

Balance de Investigación 2016 - 2021 y
Agenda de Investigación 2021 - 2026

2.2 INTEGRIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Jorge Morel

Instituto de Estudios Peruanos



CIES
consorcio de investigación
económica y social



IDRC | CRDI | Canadá

FUNDACIÓN
M. J. Bustamante De la Fuente



Balance de Investigación 2016-2021 y Agenda de Investigación 2021-2026

Integridad y lucha contra la corrupción

Jorge Morel Salman¹

XXIII Concurso
Anual de
Investigación
CIES 2021-I

¹ Magíster en Estudios sobre el Desarrollo por el Graduate Institute of International and Development Studies (Ginebra, Suiza). Investigador principal en el Instituto de Estudios Peruanos.

© 2022, Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES
Calle Luis Mannarelli 1100, Orrantia del Mar - Magdalena, Perú
Correo: relacionesinstitucionales@cies.org.pe
www.cies.org.pe

Primera edición: Lima, abril de 2022
Diseño de portada: Enrique Gallo
Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2022-03502

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 48 prestigiosas instituciones peruanas dedicadas a la investigación y la docencia en ciencias económicas, ambientales y sociales.

La presente edición es ganadora del XXIII Concurso Anual de investigación CIES 2021-I y forma parte del compendio de Balance de Investigación 2016-2021 y Agenda de Investigación 2021-2026 (Eje temático 2: Estado y Gestión Pública, Capítulo: Integridad y lucha contra la corrupción)

La publicación ha sido posible gracias a recursos propios y el auspicio de la Fundación Manuel J. Bustamante de la Fuente, y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).

El CIES, las instituciones auspiciadoras y las organizaciones a las que pertenecen los autores no comparten necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación.

Índice

Resumen	4
Resumen Ejecutivo	5
1. Introducción.....	8
2. Balance de las investigaciones realizadas sobre corrupción y transparencia en el Perú 2016-2021.....	12
2. Percepciones de los expertos sobre diversos aspectos de la corrupción y transparencia en el Perú 2016-2021	27
2.1. Contexto del período 2016-2021, de acuerdo a los expertos	27
2.2. Principales áreas y temas que resultaron relevantes en el período 2016-2021	29
3. Impacto de las investigaciones en políticas públicas	33
3.1. La consolidación del periodismo digital alternativo.....	33
3.2. La apertura a las reformas desde el Ejecutivo.....	34
3.3. Desarticulación de la agenda de investigación entre academia y la gestión pública ...	34
4. Agenda de investigación en el área de corrupción y transparencia 2021-2026.	36
5. Conclusiones	42
Referencias	44
Anexos	49
Lista de entrevistados.....	49
Siglas y acrónimos	49

Resumen

Este balance recoge los principales trabajos publicados sobre corrupción y transparencia en el Perú entre los años 2016 y 2021, con el objetivo de elaborar una agenda de investigación que dialogue con el sector público peruano para los próximos cinco años. Uno de los temas más estudiados en el último quinquenio ha sido el de la corrupción en obras públicas, tanto a nivel nacional como regional, y sus posibles vínculos con altas autoridades del Estado.

La reforma política y judicial de mediados de 2018 llevó a una mayor apertura del Ejecutivo peruano a los expertos que venían estudiando estos temas. La pandemia del COVID 19, a su vez, hizo ingresar en la agenda el tema de la transparencia asociada a la apertura de datos. Como consecuencia, el período 2016-2021 ha sido de importantes avances normativos y de mayor interlocución con actores individuales de la academia; sin embargo, la influencia de los estudios de las ciencias sociales ha sido mínima.

Por ello, sobre la base de la conversación con expertos, se proponen nueve áreas prioritarias de estudios para los próximos años alrededor del apoyo al diseño de políticas de integridad sectoriales, apertura y uso de datos, balances de reformas, entre otros. Ello pasará por reducir reticencias a la colaboración público-privado en esta materia y una apuesta de las ciencias sociales por estudiar el modelo de integridad que viene implementado el Estado peruano.

