



1. Reforma del Estado y gestión pública

1.6 Plan nacional anticorrupción 2021: viejas estructuras y nuevos riesgos

Samuel Rotta
PROÉTICA

Proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno

Cayetano Heredia 861, Jesús María
perudebate.org

Organizadores:

Consortio de Investigación Económica y Social (CIES)
Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP-PUCP)
Instituto de Estudios Peruanos (IEP)
Asociación Civil Transparencia
Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)
IDEA Internacional

Primera edición: Lima, abril de 2021

Coordinador: Kevin Tello

Edición y corrección de estilo: Luis Ráez

Diseño e ilustraciones: Enrique Gallo

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N.º de depósito legal: 2021-04208

Los organizadores, aliados estratégicos y auspiciadores no comparten necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Contenido

4

Presentación

5

Resumen

6

Diagnóstico de la situación actual

Análisis estructural	6
Análisis de coyuntura	8
Planes contra la corrupción	10
Relación con los ODS y derechos humanos	11

14

Opciones de política

15

Costos y beneficios de la política propuestas

Los costos de la corrupción	15
Beneficios de combatir la corrupción	17
Balance	17

18

Objetivos específicos

19

Obstáculos de implementación de la política seleccionada

Situación política	19
Capacidades e instituciones	20

21

Recomendaciones para la implementación de la política propuesta: estrategias, acciones y alianzas

Dimensión política	21
Dimensión técnica	22
Recomendaciones específicas	22

24

Hoja de ruta

25

Referencias bibliográficas

Presentación

La pandemia ha visibilizado y profundizado aún más las grandes brechas y desigualdades sociales, así como las debilidades estructurales e institucionales del Perú. A 200 años de su independencia, los viejos y graves problemas del país persisten. Sin embargo, el bicentenario y el proceso electoral del 2021 son una oportunidad para discutir los temas clave y más urgentes que deberá priorizar el nuevo gobierno, como la atención a la crisis sanitaria y la reactivación económica.

En este marco, seis instituciones de la academia y la sociedad civil peruana —el Consorcio de Investigación Económica y Social, la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, el Instituto de Estudios Peruanos, la Asociación Civil Transparencia, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e IDEA Internacional— han sumado esfuerzos y organizado el proyecto *Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno*.

Esta iniciativa tiene como objetivos fortalecer la capacidad de los partidos políticos para diseñar planes de gobierno, elevar el nivel del debate electoral y aportar evidencia y propuestas de política a las autoridades electas para el periodo 2021-2026. Como parte del proyecto, se han elaborado 20 documentos de política agrupados en cuatro ejes temáticos: (i) reforma del Estado y gestión pública, (ii) políticas sociales, (iii) desarrollo productivo y empleo y (iv) desarrollo y ambiente.

Cada documento de política incluye un diagnóstico, opciones de política, recomendaciones para la implementación de la política propuesta y una hoja de ruta para el próximo gobierno con horizontes a 100 días, un año y cinco años de gestión. Todo ello se pone a disposición de los partidos políticos, los candidatos a la Presidencia y al Congreso de la República, los medios de comunicación, la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Finalmente, este esfuerzo no hubiera sido posible sin el apoyo de nuestros cuatro aliados estratégicos y 11 auspiciadores, a quienes agradecemos por su compromiso con la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible del Perú.

Javier Portocarrero, Martín Tanaka, Cecilia Blondet
Ivan Lanegra, Gustavo Yamada y Percy Medina

Comité de coordinación

Plan nacional anticorrupción 2021: viejas estructuras y nuevos riesgos



Samuel Rotta
PROÉTICA

RESUMEN

La corrupción es un problema estructural con manifestaciones muy vividas en la coyuntura actual, que genera costos sumamente elevados, tanto económicos como institucionales y sociales. En los últimos tres años, se ha avanzado en generar una política pública y un plan nacional que busca llevarla a la práctica de forma ordenada, con instrumentos de seguimiento y bajo la orientación de un foro multiactor de alto nivel: la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Si bien el plan muestra avances importantes, tiene ausencias temáticas en su concepción y no deja de presentar problemas en su implementación. No obstante, se sostiene como la opción más viable para enfrentar el problema de la corrupción, en tanto se atiendan sus debilidades en el proceso de revisión del quinquenio 2021-2026 y se considere la urgencia de responder a un contexto político que se presenta incierto e inestable.

PALABRAS CLAVE: política anticorrupción, integridad, transparencia, plan nacional, Perú

Diagnóstico de la situación actual

El problema de la corrupción, que tanto protagonismo ha tenido en la coyuntura política peruana en los últimos años, tiene raíces estructurales. A continuación, se hace un breve análisis estructural y coyuntural, se pasa revista a la situación de las herramientas de política para enfrentarlo y se identifica su relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esto servirá para identificar los vacíos a llenar y problemas a resolver en los esfuerzos desplegados por el Estado peruano para enfrentarlo, y por lo tanto, le dará justificación a las propuestas que se realizan en las secciones subsiguientes.

Análisis estructural

La corrupción es un problema arraigado en las estructuras sociales y políticas del Perú. Jorge Basadre recurría al tipo sultanista de patrimonialismo como categoría que permitía describir y entender la recurrente concentración de poder y el abuso de este para privatizar beneficios que identificaba a lo largo de la historia republicana.

Más recientemente, la detallada revisión de largo plazo que hizo Alfonso Quiroz (Quiroz, 2005 y 2013) de la historia peruana arrojó que los ciclos de corrupción por los que hemos atravesado —al menos desde las últimas décadas de la Colonia— han significado, en todos los casos, pérdidas económicas altas o muy altas, en términos de gasto público, producto bruto interno (PBI) y costos institucionales.¹

Pero más allá del impacto económico, el análisis de Quiroz ofrece una serie de elementos comunes a los ciclos de corrupción, que persisten desde el Virreinato a pesar de haber sido retados en distintas oportunidades por esfuerzos reformistas. Estos elementos estructurales son la concentración de poder y la debilidad de los contrapesos institucionales, la debilidad de los controles administrativos y burocráticos y el patronazgo en la gestión de cargos públicos. Además, desde esta visión de historia económica, el autor sistematiza evidencia que permite señalar que la corrupción ha impactado de forma negativa sobre distintos sectores estratégicos a lo largo de la historia republicana, contribuyendo a ralentizar y obstaculizar el desarrollo del país.

Frente a ello, medidas que buscan desconcentrar el poder, como por ejemplo los procesos de descentralización, encuentran limitaciones o se adaptan a estos elementos estructurales. La descentralización impulsada a fines de la década de 1980 fue revertida por el gobierno de Alberto Fujimori y los órganos de decisión subnacional fueron cooptados por el sistema de corrupción que iba consolidándose desde Lima, mientras que se hostigaba a espacios como los municipios, desde los cuales se ejercía oposición política al gobierno central. De otro lado, el proceso de descentralización iniciado el año 2003, todavía vigente, generó espacios de concentración de poder a nivel regional desde donde se reprodujeron prácticas sistemáticas de corrupción. En efecto, un informe de la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción (2017) mostraba que hasta junio de 2017 se registraron investigaciones por diversos delitos de corrupción contra 67 gobernadores y exgobernadores regionales, acumulándose casi 400 procesos en los que este tipo de autoridades era protagonista.

¹ Quiroz categoriza los ciclos de corrupción como muy altos, si el costo desviado del presupuesto público anual supera el 30% y el PBI perdido supera el 4%; ciclos altos presentan pérdidas del presupuesto entre 20% y 29% y el PBI perdido fluctúa entre 2.1% y 3.9%; los ciclos de corrupción moderada presentan una pérdida del presupuesto anual menor al 20% y del PBI entre 1% y 2%. El autor advierte que no hay ciclos con resultados menores a estos; es decir, no registró momentos con impacto bajo ni muy bajo (Quiroz, 2013, p. 554).

Además de los factores políticos e institucionales, otro elemento estructural asociado a la corrupción se puede ubicar en el plano de la cultura, y en particular en la tolerancia de la población ante las conductas corruptas. La importancia de la tolerancia a la corrupción como parámetro de análisis fue resaltado por Arnold Heidenheimer (2002), en un ensayo clásico originalmente publicado en 1970 sobre la relación entre esta variable y los niveles de modernización de las sociedades. Revisando distintos estudios, el autor encontró que, en sociedades donde las relaciones basadas en la cultura cívica eran preponderantes, la tolerancia a la corrupción era notablemente más baja ante una serie de conductas analizadas que en aquellas donde primaban relaciones tradicionales de patronazgo o parentesco. La recurrencia con la que se presentaban distintos tipos de conductas de corrupción también variaba en el mismo sentido.

