinación y acción conjunta entre las instituciones involucradas, sobre la base de una clara identificación y separación de sus competencias».

Recomendaciones de política

Debido al carácter complejo, diverso y extendido del fenómeno de la corrupción en el Estado peruano, la opción de política debe consistir en una estrategia que integre esfuerzos simultáneos en distintos ámbitos relevantes en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, al mismo tiempo, es necesario priorizar aquellas áreas en las que es posible intervenir y esperar resultados verificables. Ese es el sentido de las siguientes opciones, no hacer un catálogo exhaustivo, sino presentar áreas prioritarias de intervención.

Fortalecer las instituciones de control

En la lucha contra la corrupción participan diversas instituciones estatales, como el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Poder Legislativo y la Contraloría General de la República. El fortalecimiento de estas instituciones es fundamental para mejorar la capacidad del Estado de prevenir, investigar y sancionar estos actos. Ello implica aumentar sus recursos y capacidades, así como proveer a sus funcionarios con el entrenamiento y los medios necesarios para cumplir cabalmente sus tareas, además de recomendaciones más específicas para mejorar el funcionamiento y aumentar la eficiencia de cada una de estas instituciones.

Mejorar la coordinación entre las instituciones de control

La creación de nuevas instituciones y la reforma de algunas existentes ocurridas en la primera mitad de la presente década, no estuvieron acompañadas de un esfuerzo sostenido por darle coherencia e integración a estas distintas entidades del Estado. Por ello, incluso entre las instituciones vinculadas a la lucha contra la corrupción se observa duplicación de funciones y falta de coordinación. Resolver este aspecto es crucial, ya que aun si las instituciones de control se ven fortalecidas, los vacíos y las yuxtaposiciones

entre ellas pueden impedir una eficaz lucha contra la corrupción. La solución pasa entonces por construir un liderazgo institucional que aumente la coordinación y acción conjunta entre las instituciones involucradas, sobre la base de una clara identificación y separación de sus competencias.

En ese sentido se recomienda dotar a la Contraloría General de la República de las capacidades y recursos necesarios para coordinar e integrar los esfuerzos de prevención, investigación y sanción de la corrupción de las distintas instituciones estatales involucradas en este proceso, de manera de evitar duplicaciones y potenciar los esfuerzos de cada institución. Esta tarea debe partir de una clara distribución de las atribuciones y responsabilidades de cada institución y las áreas y formas de colaboración entre sí.

Fortalecer los mecanismos de “accountability” desde la sociedad civil

Las instituciones gubernamentales de control no son suficientes en la lucha contra la corrupción. Así, se hace necesario articular esfuerzos con la sociedad civil, en especial con las iniciativas de vigilancia civil y con la labor de investigación que realiza la prensa de investigación. Sin embargo, tanto los medios como las organizaciones de la sociedad civil encuentran obstáculos al ejercicio de esta labor. Algunas sugerencias puntuales incluyen:

- Promover el desarrollo de una prensa independiente y de investigación
- Promover el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la vigilancia y a la reducción de la corrupción



Foto CIES

Los gobiernos posteriores al derrumbe del régimen de Fujimori han buscado realizar acciones dirigidas a desarticular la corrupción heredada, fortalecer los mecanismos de control estatales, e incentivar la vigilancia ciudadana desde la sociedad civil.

- Fortalecer los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública
- Promover el desarrollo de campañas de educación cívica

Estas recomendaciones tienen una serie de elementos favorables. En primer lugar, el incorporar esfuerzos en distintos niveles permite combinar resultados tanto al corto como a mediano y largo plazo. El desarrollo de iniciativas conjuntas con la sociedad civil y los medios dotará de visibilidad a la lucha anticorrupción, y ello contribuirá a reducir la percepción de la corrupción y mejorar la imagen del gobierno, como comprometido con la misma, al tiempo que los esfuerzos a más largo plazo se desarrollan.

En segundo lugar, el optar por ubicar las labores de coordinación en la Contraloría evita crear nuevas estructuras y promueve la racionalización de los esfuerzos y atribuciones de las instituciones existentes. En ese sentido, es necesario mencionar que, según su propia definición, la Contraloría se encuentra en un proceso de transición que debe culminar en una institución más eficiente y mejor capacitada para luchar contra la corrupción. Con ese fin, se están realizando importantes cambios, tanto en la normativa que la rige, como en sus procedimientos y organización interna; y en sus relaciones con otras instituciones del Estado. Esta institución cuenta, además, de acuerdo con su ley orgánica, con grandes potencialidades en el área de control que no han sido desarrolladas hasta ahora, y que justifican su liderazgo en el área.