Resumen Ejecutivo

Este balance recoge los principales trabajos publicados sobre corrupción y transparencia en el Perú entre los años 2016 y 2021, con el objetivo de elaborar una agenda de investigación que dialogue con el sector público peruano para los próximos cinco años. El período bajo estudio ha sido muy intenso, tanto a nivel normativo-institucional como político, con varias reformas constitucionales y legales en temas vinculados a la lucha contra la corrupción y la transparencia en un contexto político polarizado.

El período inició con un interés por el estudio de la corrupción de los gobiernos regionales y locales del período 2011-2014. Varios investigadores se adentraron en las dinámicas internas de estos gobiernos regionales y cómo las condicionantes institucionales y de agencia llevaron a la creación de redes corruptas en su interior. Posteriormente, el caso Lava Jato llevó la discusión sobre la corrupción en obra pública a nivel nacional: algunos trabajos publicados han aportado luces sobre la naturaleza de la gran corrupción y cómo el aparato judicial ha podido hacer frente a estos casos emblemáticos. Posteriormente, desde el periodismo, se sumaría al análisis el caso de los “Cuellos Blancos del Puerto”, en el marco de la creación de un nuevo sistema de elección de jueces y fiscales, que a su vez ahondaría en la necesidad de dar impulso a la reforma política. Esta última tuvo un gran protagonismo entre 2018 y 2020, aunque -a la luz de los resultados parciales- la polarización política y su adopción parcial por el Congreso restó efectividad a sus recomendaciones. Otras reformas, entre ellas las que tocan a la punición de la corrupción en el sector privado, también tuvieron lugar en este lustro.

En paralelo, la literatura en este período ha seguido incluyendo sendas de trabajo ya consolidadas, como estudios de percepciones y victimización y análisis de planeamiento anticorrupción del Estado peruano. A finales del período, la pandemia del COVID19 despertó el interés por los temas de corrupción en las compras públicas y la apertura de datos, a propósito de

la opacidad de la información provista por el Estado en materia de contagios y muertes hasta mediados de 2020.

Sobre la base de este balance, en una segunda sección, identificaremos cuáles trabajos han tenido el mayor impacto de políticas en el período bajo estudio. Como señalábamos, encontramos que en este quinquenio ha operado una importante influencia de comisiones especiales de expertos, varios de ellos provenientes de las ciencias sociales, para moldear bien sea la política anticorrupción y pro-transparencia del Estado peruano, u otras políticas sectoriales particularmente sensibles al copamiento por redes de corrupción. Si bien en estos años existió mayor apertura hacia la academia, particularmente desde el Ejecutivo, esto no significa que las propuestas finalmente aprobadas hayan guardado la coherencia interna necesaria para blindar al sistema anticorrupción de fallas previsibles. En materia de estudios académicos, salvo el artículo de Lagunes (2017) sobre monitoreo experimental a un componente de la gestión de los gobiernos locales, encontramos muy poca articulación entre las entidades estatales y la agenda de investigación de universidades, *think tanks* o centros académicos.

En una tercera sección, reseño los hallazgos de las rondas de entrevistas con expertos. En líneas generales, los expertos comparten el diagnóstico de coyunturas y estudios descritos en la sección primera de este documento, y apuntan a un amplio margen de temas donde se debería concentrar el apoyo a la investigación aplicada (véase tabla 1). De particular relevancia, aparece la necesidad de apoyar la implementación de políticas de integridad en las instituciones públicas (particularmente en gobiernos regionales y locales), así como articular esfuerzos con el periodismo digital y la “ciencia de datos” que permita -dentro de los campos de experticia de las ciencias sociales- encontrar patrones sobre el fenómeno de la corrupción, especialmente en dos temáticas: corrupción estructural y economías ilegales.