De acuerdo a los datos que recoge Proética en su encuesta nacional de 2019, la proporción de peruanos que muestran una actitud de tolerancia media —es decir, que no aceptan abiertamente una conducta de corrupción determinada, pero que tampoco la rechazan de forma definitiva— alcanza un promedio de 73% y se mueve entre los dos tercios y tres cuartos de la población, según la conducta evaluada.² Un apunte más sobre este dato es que, a lo largo de los años en los que esta herramienta se ha aplicado, no se registra una tendencia clara a aumentar o decrecer, sino que, más allá de subidas y bajadas anuales, se presenta estable, sin una tendencia clara dentro del rango indicado, a diferencia de, por ejemplo, la preocupación por la corrupción como problema del país, que sí ha venido incrementándose desde la primera vez que se aplicó este instrumento, el año 2002 (Gráfico 1).

Así, la tolerancia no parece responder a los vaivenes contextuales marcados por los escándalos de turno, sino que podría explicarse por elementos arraigados en la forma que tienen las personas de relacionarse con lo público, como la desconfianza o la búsqueda de soluciones rápidas, facilitadas por otros elementos estructurales que tienen que ver con los mencionados controles limitados de la gestión pública o la precariedad del servicio civil.

Al respecto, también es importante señalar que dentro de estos niveles de tolerancia no hay diferencias categóricas de acuerdo con sectores sociales. Dentro del análisis que hacía Heidenheimer, las actitudes de las élites eran muy importantes para avanzar en el rechazo hacia una determinada conducta de corrupción. Según los datos desagregados de Proética, no se puede señalar que las conductas de corrupción evaluadas encuentren un rechazo claramente definido entre los niveles socioeconómicos más acomodados; si bien se registra un mayor rechazo, este no pasa de la mitad de la población de ese estrato en ningún caso.

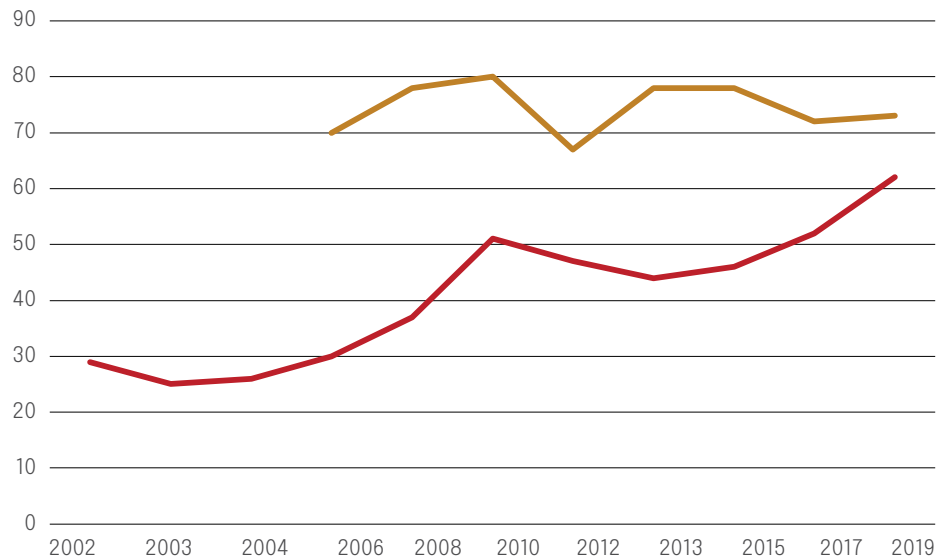
Sin embargo, hay un señalamiento que conviene hacer y es que las actitudes, como la tolerancia, deben entenderse en un contexto social más profundo. Un estudio sobre la corrupción en Ayacucho (Huber, 2008) llamaba la atención sobre la importancia que tenían las redes sociales informales familiares o amicales en la materialización de conductas que pueden calificarse como corruptas (en particular en el sector educativo, que es el que estudió), al penetrar en el sector público por la sola presencia de un miembro de la red. La dinámica social de intercambio de favores genera expectativas que una débil cultura burocrática moderna no consigue contener y, además, que los esfuerzos anticorrupción no logran entender.



De acuerdo a datos de Proética, la proporción de peruanos que muestran tolerancia media a la corrupción se mueve entre los dos tercios y tres cuartos de la población.

² A las personas encuestadas se les presentó una relación de conductas específicas de transgresión y corrupción y se les pidió que señalen qué tan de acuerdo están con cada una de ellas.

Gráfico 1. Perú: preocupación por la corrupción (%) y tolerancia promedio a conductas corruptas (%)



Fuente: Proética (2019). Elaboración propia.

● Preocupación ● Tolerancia

Vistos en conjunto, tanto estos elementos culturales como las debilidades institucionales históricas configuran las condiciones estructurales que favorecen la reproducción de la corrupción.

Análisis de coyuntura

Desde un punto de vista coyuntural, la corrupción ha mantenido un papel central en la agenda de discusión pública, por lo menos, los tres últimos años. En efecto, aunque los escándalos de diverso tipo y magnitud nunca estuvieron ausentes en la década y media después del fujimorismo, lo que catapultó la atención sobre la corrupción a un protagonismo indiscutible fue la publicación, a fines de 2016, de la confesión de la empresa brasileña Odebrecht ante la justicia de Estados Unidos. Esto en relación al pago sistemático de sobornos en varios países de América Latina y África, por más de una década, para obtener contratos de megaproyectos públicos de infraestructura.³

Como se sabe, si bien la confesión de la empresa no contiene más que menciones genéricas a dos proyectos en el Perú por un monto en coimas que asciende a 29 millones de dólares, las investigaciones fiscales y políticas que se iniciaron a partir de 2017 llegaron a involucrar a todos los expresidentes e incluso alcanzaron al mandatario en ejercicio, Pedro Pablo Kuczynski. Ello desencadenó el proceso que propició su renuncia en marzo de 2018.

Las pesquisas fiscales también pusieron de relieve la importancia de las donaciones de campañas políticas dentro de la estrategia de corrupción de la empresa brasileña, perfilando un ciclo corrupto del financiamiento político. Esto fue levantado en un informe de la Fundación Vórtex que, a partir de la información disponible hasta diciembre de 2018, reconstruyó la estructura de relaciones de los distintos agentes, empresas, contratos, políticos, entidades públicas y demás nodos vinculados al caso *Lava Jato* en Perú. Ana-

³ Departamento de Justicia de EE.UU. (21 de diciembre 2016). Odebrecht and Braskem plead guilty and agree to pay at least \$3.5 billion in global penalties to resolve largest foreign bribery case in history. *Justice News*. <https://www.justice.gov/opa/pr/odebrecht-and-braskem-plead-guilty-and-agree-pay-least-35-billion-global-penalties-resolve>



A Lava Jato se sumó otro escándalo, también de gran impacto, pero de distinta naturaleza y de dimensión principalmente nacional, conocido como CNM Audios, que fue el resultado de una intervención de comunicaciones en el marco de una investigación fiscal contra el narcotráfico en el puerto del Callao.

lizándolos según la cantidad de relaciones que concentraban, encontró que las organizaciones políticas que llegaron a la segunda vuelta de las elecciones de 2011 (Fuerza 2011 y Gana Perú) fueron las que se ubicaban más al centro de la estructura. En ambos casos, la naturaleza de las interacciones que agruparon fue principalmente de donaciones de campaña política (Salcedo-Albarán *et al.*, 2019, p. 30 y ss.).⁴

A *Lava Jato* se sumó otro escándalo a partir de julio de 2018, también de gran impacto, pero de distinta naturaleza y de dimensión principalmente nacional, conocido como CNM Audios,⁵ que fue el resultado de una intervención de comunicaciones en el marco de una investigación fiscal contra el narcotráfico en el puerto del Callao y filtrada por la prensa. En las conversaciones interceptadas, altos magistrados, políticos y empresarios intercambiaban favores de distinta índole que, en conjunto, esbozaban una red de tráfico de influencias capaz de capturar las principales entidades de justicia del país.⁶ También se abrieron investigaciones contra los involucrados de este caso, así como procesos de acusación política en el Congreso.

Además de las investigaciones fiscales y políticas en curso, ambos casos reanimaron una voluntad reformista al más alto nivel del gobierno, de tal manera que se convocó comisiones de expertos independientes de alto nivel para elaborar propuestas de reforma judicial (julio, 2018) y política (marzo, 2019). La discusión que siguió en el Parlamento, controlado por una mayoría opositora, que además respondía a una líder política involucrada en ambos casos, generó varios choques entre los poderes del Estado y terminó en la disolución constitucional del Legislativo a fines de setiembre de 2019.

La irrupción de la pandemia de la COVID-19 ha estado asociada también a la corrupción. De acuerdo con datos de la Fiscalía Superior Nacional Coordinadora de las Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios, al 20 de agosto de 2020, se había registrado el ingreso de 1497 casos a las sedes fiscales de este tipo en todo el país desde el 16 de marzo, fecha en que se decretó el estado de emergencia sanitaria.⁷ De acuerdo con esta información, las principales categorías de bienes o servicios afectadas por casos de corrupción en investigación son las canastas básicas familiares, los productos de limpieza y los equipos médicos. El presupuesto público que estaría afectado por estos casos supera los 44,000 millones de soles.