En tercer lugar, el concentrarse en relativamente pocas instituciones estatales, y reformas concretas, evita la tendencia de pretender hacer grandes y extensivas

«Se recomienda dotar a la Contraloría General de la República de las capacidades y recursos necesarios para coordinar e integrar los esfuerzos de prevención, investigación y sanción de la corrupción de las distintas instituciones estatales involucradas en este proceso... El desarrollo de iniciativas conjuntas con la sociedad civil y los medios dotará de visibilidad a la lucha anticorrupción».



Foto CIES

Debido al carácter complejo, diverso y extendido del fenómeno de la corrupción en el Estado peruano, la opción de política debe consistir en una estrategia que integre esfuerzos simultáneos en distintos ámbitos relevantes en la lucha contra la corrupción.

reformas en el aparato público. Grandes anuncios de reforma o planes maximalistas que no se cumplen refuerzan el descrédito y la desconfianza de los ciudadanos sobre el real compromiso de la clase política en la lucha contra la corrupción. Algunos autores han destacado el hecho de que muchas veces lo que necesitan para fortalecerse las instituciones es tiempo para desarrollar procesos de aprendizaje y adecuación (Levitsky 2010). Tiempo para que las personas conozcan el funcionamiento de las instituciones, aprendan a utilizarlas, a manejar sus procedimientos, a desarrollar mecanismos de coordinación con otras instituciones, etc. En ese sentido, la recurrencia de grandes reformas institucionales puede ser, en algunos casos, un obstáculo a su institucionalización y fortalecimiento, razón por la cual se busca mantenerlas a un mínimo.

Por último, al incluir relativamente pocos elementos se facilita su implementación y seguimiento, tanto desde el Estado, como desde la sociedad civil. En ese sentido, esta recomendación ha privilegiado la realización de medidas concretas y realistas frente a la tentación de pretender realizar grandes cambios.

Propuesta para los primeros cien días

- Aprobar una normatividad que garantice el rol de la Contraloría en la coordinación e integración de los esfuerzos de prevención, investigación y sanción de la corrupción de las distintas entidades estatales involucradas.
- Dotar a la Contraloría de los recursos humanos y materiales necesarios para desarrollar la coordinación e integración de sus esfuerzos de prevención, investigación y sanción de la corrupción.

- Promover el debate y aprobación en el Congreso del Proyecto de Ley N° 3976/2009-CGR, que fortalece el control gubernamental sobre los convenios suscritos entre el Estado y los organismos internacionales.
- Ampliar la oficina del Procurador Público de la Contraloría General para integrar a un equipo de procuradores altamente capacitados. Establecer criterios de selección rigurosos. Dotar de presupuesto al pool de procuradores.
- Desarrollar una alianza con el Presidente del Poder Judicial para garantizar su rol protagónico y comprometido en la lucha contra la corrupción. Proponer la judicialización de casos emblemáticos como una oportunidad para mejorar la imagen y confianza en el Poder Judicial.
- Apoyar la reforma de la justicia penal y dotar de los recursos necesarios a la policía, fiscalía y el Poder Judicial para investigar y castigar los delitos de corrupción.

Foto CIES



Esta propuesta de política ha privilegiado la realización de medidas concretas y realistas frente a la tentación de pretender realizar grandes cambios.

- Aprobar un instrumento normativo que establezca un límite al número de jueces provisionales, un período y una estrategia para alcanzarlo.
- Apoyar la elaboración de una propuesta de ley de la carrera fiscal que establezca criterios objetivos y transparentes de ingreso y evaluación.
- Modificar el funcionamiento de la OCMA para trasladar los casos de dilación a otra entidad, de modo que se concentre en los casos de corrupción y conducta funcional. Institucionalizar a la OCMA mediante la contratación de personal especializado en la labor de investigación y control. Desarrollo de una carrera permanente en la OCMA.
- Presentar un proyecto de ley que remplace el voto preferencial por el voto por listas para su discusión en el Congreso.
- Revisar y discutir en el Congreso los Informes anuales sobre solicitudes y pedidos de información atendidos y no atendidos por las entidades de la administración pública que le envía la PCM, de modo que se conviertan en una verdadera herramienta para la formulación de políticas que garanticen el cumplimiento de la ley de transparencia y acceso a la información pública.
- El Congreso y la PCM deben revisar y promover la implementación de las recomendaciones presentadas por las organizaciones de la sociedad civil especializadas en transparencia. Concretamente, es urgente adoptar medidas destinadas a: 1) incrementar el número de entidades que envían la información requerida a la PCM; 2) detectar y resolver los problemas o cuellos de botella en la entrega de la información.