Finalmente, tras identificar los vacíos en la literatura y en diálogo con los expertos consultados hasta el 30 de agosto de 2021 (once expertos accedieron a entrevistas), se presentan una lista de nueve áreas que deberían ser parte de la agenda de investigación 2021-2026. La agenda identifica como temas a profundizar: el apoyo al diseño de políticas anticorrupción y pro-transparencia, la reforma de la Contraloría, balances de la reforma política, estudios de percepciones sobre los grandes escándalos de corrupción, estudios sobre denuncias de la victimización por corrupción, la corrupción durante la pandemia y sus efectos sobre las políticas de integridad y transparencia, datos abiertos, análisis sistemático e interdisciplinario de las resoluciones judiciales, y corrupción y medio ambiente.

El documento concluye resaltando la importancia de articular la investigación a las necesidades de evidencia de las instituciones públicas, lo que pasa por reducir la desconfianza que existe hacia la investigación por parte de los funcionarios; así como por un esfuerzo de las ciencias sociales por entender y aplicar el nuevo modelo de integridad que viene implementando el Estado peruano desde 2017.

1. Introducción

El lustro sobre el que se elabora este balance está casi perfectamente limitado, en sus inicios, por el comienzo de las investigaciones del caso Lava Jato en Perú, que coincidió a su vez con el quinquenio presidencial más reciente (2016-2021), a la que se sumarían después las investigaciones sobre la red de corrupción de los llamados “Cuellos Blancos del Puerto”. Como resultado de estas investigaciones, las ciencias sociales han virado la mirada de manera creciente a los temas de “gran corrupción”, aquella que toca a las altas autoridades del Estado, después de algunos años donde el énfasis estuvo puesto en la experiencia del ciudadano con la corrupción.² Así, en el balance previo de CIES sobre el tema, Huber identificaba una preeminencia de estudio sobre “percepciones, causas/motivos, prácticas, impacto/victimización”, así como estudios desde una mirada de gestión pública sobre los mecanismos de lucha contra la anticorrupción que el estado peruano desplegaba (2016, p. 3).

En paralelo, en este período, desde la sociedad civil y la academia apareció un renovado interés por el estudio de la corrupción regional y local, a propósito de las investigaciones fiscales contra varios gobernadores regionales del período 2011-2014.

Como resultado del abordaje de la gran corrupción y de la corrupción regional, una nueva agenda de propuestas de política pública apareció a propósito de las recomendaciones de las comisiones de integridad (2016), transparencia y datos abiertos (2016), pero sobre todos de las comisiones de reforma judicial (2018) y de reforma política (2018-2019).³ El período 2016-2021,

² Esto no siempre fue así: por ejemplo, el caso de los PetroAudios de 2008 también tuvo una influencia importante en retomar el estudio de la gran corrupción. Véase Gorriti (2009)

³ También algunas comisiones temáticas abordan indirectamente el tema de corrupción. La Comisión para el Desarrollo Minero Sostenible, por ejemplo, también contiene recomendaciones para el abordaje de la minería ilegal, uno de los principales propulsores de la corrupción en las zonas rurales del país. Trabajo este tema en la sección Agenda.

si bien fue de gran inestabilidad política, también ha atestiguado una gran receptividad a los aportes de expertos en materia de reformas institucionales, particularmente desde las instancias del Poder Ejecutivo.

Ya a finales del quinquenio, la pandemia del COVID 19 y la inestabilidad política explicada al menos parcialmente por ella⁴, ha renovado el interés por el estudio de las ineficiencias del Estado, particularmente en las distorsiones que introduce la corrupción a las compras públicas y a las contrataciones del Estado, que a su vez generan que el servicio público sea inexistente o de mala calidad. Asimismo, las cifras alarmantes de contagios y fallecidos llevaron a una ola de reclamos desde la sociedad civil y la academia por la transparencia, específicamente sobre la forma en que el Estado publica cifras en materia de salud y ayudas sociales. Un nuevo impulso hacia la “apertura de datos”, un tema apenas presente en la agenda pública hasta 2020⁵, acompañó estas demandas. En estos años, asimismo, el periodismo digital alternativo (fuera de los grandes conglomerados mediáticos) y las colaboraciones para el uso de datos han cobrado relevancia en aportar evidencia y en sistematizar fuentes de información sobre casos de corrupción.