Aún es pronto para conocer los alcances de estos casos, y seguramente no en todos ellos se habrán configurado delitos de corrupción. Sin embargo, teniendo en consideración los elevados niveles de contagio y el impacto que ha habido sobre personal médico y policial, hay elementos para sospechar que la corrupción en las adquisiciones de materiales destinados a proteger al personal de primera línea podría haber contribuido a la expansión de los contagios. Al comprarse productos de baja calidad, se afecta no solo la salud individual del personal sino la salud colectiva de la población. En la práctica, podríamos estar ante una afectación sobre los derechos humanos.

⁴ Puede verse un resumen en: <https://www.proetica.org.pe/noticias/vortex-y-proetica-publican-estudio-que-reconstruye-la-estructura-del-caso-lava-jato-en-peru/>

⁵ CNM: Consejo Nacional de la Magistratura

⁶ IDL-Reporteros (julio 2018). Corte y corrupción. *IDL-Reporteros*. <https://www.idl-reporteros.pe/corte-y-corrupcion/>

⁷ Informe N.º 08-2020-UGI-FSNCEDCF-MP-FN/DRLR, solicitado por acceso a la información pública por Proética.

Planes contra la corrupción

El 13 de setiembre de 2017, el Perú adoptó la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción (PNILC). Este instrumento fue gestado en el seno de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), espacio legalmente constituido que agrupa a los titulares de las entidades públicas con competencias relacionadas a la lucha anticorrupción, así como también a representantes de actores no estatales, periodistas, organizaciones no gubernamentales y sector privado, entre otros. En su desarrollo, contó con la orientación de Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y de las Secretarías de Coordinación y de Gestión Pública (ambas de la Presidencia del Consejo de Ministros), así como de la División de Integridad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La política fue complementada con un plan nacional a ser implementado entre los años 2018 y 2021, también trabajado con los equipos técnicos de los miembros de la CAN y aprobado por sus titulares antes de ser publicado por el gobierno.

La PNILC contempla tres ejes y sus respectivos objetivos estratégicos (OE). Los ejes son: (i) capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción (cinco OE); (ii) identificación y gestión de riesgos (cuatro OE); (iii) capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción (cuatro OE).

El plan desarrolla estos lineamientos y establece 69 acciones a ejecutar durante su vigencia. Estas acciones son de distinta naturaleza, como fortalecer capacidades de diversas oficinas con competencias anticorrupción, ajustar marcos normativos —en algunos casos revisando dispositivos ya existentes y en otros creando nuevas regulaciones—, generar instrumentos para mejorar el desempeño de distintos órganos ya existentes o promover cambios de conducta a través de campañas de sensibilización. Las acciones están acompañadas de indicadores y metas.

Una evaluación intermedia, todavía no publicada, conducida por la Secretaría de Integridad Pública (SIP) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), oficina responsable de monitorear e impulsar la política y el plan, encuentra que en sus dos primeros años este instrumento cumplió de forma satisfactoria con el 43% de las metas previstas para ese lapso, 45% alcanzaron un cumplimiento parcial y el 12% presenta un avance inicial o nulo de las acciones correspondientes (ver Gráfico 2). De las 69 acciones, 56 contemplaban metas a lograrse hasta 2019.

El documento de evaluación al que se tuvo acceso no contaba aún con un análisis de los factores que explican el nivel de avance, pero se puede señalar la inestabilidad del escenario político y la situación de constante confrontación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo como uno de los factores que habría tenido un papel relevante. Un ejemplo que ilustra bien este punto, pero que debido al marco temporal utilizado no fue registrado en la evaluación mencionada, es el caso del régimen de declaraciones de intereses (OE 1.5, acción 29), que fuera introducido en diciembre de 2019 mediante un decreto de urgencia y que el Congreso complementario ha cuestionado, revisado y debilitado durante el año 2020. Asimismo, varias de las acciones que tenían que ver con el OE vinculado a consolidar la reforma del sistema electoral han encontrado fuertes resistencias dentro del Congreso por la coyuntura descrita arriba.

De otro lado, a través de una entrevista con representantes de la SIP,¹⁰ se señaló que otro factor, que podría considerarse para entender por qué no hubo un cumplimiento más

En 2017, el Perú adoptó la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción. Fue gestada en la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, espacio que agrupa a los titulares de las entidades públicas con competencias relacionadas a la lucha anticorrupción, así como también a actores no estatales.

8 Decreto Supremo N.° 092-2017-PCM.

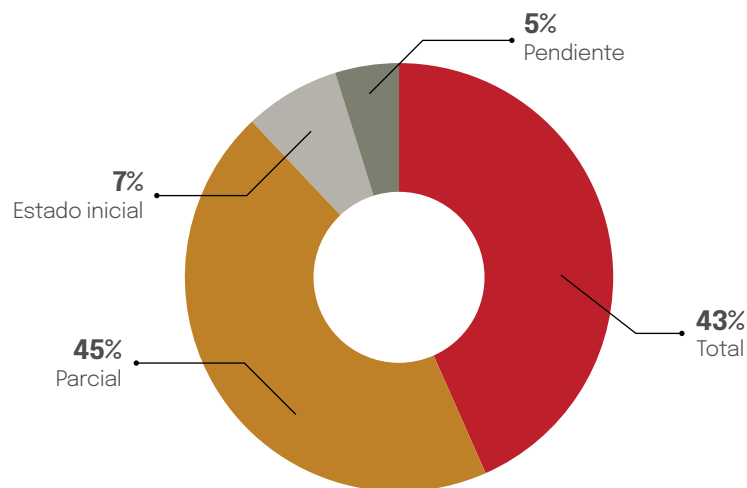
9 Decreto Supremo N.° 044-2018-PCM.

10 Teleconferencia con Eloy Munive (secretario encargado SIP), 8 de setiembre de 2020.

extenso de las metas previstas para los dos primeros años, es que en varias de ellas la responsabilidad de su seguimiento e implementación es compartida entre distintas instituciones, o dicho de otra forma, son metas que cuentan con más de un propietario. Esto resulta retador debido a que puede haber cambios en los equipos técnicos que afectan el ritmo de los grupos de trabajo y a que el interés en sacar adelante las actividades puede terminar dependiendo de la agenda institucional de varias entidades.

Un ejemplo de esto puede ser la aprobación de un currículo de educación básica que incorpore valores y principios éticos para propiciar una cultura de integridad (OE 1.4, acción 23), cuya implementación no ha pasado del estado inicial y que tiene como responsables de la asistencia técnica y supervisión al Ministerio de Educación, a las Dirección Regional de Educación (DRE) y Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL). Además, contempla como implementadores a los gobiernos regionales e instituciones educativas y también considera la colaboración de la Contraloría General de la República.

Gráfico 2. Plan contra la corrupción: cumplimiento de metas al 2019



Fuente: SIP-PCM (2020). Elaboración propia.

Cabe anotar que una ausencia notoria dentro del plan nacional es el impulso a la participación y vigilancia ciudadana en la gestión de los recursos públicos. Si bien hay un OE que busca desarrollar una cultura de integridad, este no se expresa en acciones que busquen generar prácticas o mejorar condiciones para el involucramiento de la ciudadanía, sino que se limitan a la pedagogía sobre deontología en instituciones educativas y a campañas informativas sobre transparencia y denuncia.

Relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y derechos humanos

Dentro de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, que corresponde a paz, justicia e instituciones sólidas, contiene cuatro metas que están relacionadas con los retos que acarrea la corrupción:

- 16.4. De aquí a 2030, reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada.
- 16.5. Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas.
- 16.6. Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas.
- 16.10. Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

Al respecto, el año 2017, Transparencia Internacional, a través de su capítulo chileno, coordinó un estudio regional para evaluar la existencia de políticas nacionales y su implementación hacia estas metas en un grupo de países, para lo cual se operativizaron en seis dimensiones: (i) acceso a la información, (ii) recuperación de activos, (iii) transparencia fiscal, (iv) transparencia en la política, (v) integridad en la administración pública, (vi) transparencia de beneficiarios finales (Chile Transparente, 2018).

Los resultados relativos al Perú muestran que los avances más sólidos se encuentran en el régimen de transparencia y acceso a la información, aunque con vacíos importantes, destacando la falta de autonomía y competencias de la autoridad autónoma de transparencia. Además, se identifica una implementación medianamente satisfactoria en las demás dimensiones, excepto en la recuperación de activos, donde, a pesar de los logros de experiencias pasadas, no hay una infraestructura institucional apropiada para trabajar en este campo, por lo que presenta los más bajos puntajes.

De otra parte, en la comunidad de expertos sobre lucha anticorrupción se está empezando a explorar y sistematizar la relación de la corrupción con otros ODS, en particular el ODS 5, que corresponde a igualdad de género. Este objetivo contiene una meta específica que involucra la eliminación de todos los tipos de violencia contra mujeres y niñas, mencionando explícitamente la trata de personas. Al respecto, un análisis de casos mediáticos y judicializados realizado por Huaita *et al.* (2019) explora cómo la corrupción tiene efectos diferenciados según el género, particularmente en el acceso a la justicia y en relación a delitos de violencia doméstica, sexual y trata, expresados en afectaciones a la integridad de las mujeres y niñas y en una mayor vulnerabilidad de estas frente a estos delitos.

Las autoras encuentran que en el entorno del sistema de justicia hay casos de chantaje y acoso sexual a subalternas, explicados por el rol subordinado de las mujeres en las estructuras organizativas de las instituciones de justicia. También encuentran situaciones en que se activan redes de influencia para intervenir en el normal desarrollo de los procesos judicializados y generar impunidad en casos vinculados a los delitos mencionados. Además, identifican casos de abuso de poder cuando magistrados u otros funcionarios piden como coimas a litigantes mujeres "favores sexuales". Con respecto a esto último, la XI Encuesta Nacional sobre Corrupción (Proética, 2019) explora la prevalencia de la llamada "sextorsión" e identifica que 10% de las personas encuestadas han sido víctimas o conocen directamente a alguien que ha sido víctima de esta conducta en establecimientos de educación, salud, justicia, municipios o policiales.

En cuanto a trata de personas, un estudio realizado por Proética en Caballococha (Loreto) y la zona de la triple frontera con Brasil y Colombia (Arriarán, 2020) identifica el papel facilitador de la corrupción en este negocio, al procurarle apariencia de legalidad al mismo. Se realizan sobornos para que los municipios otorguen licencias de funcionamiento a los locales de entretenimiento donde se desarrolla, para que policías, fiscales y jueces no intervengan o para que se puedan falsear datos de identidad de menores de edad. Asimismo, también se identifican otros mecanismos, como el financiamiento de campañas políticas o el fortalecimiento de redes de relaciones entre los protagonistas y las autoridades locales.

El estudio ubica estas prácticas en un contexto de mayor complejidad en el que prevalecen economías ilegales, principalmente narcotráfico y tala ilegal de madera. Ello repercute en que aquellas funcionarias y funcionarios, que buscan imponer orden (fiscales de trata, por ejemplo) y no se someten a los sobornos, se ven expuestos y expuestas a amenazas y hostigamiento. Por eso, tanto en Perú como en Colombia, los casos son manejados principalmente desde Lima y Bogotá.



La corrupción tiene efectos diferenciados según el género, particularmente en el acceso a la justicia y en relación a delitos de violencia doméstica, sexual y trata.

Finalmente, cabe hacer una referencia al reciente informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre el impacto multidimensional y diferenciado que tiene la corrupción sobre la democracia, el estado de derecho y el goce y ejercicio de los derechos humanos en las Américas. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019, p. 201) concluye que aquellas poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema sufren con mayor gravedad los impactos de la corrupción, debido a su propia condición de vulnerabilidad.

Al respecto, en la región amazónica de Ucayali, se ha identificado una serie de casos de líderes de poblaciones indígenas que han sido asesinados u hostigados en los últimos años por parte de agentes de organizaciones criminales vinculadas a actividades económicas como el narcotráfico, el tráfico de tierras o la tala ilegal, cuya reproducción es facilitada por la corrupción. Esta también tiene un papel central en mantener la situación de impunidad en casos que están siendo investigados o judicializados, como se expone en una investigación realizada por Ojo-Público sobre el caso Saweto, en el que fueron asesinados cuatro líderes indígenas de esta comunidad nativa (Luna y Castro, 2020).

Un reciente informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) —referido al impacto de la corrupción sobre la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos— concluye que aquellas poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema sufren con mayor gravedad los impactos de la corrupción, debido a su propia condición de vulnerabilidad.

Opciones de política

Como se ha señalado, el país cuenta con una política elaborada de manera participativa con los miembros de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, en diálogo con órganos técnicos de la PCM como CEPLAN y las Secretarías de Coordinación y de Gestión Pública, así como con la orientación de la División de Integridad de la OCDE.

También existe un plan que operativiza esta política, el mismo que también ha sido trabajado y legitimado por un foro amplio como la CAN, y que se alimenta de recomendaciones de la OCDE (en particular de su estudio sobre integridad), de la Comisión Presidencial de Integridad (diciembre, 2016) y atiende al Compromiso de Lima de la VIII Cumbre de las Américas (abril, 2018).

Si bien no es el primer plan anticorrupción de carácter nacional que existe en el Perú, es el primero que responde a una política que establece grandes objetivos nacionales en la materia, que cuenta con instrumentos de seguimiento adecuados y que ha sido elaborado bajo un proceso de consulta multiactor.¹³

Por estas razones, se sugiere reducir las opciones a una sola: fortalecer la concepción y estrategia de implementación del plan contra la corrupción, cuyo proceso de renovación debería empezar a partir de 2021. Se deben incorporar los elementos estructurales y coyunturales descritos arriba que no estén siendo apropiadamente enfocados en el plan vigente. Ello se precisará en la sección sobre objetivos específicos.

Se sugiere también mantener los ejes generales de la política; es decir, prevención, gestión de riesgos y sanción. Estos reflejan las dos dimensiones generales de la lucha contra la corrupción (prevención y sanción) y, además, se individualiza un eje para la gestión de riesgos, lo cual es particularmente relevante para un Estado que cuenta con una institucionalidad débil.

La revisión podría comenzar en el nivel de los objetivos estratégicos determinados en el plan, aunque con el espíritu de reforzarlos y actualizarlos antes que suprimirlos, a menos que una evaluación sería determine que eso sea lo indicado. Las actividades y los indicadores y metas también deberían revisarse, en particular para incorporar abiertamente una visión centrada en cambios de prácticas entre grupos de personas e instituciones, y no quedarse solo en la adopción o modificación de normas.

La alternativa opuesta sería empezar desde cero la discusión de un instrumento de esta naturaleza. Ello, en la práctica y por lo que indica la experiencia, nos llevaría a perder el conocimiento acumulado en relación con la implementación de esta herramienta a lo largo de tres años, en los que se ha movilizó a un grupo heterogéneo de entidades públicas, privadas y de sociedad civil con competencias o interés en la lucha contra la corrupción.

Se sugiere fortalecer la concepción y estrategia de implementación del plan contra la corrupción, cuyo proceso de renovación debería empezar a partir de 2021. Se sugiere también mantener los ejes generales de la política; es decir, prevención, gestión de riesgos y sanción.

¹¹ La Iniciativa Nacional Anticorrupción ofreció una serie de recomendaciones específicas que no fueron adoptadas por el gobierno de Alejandro Toledo, más que en una parte muy reducida. El Ministerio de Justicia adoptó el Plan Nacional 2006-2011 a fines del mandato de ese presidente. El nuevo gobierno convocó a una comisión que elaboró y aprobó un nuevo plan en 2007. El escándalo desatado por los petroaudios, que provocó la caída del gabinete Del Castillo, también generó un nuevo plan (Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción) al año siguiente (2008). La CAN, que fuera convocada por primera vez por decreto supremo en 2010, elaboró un plan 2012-2016. Adicionalmente, se pueden señalar las recomendaciones de la Comisión Presidencial de Integridad (2016) y las propuestas del fiscal de la Nación para combatir la corrupción (2017).

Costos y beneficios de las opciones de política

Los costos de la corrupción

Anivel internacional, los costos económicos de la corrupción son materia de un sostenido interés desde, al menos, la década de los 90, correlacionando los índices internacionales disponibles con distintos aspectos económicos. Un reporte relativamente reciente del Fondo Monetario Internacional (International Monetary Fund, 2016) repasa y reedita varias de estas mediciones, como la relación entre corrupción y crecimiento económico, eficiencia en la recolección de impuestos, inflación, eficiencia de la inversión pública, facilidad para hacer negocios y facilidad para importar bienes. La nota del Fondo Monetario Internacional (FMI) refuerza la evidencia existente de que la corrupción puede tener un impacto negativo sobre las posibilidades de que un país crezca económicamente de forma inclusiva.

Para el Perú, la Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA, 2001), grupo de trabajo convocado por el gobierno de transición 2000-2001 para proponer reformas contra la corrupción sistémica de los años 90, expuesta por los “vladivideos” y las consiguientes investigaciones, realizó un cálculo de costos de la corrupción durante la década de los 90, tomando como base la información disponible de las investigaciones en curso sobre fondos desviados por la red de Fujimori y Montesinos que, por entonces, alcanzaban aproximadamente los 200 millones de dólares. El enfoque aplicado fue el de las oportunidades perdidas, retomado luego por otros investigadores (Quiroz, 2005 y 2013). Al hallar el PBI que se habría dejado de generar por la corrupción, la INA estimó cuántos empleos adecuados se dejaron de crear y cuántas personas se habrían quedado imposibilitadas de dejar la condición de pobreza (Tabla 1).

Tabla 1. Perú: costos económicos y sociales de la corrupción sistémica en la década de los 90

PBI que no se creció (US\$)	1,800,000,000
Puestos de trabajo adecuados no creados	163,706
Personas que no pudieron dejar la pobreza	155,400

Fuente: INA (2001).