En este documento exploramos los principales trabajos publicados desde las ciencias sociales sobre corrupción y transparencia en el Perú. En ese sentido, trabajamos ambas áreas de manera independiente, sin subsumir la transparencia en los temas de corrupción (esta última que, como veremos, cuenta con una cantidad mucho mayor de trabajos). Si bien en los últimos años, la transparencia ha sido integrada en la lucha contra la corrupción -a través de la adopción del modelo de integridad por parte del Estado peruano- las ciencias sociales muestran un retraso en favorecer el abordaje empírico de aquella.

⁴ Piénsese en los casos de corrupción en la compra de materiales sanitarios, así como el caso “VacunaGate”.

⁵ La agenda de apertura de datos inicia en el país a través de la participación del Perú en la Alianza de Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés). Véase al respecto: <https://www.opengovpartnership.org/countries/peru>

No obstante que este documento es un balance desde las ciencias sociales, seguimos al CIES en su acercamiento anterior (Huber, 2016) por primar el universo de estudios existente sobre la temática asignada, antes que una segmentación -relativamente arbitraria- entre disciplinas. En ese sentido, en las próximas páginas se encontrarán referencias a publicaciones desde el derecho, la gestión pública o de fuentes no académicas como reportajes periodísticos, que han contribuido a moldear las visiones de las ciencias sociales sobre las temáticas de corrupción y transparencia. Finalmente, respecto al alcance de este balance, he seleccionado solo aquellas publicaciones que son de acceso para los interesados (gratuitas o bajo pago); en ese sentido, no se incluye documentación gris que no esté disponible en línea ni trabajos académicos de cursos universitarios que no estén contenidos en repositorios públicos, etc.

A continuación presento el balance de estudios del período 2016-2021 alrededor de nueve ejes:

- a) La corrupción de los gobiernos regionales y locales
- b) El caso Lava Jato
- c) El caso Cuellos Blancos del Puerto
- d) La propuesta de reforma política de 2018-2019
- e) Estudios de percepciones y victimización
- f) Estudios sobre planeamiento anticorrupción del Estado Peruano
- g) Pandemia, salud y corrupción
- h) Estudios de transparencia
- i) Estudios sobre corrupción y el sector privado

La identificación de la bibliografía general sobre el tema ha pasado por la revisión a través de palabras-clave en los buscadores de la biblioteca de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y de *Google Scholar*.

Posteriormente, identificamos aquellos trabajos que han tenido el mayor impacto de políticas en el período bajo estudio. Al respecto, encontramos que en este quinquenio ha operado una importante influencia de comisiones especiales de expertos, varios de ellos provenientes de las ciencias sociales, para moldear bien sea la política anticorrupción y pro-transparencia del Estado peruano, u otras políticas sectoriales particularmente sensibles al copamiento por redes de corrupción. Si bien en estos años hubo mayor apertura hacia la academia, particularmente desde el Ejecutivo, esto no significa que las propuestas finalmente aprobadas hayan guardado la coherencia interna necesaria para blindar al sistema anticorrupción de fallas previsibles. En materia de estudios académicos, salvo alguna excepción que detallamos más adelante, encontramos muy poca articulación entre las entidades estatales y la agenda de investigación de universidades, *think tanks* o centros académicos.