Posteriormente, Quiroz (2005 y 2013) estimaría en 14,000 millones de dólares los fondos desviados directa o indirectamente por corrupción durante ese mismo periodo. El desvío directo corresponde a los casos investigados, mientras que el indirecto responde a la inversión extranjera que no se habría concretado, desalentada por la corrupción percibida en el país. Este tipo de estimaciones indirectas se remontan a los estudios de economistas de mediados de los años 90 (por ejemplo, Mauro, 1995), en donde se analiza cómo la percepción de corrupción afecta la inversión extranjera en un país y, así, se ralentiza el crecimiento económico. Para Quiroz, cálculos como el de la Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA) no representan apropiadamente la realidad, debido a que no incorporan este último factor. En las estimaciones de Quiroz, la inversión extranjera que no se concretó por la corrupción percibida habría alcanzado los 10,000 millones de dólares, lo que explica la mayor parte del costo total identificado.

Para la época actual, la Contraloría General de la República ha venido señalando y actualizando la cantidad de presupuesto público desviado por casos de corrupción desde hace algunos años. Recientemente, ha modificado su metodología y ajustado sus estimaciones (Shack *et al.* 2020), y según estos nuevos parámetros, el año 2019 se podría haber

¹² Hasta antes de este estudio, la Contraloría no había publicado la metodología utilizada para sus estimaciones, por lo que no había forma de discutir el valor de la misma, que era recogida y difundida ampliamente en medios de comunicación y líderes del sector público y privado.

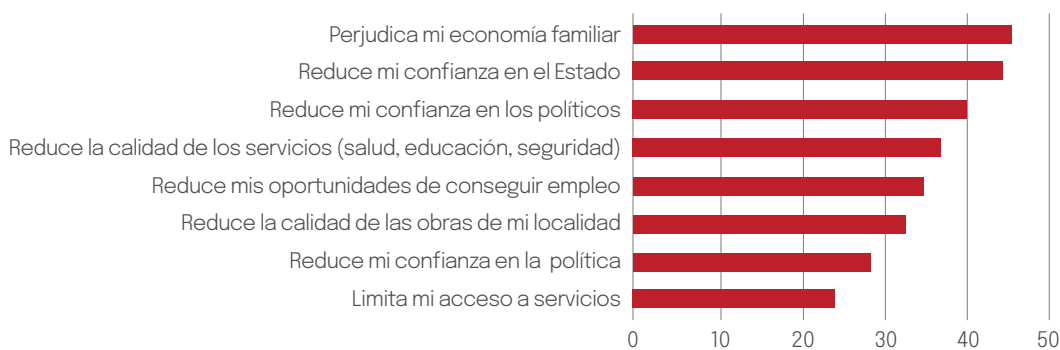
perdido alrededor de 23,000 millones de soles, equivalente al 15% del presupuesto anual ejecutado.¹³

Es importante notar que el cálculo se realiza solamente sobre la base de los informes de control de esta entidad, sin discutir la validez de los mismos¹⁴ ni explicar de qué manera estos podrían ser representativos de la gestión pública. Además, no incluye lo que Quiroz reclamaba a la INA; es decir, la inversión privada perdida a partir de este valor. Tampoco es claro que incluya la pequeña corrupción; es decir, las coimas que pagan o que se les exige a los ciudadanos para agilizar trámites o evitar multas y que suelen estar subreportadas. Al respecto, la XI Encuesta Nacional sobre Corrupción (Proética, 2019) ubica en 16% la parte de peruanos que reconoce haber pagado un soborno de este tipo al menos una vez en los últimos 12 meses.¹⁵ Adicionalmente, en la misma fuente se encuentra el dato del subreporte ante órganos oficiales, pues un abrumador 91% de personas, que reconoce haber sido víctima de corrupción o haber conocido directamente de un caso, señaló que no hizo la denuncia, principalmente porque se tiene la certeza de que no sirve de nada (33%) o porque el hecho le benefició directamente (21%), entre las principales razones. En cualquier caso, la proyección de la Contraloría permite tener una dimensión más clara del costo económico de una parte bastante importante del universo de corrupción que, por su propia naturaleza, se mantiene oculto.

Pero los costos económicos no son los únicos que deben valorarse. Como lo advierten distintos especialistas, los costos institucionales y sociales son muy considerables también y deberían ser apropiadamente tomados en cuenta.

En cuanto al costo social de la corrupción, en la XI Encuesta Nacional sobre Corrupción (Proética, 2019), 82% de personas reconocen que se sienten afectadas por la corrupción en su propia vida cotidiana. Y cuando se les pide detallar de qué manera las afecta, las principales menciones apelan a su economía familiar, su confianza hacia el Estado y su confianza hacia los políticos (Gráfico 3). Es decir que la gente sí establece conexiones entre la corrupción (sean los escándalos o los casos menores que pueden conocer o haber oído) y su propia economía familiar, pero también con la confianza que tienen hacia lo público (Estado y políticos). Esta mirada podría complementarse con el dato recogido por la más reciente edición del Barómetro de las Américas, relacionado al alto apoyo que muestran los peruanos frente a la posibilidad de que un golpe militar tome el poder en situaciones de corrupción extendida: 57%, solo por debajo de Jamaica (58%). La serie histórica (desde 2006) muestra que este tipo de apoyo ha sido siempre alto, por encima del 50% de encuestados (Carrión y Zárate, 2020, pp. 9-10). Si bien se trata de una situación hipotética, permite apreciar lo costoso en términos de institucionalidad que podría llegar a resultar la corrupción.

Gráfico 3. Formas en que la corrupción perjudica la vida cotidiana (% menciones)



Fuente: Proética (2019).

¹³ Agencia Andina (17 de junio 2020). Contraloría: corrupción e inconducta generaron 23.000 millones de soles en pérdidas el 2019. *Andina*. <https://andina.pe/agencia/noticia-contraloria-corrupcion-e-inconducta-generaron-s-23000-millones-perdidas-2019-802049.aspx>

¹⁴ Un informe de la Defensoría del Pueblo (2014, p. 274 y ss.), que analizaba las razones del archivo de los delitos de peculado y colusión, encontraba algunas limitaciones en el uso de los informes especiales de control por parte de los fiscales anticorrupción. Aunque en términos generales, estos reportes eran bien apreciados, no eran prolijos al distinguir responsabilidades administrativas y penales y contenían un lenguaje técnico que difícilmente ayudaba a construir un caso fiscal. Junto a otras razones, esto explicaría que haya pocas sentencias relativas a estos casos en los que los informes de la Contraloría hayan sido protagonistas.

¹⁵ La encuesta se aplica a personas mayores de 18 años en zonas urbanas de Lima y otras 17 ciudades del país.

Finalmente, el estudio de Yamada y Montero (2011) muestra que las coimas pagadas en acceso a servicios afectan de forma desigual a la población, según su nivel socioeconómico. La población más pobre paga una proporción mayor de sus ingresos en sobornos para acceder a los servicios y trámites (justicia, salud y trámites municipales), lo cual se suma a las dificultades que tienen para acceder a esos servicios y a la posibilidad de culminar con éxito esos trámites.

Beneficios de combatir la corrupción

Frente a lo expuesto, los beneficios del esfuerzo nacional contra la corrupción son claros. De acuerdo con la X Encuesta Nacional sobre Corrupción (Proética, 2017), 61% de peruanos señala que el mayor crecimiento económico sería el principal beneficio de un país sin corrupción. Las siguientes menciones tienen que ver con una mayor confianza en el Estado (37%) y más empleo (32%). Al menos en la opinión de la gente, habría una mejora en las condiciones que permiten una vida cotidiana económicamente más digna y en la institucionalidad pública.

En términos más concretos, un estudio realizado sobre la ejecución de obras públicas municipales en Perú, en el cual se analiza mediante un experimento el impacto de una estrategia de control que combinó la actuación de una organización no gubernamental (ONG) nacional activando al órgano fiscalizador superior (la Contraloría), demostró que el grupo de obras intervenidas resultaba costando, en promedio, notablemente menos que el grupo de control. El cálculo arrojó que cada obra tratada (entre lozas deportivas, pistas y veredas barriales y mercados municipales) acumuló un costo promedio de 243,000 soles menos que las obras que no se intervinieron (Lagunes, 2017, pp. 35–36). Cada grupo de obras consistía en un ciento, por lo que resulta razonable señalar que, más allá del valor científico del estudio, el Estado peruano ahorró, por esa intervención, unos 24 millones de soles.

Balance

Una de las principales debilidades que tiene el plan es que no cuenta con un estudio de costos y beneficios que respalde los objetivos trazados. Este debería ser un vacío por llenar, aunque como queda claro por la revisión realizada en esta sección, las evidencias sugieren que los altos costos de la corrupción justifican una inversión en este campo.

Un punto de partida muy básico puede estar en la identificación del costo de las actuales acciones. Por ejemplo, el presupuesto previsto para el año 2020 de la SIP-PCM supera los 2.1 millones de soles.¹⁶ Este monto, como proporción del presupuesto de apertura de la PCM para el periodo, el cual supera los 8000 millones de soles, no alcanza ni al 0.1% de este. Al respecto, una brecha similar ya había sido identificada en el documento de política anticorrupción preparado para las elecciones de 2016 (Pautrat, 2016, p. 15).

Un segundo ejemplo puede ser contrastar la categoría presupuestal 0149 (mejora del desempeño en las contrataciones públicas), que para el año 2020 tenía un presupuesto de apertura de casi 77 millones de soles,¹⁷ y que si se compara con el monto adjudicado por contrataciones el año 2019, que pasa de los 41,000 millones de soles,¹⁸ supera ligeramente el 0.1%. Ello sugiere que lo que se invierte en fortalecimiento de institucionalidad y procesos para combatir la corrupción es muy bajo, a pesar de que la integridad y la lucha contra la corrupción ha sido declarada insistentemente como una de las cinco prioridades del gobierno vigente.

¹⁶ Ver: Plan Operativo Institucional 2020 Consistenciado de la PCM, en http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/POI_2020_CONSISTENCIADO_CONSOLIDADO_VFFF.pdf. Cabe anotar que el presupuesto de la SIP se divide en tres rubros: (i) la coordinación de la CAN; (ii) la implementación del sistema de integridad y lucha contra la corrupción; (iii) la coordinación operativa para la detección de riesgos de corrupción.

¹⁷ Según la consulta amigable del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

¹⁸ Según datos de CONOSCE. Ver: <https://portal.osce.gob.pe/osce/conosce/indicadores-del-mercado-estatal.html>

Objetivos específicos

El artículo 5 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece que los Estados parte deben adoptar y mantener políticas anticorrupción coordinadas, que impulsen la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, transparencia y rendición de cuentas. Esta disposición está en relación con la necesidad de que las medidas contra la corrupción no estén dispersas, sino que estén articuladas bajo objetivos comunes, precisamente por lo extenso del reto que implica y porque generalmente su implementación requiere de la confluencia de acciones por parte de distintas entidades (Hussmann, 2006).

En esa línea, y reconociendo las lecciones extraídas del diagnóstico repasado arriba, se sugieren los siguientes objetivos para fortalecer el próximo plan anticorrupción, tanto en su concepción como en su implementación:

- i. Enriquecer el contenido del plan con un enfoque más riguroso y explícito de problemas estructurales y coyunturales emergentes, manteniendo los ejes y objetivos estratégicos ya establecidos en la política nacional, a menos que se encuentre necesario modificarlos luego de una evaluación rigurosa. Entre los principales problemas que, en nuestra opinión, tal como se ha advertido en la sección de diagnóstico, no están siendo apropiadamente enfocados todavía están:
 - La tolerancia ciudadana a la corrupción
 - La mejora de las vías de participación y vigilancia ciudadana a la gestión pública, así como de denuncia ciudadana
 - La relación de la corrupción con violaciones a derechos humanos, incluyendo la afectación diferenciada sobre las mujeres y los segmentos más pobres de la población
 - La articulación entre actividades económicas ilegales y la corrupción, sobre lo cual cada vez hay más evidencias en todo el territorio nacional
- ii. Mejorar la gobernanza del espacio de la CAN, evaluando con más detalle los arreglos institucionales y políticos entre los miembros para que el intercambio entre las distintas experiencias sea más fructífero.
- iii. Incorporar medidas de seguimiento a las reformas ya adoptadas, con particular atención al sistema electoral, el sistema de justicia y la que eventualmente se adopte en el campo de las adquisiciones y contrataciones públicas.¹⁹
- iv. Pasar de un enfoque concentrado en ajustes normativos e institucionales a un enfoque basado en cambios efectivos de conductas y prácticas entre personas y grupos. Esto no significa que todo el marco normativo e institucional ya sea óptimo, sino que deben ponerse estos ajustes pendientes en función de cambios más profundos.
- v. Llevar adelante una valoración de la inversión que se busca movilizar y poderla contrastar con los costos que ya han sido sistematizados en estos últimos años. Para ello, se puede tomar como base las acciones que están siendo realizadas en el marco del actual plan.

¹⁹ El Ministerio de Economía y Finanzas y el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado vienen conduciendo una revisión de la Ley de Contrataciones del Estado con miras a emitir una nueva regulación; sin embargo, a la fecha de cierre de esta versión de este informe, no había más información compartida con el público sobre el estado de ese proceso ni sobre los lineamientos generales de la posible reforma.

Obstáculos de implementación de la política seleccionada

Luego de hacer una revisión de la aplicación de políticas anticorrupción en seis países, Hussmann (2006, p. 35 y ss.) señala un grupo de problemas comunes a estos casos, entre los cuales hay varios que, a pesar del tiempo transcurrido y la distancia geográfica con los países evaluados,²⁰ resultan relevantes para nuestro país y la PNILC que se busca fortalecer y que conviene mencionar. En primer lugar, el enfoque en normas e instituciones no parece afectar el desempeño en términos de control de la corrupción.

Al respecto, señala la autora que los países estudiados priorizaron actividades como la creación de comités o comisiones contra la corrupción, la revisión de legislación existente y la introducción de medidas para regular las conductas (códigos de ética), pero, en términos generales, dejaron de lado la implementación de esas disposiciones. Señala incluso que los indicadores adoptados en algunos de los planes que revisó están expresados en la adopción de dispositivos legales o en la creación de entidades, y estos son relativamente fáciles de cumplir en comparación con cambios efectivos de conductas.

Otra situación identificada fue la brecha entre el problema de la corrupción, que tiene una fuerte dimensión política, y la naturaleza de las medidas propuestas para enfrentarlo, que se limitaban a la dimensión tecnocrática y que, según el análisis realizado, terminarían quedando cortas. Esta brecha se expresa en la ausencia de acuerdos políticos nacionales para sacar adelante los esfuerzos anticorrupción. Asimismo, el dilema de encontrar un equilibrio entre una inevitable aproximación holística y la priorización estratégica también fue identificado en esta revisión, así como también el reto de lograr un diálogo efectivo con otros procesos de reforma más allá del papel.

A estos retos de carácter general, se puede sumar un grupo de cinco obstáculos principales que pueden afectar ese esfuerzo, así como, en adelante, la implementación de un plan revisado. Este grupo puede dividirse en dos subgrupos: uno relacionado a la situación política y otro vinculado a cuestiones institucionales y capacidades.



Una situación identificada fue la brecha entre el problema de la corrupción, que tiene una fuerte dimensión política, y la naturaleza de las medidas propuestas para enfrentarlo.

Situación política

- i. La incertidumbre política es un factor que puede afectar los avances en este campo. No se trata solo de la esperable incertidumbre ante quién ganará las próximas elecciones y asumirá el gobierno, sino también los cambios de jefes de Estado.
- ii. Los desencuentros entre Legislativo y Ejecutivo han dilatado o puesto en riesgo la ejecución de algunas de las acciones del plan, particularmente lo relacionado a las modificaciones al sistema político y al régimen de declaración de intereses. En efecto, la

²⁰ Los países evaluados fueron: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Paquistán, Tanzania y Zambia.

versión más ambiciosa de los cambios al sistema político, contenida en el informe de la Comisión de Alto Nivel de Reforma Política, fue dejada de lado por una versión más ajustada, que se redujo a seis proyectos de ley, de los 12 originales, debido a que el gobierno se vio forzado a hacer una cuestión de confianza ante las trabas puestas por el Congreso de la República.

Capacidades e instituciones

- iii. La continuidad de los espacios técnicos que se generan al interior de la CAN para discutir iniciativas vinculadas al plan nacional, y que son facilitados por la SIP, se ve afectada por la rotación del personal asignado a los mismos por parte de algunas de las entidades que la conforman, particularmente del lado del sector público.
- iv. La falta de sentido de propiedad del plan y de sus compromisos por parte de los miembros de la CAN es otro obstáculo que puede limitar los avances. Como se ha visto, las responsabilidades institucionales asignadas en el documento no están claras en todos los casos. Asimismo, las responsabilidades en el plan pueden competir con las responsabilidades de las entidades en sus propios planes operativos institucionales.
- v. Las limitaciones de capacidades y recursos del equipo técnico de la SIP son el último obstáculo que puede afectar la revisión e implementación de un plan coordinado desde esta oficina. Como se ha visto, el presupuesto con el que cuenta esta secretaría es insignificante en proporción con el total manejado por la PCM. Asimismo, el informe sobre integridad realizado por la OCDE (2017) recomendaba que la Secretaría Técnica la CAN fuera elevada a la categoría de organismo técnico especializado; sin embargo, el gobierno optó por incorporarla al organigrama de la PCM como un órgano de línea;²¹ es decir, como una oficina de segundo nivel jerárquico y con menor nivel de autonomía y competencia.



El presupuesto con el que cuenta la SIP es insignificante en proporción con el total manejado por la PCM.