En la tercera sección, reseño los hallazgos de las rondas de entrevistas con expertos. En líneas generales, los expertos comparten el diagnóstico de coyunturas y estudios descritos en la sección primera de este documento, y apuntan a un amplio abanico de temas donde se debería concentrar el apoyo a la investigación aplicada (véase la Tabla 1). Como resulta previsible, aparece como prioritario el apoyo a las necesidades de diseño e implementación de políticas, concretamente a la provisión de evidencia. Como novedad, aparece la necesidad de articular esfuerzos con el periodismo digital y la “ciencia de datos” que permita -dentro de los campos de experticia de las ciencias sociales- encontrar patrones sobre el fenómeno de la corrupción, especialmente en las temáticas de corrupción estructural y economías ilegales. En estos temas, el acercamiento tradicional de las ciencias sociales (bien sea cuantitativo o cualitativo) ha descansado en encuestas e información oficial principalmente, lo que lleva a posibles sesgos de selección: la articulación con el periodismo y la ciencia de datos permitiría prestar atención a las conductas corruptas que los agentes involucrados activamente buscan evitar exponer.

Posteriormente, tras identificar los vacíos en la literatura y en diálogo con los expertos consultados hasta el 30 de agosto de 2021 (once expertos accedieron a entrevistas), se presentan una lista de temas y enfoques que deberían ser parte de la agenda de investigación 2021-2026.

2. Balance de las investigaciones realizadas sobre corrupción y transparencia en el Perú 2016-2021.

El quinquenio más reciente ha estado marcado por al menos nueve coyunturas que, a su vez, explican la aparición de investigaciones vinculadas a la temática bajo análisis.

a) Los problemas visibilizados hasta 2016: la corrupción de gobiernos regionales y locales.

Desde 2014, con el descubrimiento de la red de corrupción del ex gobernador regional de Ancash, César Alvarez, los gobiernos regionales empiezan a estar en la mira sistemática de la prensa y la academia. A las acusaciones contra Alvarez se unieron posteriormente las de los gobernadores de Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Pasco y Tumbes, entre los casos más conocidos. El balance de la evidencia anecdótica de estos casos llamaba la atención sobre las deficiencias del proceso de descentralización iniciado en 2002, el cual había permitido que la corrupción también se descentralice (Muñoz, 2014).

Claro heredero de esta mirada es el artículo de Mujica, Melgar y Zevallos (2017). Los autores exploran el “enfoque de la oportunidad delictiva” para entender la corrupción en los gobiernos regionales del período 2011 a 2014. Mediante un abordaje cualitativo que describe “tipos de interacción comunes en los casos de corrupción registrados”, los autores encuentran la ocurrencia de tres prácticas principales: diezmos en las licitaciones, corrupción donde el actor que soborna es una empresa de escala nacional o internacional y redes de economía ilegal (narcotráfico, minería ilegal, etc.). Estos tres tipos de interacciones se facilitan en un medio con existencia de

abundantes recursos fiscales, actores motivados por extraer recursos y bajos niveles de vigilancia por parte de otras instituciones del Estado o la sociedad civil.

En esa misma línea, aunque centrado en el caso de las campañas electorales regionales, Dammert y Sarmiento (2019) hacen una descripción de algunas de las trayectorias de los candidatos en las elecciones regionales de 2010 y 2014. A través de ella, dan cuenta de una dinámica que incluye “un líder carismático, una red familiar densa, un movimiento político populista, una regulación de financiamiento de campañas frágil y vínculos aparentes con organizaciones criminales” (p. 179). Sobre el financiamiento de campañas durante las elecciones generales, Proética y 50+1, a través de su proyecto Hackeo al financiamiento político levantó evidencia a través de la observación de gastos en mítines, pasacalles y actividades profundas para los principales partidos que compitieron en la primera vuelta de 2016 en las ciudades de Lima, Trujillo, Chiclayo, Huaraz, Chepén, Aguaytía, Iquitos, Puno, Yurimaguas, Juliaca y Pucallpa. El proyecto encontró no solo un desfase entre las actividades proselitistas reportadas a la ONPE y las efectivamente realizadas, sino también una notable diferencia entre el “costo” de un asistente entre las organizaciones políticas estudiadas.⁶

De otro lado, Melgar (2017) dedicó una tesis de licenciatura a estudiar el caso de César Álvarez en Ancash. A través de una metodología cualitativa, la autora entiende el caso de Álvarez como el establecimiento de una red criminal facilitada por tres factores: la administración de importantes recursos fiscales por parte de la autoridad regional; el establecimiento de alianzas, particularmente con las instituciones encargadas de fiscalizar la gestión, y los vínculos del líder con la delincuencia organizada (en este caso, el sicariato).