21 Decreto Supremo N.º 042-2018-PCM.

Recomendaciones para la implementación de la política propuesta: estrategias, acciones y alianzas

El proceso de revisión de un plan de integridad y lucha contra la corrupción para el periodo 2021-2026 debería ser amplio en su convocatoria y ajustado a una visión ambiciosa de cambios de conducta y actitudes entre las peruanas y los peruanos, que reconozca la profundidad del problema y su relación cada vez más evidente con otros problemas sociales, políticos y criminales.

La estrategia ha de moverse en dos dimensiones: la política y la técnica. En el mejor escenario, ambas deben dialogar y retroalimentarse; sin embargo, es necesario considerar un escenario posible en el cual no se logre activar la voluntad de los actores políticos, en cuyo caso las actividades deberán enfocarse en el ámbito técnico, consolidando los avances ya logrados hasta ahora y construyendo sobre ellos.

Dimensión política

Un proceso como el que se plantea va a requerir un compromiso decidido del liderazgo político al más alto nivel, que pueda dinamizar no solo a los ministerios que tienen una silla en la CAN, sino también a otras entidades autónomas del Estado y a las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado que la componen.

Ese compromiso no ha sido frecuente en el país e incluso gobiernos con una agenda expresa contra la corrupción le han puesto poca atención a la necesidad de fortalecer políticas y planes preventivos. En ese sentido, la importancia de la corrupción como tema de agenda pública podría aprovecharse para que las organizaciones políticas en campaña expresen un compromiso a involucrarse en esta dinámica más allá de las elecciones. El compromiso debería ser lo más exigente y preciso posible para evitar espacio para respuestas evasivas posteriormente. Idealmente, la propia CAN debería impulsarlo; sin embargo, debido a las condiciones actuales al momento de cerrar este informe,²² si ello no fuera posible, una plataforma de activistas contra la corrupción de la sociedad civil más representantes del sector privado podría tomar la iniciativa.

En general, la literatura especializada reconoce que la dificultad para generar y mantener voluntad política está presente en muchos países y no existe una receta probada para forzar a los políticos a impulsar ni sostener reformas contra la corrupción. Sin embargo, hay algunas estrategias que se han puesto en práctica con relativo éxito cuando ya existen coaliciones como la CAN: fortalecer los lazos de confianza entre los miembros de estos espacios, particularmente entre los representantes del Estado y de la sociedad civil

²² Según información bajo control del Ministerio Público, hay testigos de que el propio presidente Vizcarra habría recibido sobornos cuando ejerció como gobernador regional de Moquegua, años atrás. El expresidente lo ha negado y las circunstancias en que esta información ha salido a la luz no son del todo claras; sin embargo, la imagen de liderazgo anticorrupción de Martín Vizcarra podría verse afectada y una convocatoria de la CAN, en donde el gobierno cuenta con varios ministros que lo representan, para suscribir un pacto político anticorrupción podría no contar con el efecto que se espera. Estas condiciones podrían cambiar en los meses que dure la campaña electoral y podría evaluarse dar este paso formal.

(y, añadiríamos, del sector privado); establecer colaboraciones estratégicas en torno a iniciativas puntuales; demostrar la importancia y necesidad de adoptar medidas contra la corrupción; y buscar reducir los incentivos para no participar, que pueden ser de distinta naturaleza e incluyen por ejemplo la reputación de los líderes políticos por no involucrarse (Kukutschka, 2015, p. 8).

Dimensión técnica

El trabajo en este campo ya ha acumulado experiencias y conocimientos entre los distintos miembros de la CAN. Por ello, el reto aquí será conducir estos elementos hacia los nuevos objetivos, dentro de un proceso de cocreación que también esté abierto a actores del Estado y de la sociedad que no son miembros de la CAN, pero que han estado realizando actividades en el campo de la lucha contra la corrupción y generando estudios e información.

La recomendación general es diseñar ese proceso con detalle y planear un tiempo suficiente para convocar y activar a entidades y organizaciones, incluyendo una mirada descentralizada para recoger y valorar los aportes de funcionarios, activistas, empresariado y academia a ese nivel. El apoyo de organismos técnicos internacionales, como ya ha ocurrido en el pasado, puede ser necesario y debe buscarse, no solo para el diseño y conducción del proceso, sino para la presentación y valoración de buenas prácticas y de fracasos internacionales, que enriquezcan el debate.

Nos parece necesario señalar que la sistematización del proceso debe ser muy exigente y, al mismo tiempo, debe contar con estándares altos de transparencia sobre los avances y sobre el cumplimiento de los hitos hasta las decisiones finales.

Más adelante, ya en fase de implementación, debe ser necesario revisar los mecanismos de gobernanza del foro de la CAN para asegurar el flujo entre las recomendaciones técnicas y la discusión política (sesiones de los titulares), así como también evaluar con detenimiento si se requieren precisar las funciones y competencias de cada miembro para evitar fricciones innecesarias y más bien facilitar diálogos.

Recomendaciones específicas

Adicionalmente, en función de los obstáculos identificados en la sección anterior (que se presentan a continuación agrupados según afinidad), se propone tomar en consideración las siguientes recomendaciones:

Obstáculos

- Enfoque en soluciones normativas e institucionales y no en cambios de conducta
- Desequilibrio entre la aproximación holística a la corrupción y la priorización estratégica
- Escaso diálogo efectivo con procesos paralelos de políticas públicas

Recomendaciones

1. El proceso de revisión del plan, para el periodo 2021-2026, debe ser amplio y convocar a entidades académicas y expertos por fuera del espacio de la CAN, pero que han estado produciendo conocimiento sobre distintos aspectos del problema de la corrupción.
2. El diseño del proceso de revisión debe apuntar, desde el inicio, a generar indicadores que capturen cambios en las conductas de los distintos grupos meta. Para ello, la evaluación final del plan vigente podría hacer un ejercicio preliminar en este sentido, dentro del marco de objetivos y acciones ya existentes.

Obstáculos

Recomendaciones

<ul style="list-style-type: none"> • Desequilibrio entre la dimensión política del problema y la adopción de soluciones principalmente técnicas • Clima de incertidumbre política • Frecuentes conflictos políticos entre poderes del Estado 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Aclarando el punto anterior, la emisión de dispositivos legales o la creación de entidades sigue siendo importante, pero no pueden considerarse logros en sí mismos, sino que deben ponerse en función de cambios más profundos, que tienen que ver con conductas y, eventualmente, formas de pensar. 4. Considerar en la revisión del plan los elementos señalados en este diagnóstico (que a su vez sistematiza otros informes, pero que no los agota) para la priorización: la tolerancia ciudadana a la corrupción y mejora de las vías de participación y vigilancia ciudadana a la gestión pública, la vinculación directa con afectación de derechos humanos (en particular mujeres y poblaciones vulnerables) y la relación con otras actividades económicas criminales, entre otros.
<ul style="list-style-type: none"> • Continuidad de los espacios técnicos • Falta de sentido de propiedad sobre las acciones e involucramiento de las entidades 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Complementar el foro técnico de discusión del plan 2021-2026 con la convocatoria a un foro político, en donde puedan participar actores de este tipo y en el que se generen compromisos públicos mínimos de esta naturaleza, como el respeto a los acuerdos técnicos y el trabajo al interior de las organizaciones políticas para reducir las condiciones que facilitan el accionar de individuos corruptos. 6. Considerando un probable escenario de fragmentación entre fuerzas políticas, revitalizar y sostener el Acuerdo Nacional, en el marco del Bicentenario, podría ser una estrategia viable, como parte de una estrategia mayor de gobernabilidad del país y reducir tanto como sea posible el nivel de conflictividad entre poderes del Estado.
<ul style="list-style-type: none"> • Limitaciones de la SIP 	<ol style="list-style-type: none"> 7. El proceso de diseño técnico del nuevo plan debería considerar alimentar las acciones a ejecutarse en base a las propuestas institucionales de los miembros de la CAN. 8. Debe asegurarse que las acciones contempladas dialoguen con las prioridades institucionales y sus respectivos planes operativos institucionales. 9. Identificar y potenciar los arreglos institucionales que han funcionado para hacer avanzar las acciones del plan vigente y evaluar cuáles deben revisarse y adoptarse. 10. Establecer un mecanismo de monitoreo y evaluación permanente, que emita informes públicos periódicos y que rinda cuentas al foro de la CAN.
	<ol style="list-style-type: none"> 11. Recuperar la recomendación de la OCDE con respecto al fortalecimiento del órgano coordinador de la PNILC y del plan, en el sentido de que cuente con mayor autonomía y competencias claras frente a otras entidades con funciones anticorrupción. 12. Este fortalecimiento debe ir acompañado de un presupuesto razonable que permita sostener las funciones encomendadas y que esté de acuerdo con la importancia asignada a la lucha contra la corrupción entre las prioridades del gobierno.