⁶ Véase: “Hackeo al Financiamiento Político”. Accesible: <https://www.proetica.org.pe/auditorias-ciudadanas/hackeo-al-financiamiento-politico/> (03/09/21).

Desde una mirada institucional y de apoyo a la gestión, Vega Luna et al. (2018) explicaron la dinámica de la corrupción en cinco gobiernos regionales, también para el período 2011-2014: Ayacucho, Cusco, Madre de Dios, Moquegua y Piura. Un punto clave del análisis de los autores son las contrataciones del Estado, las que entienden vinculadas a círculos de corrupción que preceden a la elección del gobernador regional. Así, un primer círculo sería el de las campañas electorales, el financiamiento ilegal y el clientelismo que despliegan los candidatos para atraer votantes. Estos apoyos son “recompensados”, una vez electo, a través de trabajos y obras a favor de empresas y contratistas del Estado. Posteriormente, los autores hacen un análisis de cada una de las etapas del proceso de contratación, y encuentran grietas que facilitan la corrupción en todas ellas: particularmente en la etapa de ejecución de las obras, donde suelen aprobarse el pago de “costos sobrevenidos” (Vega Luna, 2018, p. 109).

En lo que concierne a gobiernos locales, Lagunes (2017) llevó adelante un experimento con gobiernos municipales en el Perú. Con la estrecha colaboración de CGR y Proética, se dividió a varias municipalidades distritales integrantes del Programa de Mejoramiento Integral de Barrios del Ministerio de Vivienda en dos grupos: el grupo experimental y el grupo de control. El primer grupo recibiría cartas por parte de CGR y Proética (cuatro cartas en catorce meses), por las cuales se hacía notar a los gobiernos municipales que Proética estaba monitoreando el gasto en el programa de mejoramiento de barrios a través del uso de la plataforma Infobras de la CGR. El grupo de control no recibió ninguna de estas cartas. El experimento demostró que, si bien ambos grupos mostraron similares niveles de cumplimiento en la ejecución de las obras, el grupo que sí recibió las cartas gastó menos que aquellos que no la recibieron. Según Lagunes, “los resultados muestran que las unidades bajo tratamiento como grupo fueron 51.39 % menos costosas que sus contrapartes no tratadas” (Lagunes, 2017, p. 35).

Diversas tesis de licenciatura y trabajos de investigadores jóvenes han dedicado su atención a los efectos de la corrupción sobre la competencia política, indicadores de desarrollo y otros. En una tesis de 2019, Guerrero encontraba “evidencia significativa de un efecto general positivo de los *windfalls* sobre la corrupción”. Sin embargo, la autora no encuentra relación entre la presencia de mejores oponentes -definidos por sus años de experiencia laboral, años de educación y fracción con educación superior- en la atenuación de los efectos de los *windfalls* sobre la corrupción. En un proyecto para CIES, Gutiérrez y Medina (2019) encontraban que sentenciar un delito de corrupción reduce el Índice de Pobreza Multidimensional en 0.15 puntos porcentuales (pp), la incidencia de Pobreza Multidimensional en 0.09 pp; y su intensidad en 0.14 pp.

Un caso especial de análisis de los efectos de la corrupción en la gestión pública regional vino a propósito de la ocurrencia del Fenómeno El Niño Costero de 2017. Entre febrero y marzo de ese año, las regiones Piura, Lambayeque y La Libertad sufrieron las peores inundaciones en dos décadas, a causa de la crecida de los ríos. Esto llevó a que la Contraloría crease en 2017 el mecanismo de “monitores ciudadanos de control”, ciudadanos que ayudasen a vigilar las acciones de reconstrucción; modelo que posteriormente fue generalizado a otras obras públicas en el país.⁷

Desde una perspectiva de gestión de riesgos de desastres, French et al. (2019) prestan atención al contexto institucional de las regiones afectadas y cómo este generó que las medidas preventivas trabajadas en años anteriores no ayudaran a apalear las gravedad del fenómeno de 2017. En lo que toca a la corrupción, uno de los factores del contexto institucional que explica esta falencia, los autores resaltan la falta de *enforcement* en el monitoreo de la construcción de la infraestructura preventiva, que facilita el incumplimiento por parte del contratista de los estándares de construcción (que a su vez vuelve a las obras públicas pasibles de deterioro muy rápidamente).

⁷ Entrevista con Patricia Guillén, representante de la Contraloría General de la República.

En esa misma línea, la ausencia de factores de verificación para pequeñas obras de prevención, como limpieza de ríos y canales, se traduce en la incapacidad del contratante de verificar el cumplimiento del trabajo; por ejemplo, del área tratada, las horas de trabajo dedicadas o las horas de uso de maquinaria, con la consecuente sobrevalorización de los servicios efectivamente prestados (French et al, 2019, p. 11).

Con el descubrimiento a fines de 2016 de la extensión de la red de sobornos Lava Jato en el Perú, las investigaciones sobre los gobiernos regionales que licitaron obras con Odebrecht u otras empresas brasileñas tomarían un nuevo impulso; esta vez de mirada nacional y con el apoyo de la prensa.

b) Lava Jato

El caso Lava Jato inició en Perú en diciembre de 2016, cuando el gobierno de Estados Unidos reveló los sobornos que habrían recibido altos funcionarios peruanos, en un esquema de sobornos mayor que incluía a doce países de América Latina y África. En el caso peruano, pronto salió a la luz el caso del ex presidente Alejandro Toledo por presuntos pagos por la contratación de Odebrecht para la construcción de la Carretera Interoceánica Sur. A las confesiones sobre Toledo, se unirían posteriormente las que vinculaban a la ex alcaldesa Susana Villarán, a funcionarios del Ministerio de Transportes y Comunicaciones durante el segundo gobierno de Alan García por la concesión de la línea 1 del Metro de Lima, a los dueños y gerentes de la empresa Graña y Montero, entre otros. Más aún, estas revelaciones tocarían a los principales partidos políticos del período 2006-2015, los cuales serían investigados por presuntas donaciones de campaña que a su vez representarían -según la visión del Ministerio Público- la comisión del delito de lavado de activos.

Las revelaciones del caso Lava Jato en Perú tuvieron como principal protagonista a la prensa, particularmente a los medios de prensa no tradicionales y digitales. La complejidad del caso descansa en que comprender la red de corrupción de tales magnitudes requiere de un trabajo

interdisciplinario: el conocimiento del derecho, por un lado, pero también las prácticas de corrupción en el mundo de la construcción de obra pública en el Perú; tema sobre el que solo había evidencia anecdótica en el país⁸, salvo algunos antecedentes.⁹