Hoja de ruta

100 días

- Revitalizar el Acuerdo Nacional, en el marco del Bicentenario, e incorporar el debate sobre las prioridades de integridad y lucha contra la corrupción en este. Aunque no sería lo ideal, si se optara por no recurrir a este espacio, convendría convocar de todas formas a un foro amplio, de naturaleza política, que permita llevar esta discusión a acuerdos con un horizonte de mediano y largo plazo, más allá de naturales vaivenes y conflictos políticos.
- Diseñar los términos del proceso de revisión del plan anticorrupción para el quinquenio 2021-2026, en el sentido que se ha señalado arriba: abierto, participativo, buscando cambios a nivel de conductas y prácticas, e incorporando temas que no parecen estar apropiadamente abordados en el plan vigente.
- Lanzar el proceso de revisión del plan anticorrupción convocando a los miembros de la CAN y a otros actores. El nuevo gobierno debería aprovechar el momento para expresar su visión con respecto a los temas más relevantes, tanto si mantiene sus posiciones plasmadas en su propuesta de plan de gobierno o si considera necesario modificar alguna.
- Cumplir con algunos compromisos emblemáticos que se vengán arrastrando del plan vigente. Uno muy concreto sería presentar el proyecto de ley para fortalecer la autoridad de transparencia y acceso a la información.
- Es muy importante que se garantice la independencia de las investigaciones contra la corrupción en curso. El nuevo gobierno podrá poner de manifiesto esa voluntad en tanto, por ejemplo, se colabore brindando la información que sea requerida por parte de la Fiscalía y del Congreso de la República con relación a esas investigaciones de forma oportuna y completa.

1 año

- Aprobar y emitir el plan nacional sobre integridad y lucha contra la corrupción 2021-2026.
- Fortalecer la Secretaría de Integridad Pública, revisando y aumentando el presupuesto previsto para el siguiente ejercicio, así como estableciendo metas de gestión más ambiciosas que vayan de la mano de ese fortalecimiento.
- Establecer un mecanismo permanente de monitoreo y evaluación del plan nacional, apropiadamente financiado y que rinda cuentas al foro de la CAN.
- Se debe asegurar que las entidades dependientes del gobierno central incorporen en sus planes operativos los compromisos correspondientes del plan nacional.
- Impulsar una estrategia para que entidades no dependientes del gobierno asuman un compromiso en este sentido. Esto debe ser parte del reporte del mecanismo de monitoreo y evaluación.
- Revisar el esquema de gobernanza de la CAN y adoptar y promover medidas para fortalecerla en su rol de coordinación de la política nacional. En esa revisión se deben evaluar mecanismos para incorporar la opinión de otras entidades que no son miembros ni tienen competencias contra la corrupción, pero que pueden aportar al debate en temas específicos.
- Evaluar el papel de las comisiones regionales anticorrupción y adoptar medidas para fortalecer la gobernanza anticorrupción a nivel descentralizado, particularmente mediante el establecimiento de estándares más exigentes de rendición de cuentas sobre avances y logros.
- Desarrollar, en coordinación con los miembros de la CAN, un plan de fortalecimiento de las instituciones que deben luchar contra la corrupción, en función del plan aprobado y del esfuerzo requerido identificado. Las decisiones en este sentido deben acompañarse de presupuesto apropiado.

5 años

- Conducir una evaluación de los avances de las reformas judicial y política, en coordinación con las entidades competentes y abierta a la academia y la sociedad civil, y preparar las vías para incorporar aspectos pendientes, profundizarlas o enmendarlas en función a un análisis objetivo, participativo y transparente.
- Conducir una evaluación del avance en la implementación del nuevo régimen de contrataciones públicas y de la eficiencia e integridad de los procesos de contratación de gobierno a gobierno, introducidos en el último año. Al igual que en el caso de las reformas del punto anterior, se deberán realizar los ajustes necesarios en función de un análisis objetivo, participativo y transparente.²³
- Diseñar y conducir las evaluaciones intermedia y final del plan 2021-2026. En el caso de la evaluación intermedia, de ser necesario, incorporar las modificaciones pertinentes. En el caso de la evaluación final, dejar las bases para un proceso de revisión para el próximo quinquenio.

²³ Sobre este punto en particular, se había considerado que el gobierno presentaría una propuesta de ley para realizar esta reforma, tal como el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) ha anunciado. Se asumió también que el Congreso aprobaría el cambio. Si esto no ocurriese así, dentro de los primeros 100 días, el nuevo gobierno debería lanzar una discusión pública para adoptar reformas profundas en este campo y se debería contar con un proyecto de ley presentado y aprobado por el Congreso antes del fin del primer año.

Referencias bibliográficas

- Arriarán, G. (2020). *La trata de personas y la corrupción en el contexto del narcotráfico y la pandemia de COVID-19 en el trapezico amazónico. Un mapeo de actores*. Proética. <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2020/10/proetica-un-mapeo-de-actores.pdf>
- Carrión, J. y Zárate, P. (2020). *Cultura política de la democracia en Perú y las Américas. Tomándole el pulso a la democracia*. LAPOP, Vanderbilt University, USAID e IEP. <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2020/08/Cultura-pol%C3%ADtica-de-la-democracia-en-Per%C3%BA-y-en-las-Am%C3%A9ricas-2019.-Informe-1.pdf>
- Chile Transparente (2018). *Corrupción, integridad y transparencia camino a la Agenda 2030. Reporte sombra sobre la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 en las Américas*. https://www.ods16.com/wp-content/uploads/2018/03/informe_ods_esp.compressed.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019). *Corrupción y derechos humanos: estándares interamericanos*. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>
- Defensoría del Pueblo (2014). *El archivo fiscal de denuncias por Peculado y Colusión. Estudio realizado en los distritos fiscales de Lima, Áncash, Ayacucho y Junín* (Informe defensorial N.º 168). Defensoría del Pueblo.
- Heidenheimer, A. (2002). Perspectives on the Perception of Corruption. En A. Heidenheimer y M. Johnston (eds.), *Political Corruption: concepts and contexts*. 3rd ed. (pp. 141-154). Transaction Publishers.
- Huaita, M., Chanján, R. y Saravia, M. (2019). *Género y corrupción. Una mirada a los impactos diferenciados de la corrupción en el Perú*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Huber, L. (2008). *Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción*. IEP y Proética.
- Hussmann, K. (2006). *Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? Synthesis report of six countries case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania and Zambia* (U4 Report). U4. <https://www.u4.no/publications/anti-corruption-policy-making-in-practice-what-can-be-learned-for-implementing-article-5-of-uncac.pdf>
- Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA) (2001). *Un Perú sin corrupción* (Documentos de trabajo). Ministerio de Justicia.
- International Monetary Fund (2016). *Corruption: costs and mitigating strategies* (IMF Staff Discussion Note). <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf>
- Kukutschka, R. (2015). *Building political will. Topic guide*. Transparency International. https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Topic_Guide_-_Political_Will.pdf
- Lagunes, P. (2017). *Guardians of Accountability. A field experiment on corruption and inefficiency in local public works*. The International Growth Center. <https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2017/11/Lagunes-2017-Working-paper.pdf>

- Luna, N. y Castro, A. (2020, 3 de febrero). Saweto: La violencia de la impunidad en la Amazonía. *Ojo-Público*. <https://ojo-publico.com/1525/saweto-la-violencia-de-la-impunidad-en-la-amazonia>
- Mauro, P. (1995). Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681-712.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú. Resultados y Recomendaciones. Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*. <https://can.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/03/peru-estudio-integridad-folleto-2.pdf>
- Pautrat, L. (2016). *Políticas anticorrupción*. CIES. http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/eje_1_3dpcompleto_panticorrupcion-lpautrat.pdf
- Proética (2017). *X Encuesta Nacional sobre Corrupción*. <https://www.proetica.org.pe/noticias/decima-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-2017/>
- Proética (2019). *XI Encuesta Nacional sobre Corrupción*. <https://www.proetica.org.pe/contenido/xi-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru-2019/>
- Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (2017). *Sospecha generalizada de corrupción contra gobernadores y alcaldes del país* (Informe especial de la PPEDC).
- Quiroz, A. (2005). Costos históricos de la corrupción en el Perú Republicano. En F. Portocarrero (ed.), *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. IEP e Instituto de Defensa Legal.
- Salcedo-Albarán, E., Garay-Salamanca, L. y Macías, G. (2019). *Lava Jato Perú*. Proética y Fundación Vórtex. <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2019/07/LAVAJATO.PRO%3%89TICA-VORTEX2019.pdf>
- Secretaría de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (2020). *Evaluación de medio término del Plan nacional de integridad y lucha contra la corrupción* [informe preliminar].
- Shack, N., Pérez, J. y Portugal, L. (2020). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria* (Documento de Política en Control Gubernamental). Contraloría General de la República. https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/Calculo_de_la_Corrupcion_en_el_Peru.pdf
- Yamada, G. y Montero, R. (2011). *Doble a triple castigo: Burocracia, corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

PERU

DEBATE 2021

Propuestas hacia un mejor gobierno

ORGANIZADORES



ALIADOS ESTRATÉGICOS



AUSPICIADORES



www.perudebate.org