El escándalo Lava Jato ha estado presente en la literatura del quinquenio bajo estudio, aunque -dada la novedad y complejidad del mismo- los trabajos aún son pocos y, menos aún, concluyentes. El compilado de artículos de Lagunes y Svejnar (2020) sobre Lava Jato, incluye al menos dos capítulos dedicados a Perú. El primero, de Mattos y Greene, donde se reconocen mayores avances de la investigación, establecimiento de reformas institucionales y apoyos en la opinión pública en Perú que en el caso de México. Un segundo capítulo, de Rodríguez-Olivari (2020), donde se realiza un análisis institucional y de oportunidad política del llamado “equipo especial Lavajato”. Frente al optimismo del artículo de Mattos y Greene, y a través de entrevistas con los miembros del equipo especial, la autora hace notar las dificultades por las que los fiscales han pasado en el Perú, particularmente las presupuestarias y las interferencias políticas en su trabajo. No obstante, la autora también hace notar la estratégica relación del equipo especial con la prensa (a la que ha buscado como aliada para obtener respaldo ante la opinión pública) y el hecho de que aún no haya condenas firmes contra ninguno de los investigados (particularmente los principales líderes de los partidos políticos peruanos).

⁸ Como revelaron los ex presidentes Pedro Pablo Kuczynski y Martín Vizcarra en 2016, era bien conocido -en los círculos políticos y empresariales- la existencia del llamado “Club de la Construcción”. Véase: “PPK: Pedro Pablo Kuczynski dice que hay un ‘club de constructores que se distribuyen las obras’”, Perú21, 16 de marzo de 2016. Accesible en: <https://peru21.pe/politica/ppk-pedro-pablo-kuczynski-dice-hay-club-constructores-distribuyen-obras-213157-noticia/>

⁹ El más notorio fue el informe de la Comisión de Investigación de Delitos Económicos y Financieros del Congreso, publicado en 2002, que cuenta con una sección dedicada al análisis de la corrupción en infraestructura pública durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2001). En ese informe, aparecen reseñadas varias de las compañías involucradas posteriormente en el caso Lava Jato, principalmente JJC Contratistas Generales S.A, aunque también -si bien apenas mencionadas- Graña y Montero y Odebrecht. Véase: Congreso de la República (2002).

En paralelo, González-Ocantos y Baraybar (2019) comparan los casos de Ecuador, Perú y México respecto al tratamiento judicial del caso Lava Jato. Al igual que Mattos y Greene, los autores constatan los pocos avances del caso mexicano comparado con los dos países andinos; y hacen hincapié en la agencia de determinados miembros del sistema de justicia para plantear estrategias de acopio de información, vínculos con actores nacionales e internacionales y uso estratégico de la prensa para garantizar avances en los procesos de investigación.

Desde las ciencias sociales peruanas, el único libro publicado en estos años ha sido el de Durand (2018). El autor elabora una historia del papel de Odebrecht en Brasil, así como de su temprana incursión en el Perú, a la vez que resalta su participación en tres proyectos que fueron clave en la red de sobornos: Metro de Lima, Olmos y Carretera Interoceánica Sur. Durand hace énfasis en el llamado “poder corporativo” y su captura sobre el Estado peruano; y cómo Odebrecht manejaba dos modelos para desplegar esta captura: uno de negocios, por el cual se procuraba altas ganancias a través de su presencia descentralizada en el país; y un modelo de influencias, por el cual, se aseguraba los favores de políticos. Para el autor, la corrupción es un fenómeno derivado de un problema mayor: la debilidad del Estado peruano en un contexto de captura por parte de las grandes corporaciones y la obtención de favores tanto para ellas como para los políticos que facilitan su acción.

c) El caso Cuellos Blancos del Puerto y la reforma del sistema de justicia

Otro momento importante en el último quinquenio fue el inicio de la investigación contra los llamados “Cuellos Blancos del Puerto”. Esta investigación, iniciada por IDL-Reporteros en junio de 2018 a propósito de una investigación fiscal a una red de narcotráfico en el Callao, permitió confirmar lo que ya se venía publicando desde hace algunos años sobre el verdadero funcionamiento del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM): una institución que distaba mucho de aplicar criterios técnicos y morales a la elección, ratificación y destitución de jueces y

fiscales. Así, Silva (2016), en un trabajo previo al descubrimiento del caso, hacía notar las opacidades por las que pasaba el proceso de selección de miembros del entonces CNM. Mediante un análisis detallado tanto del proceso de elección de miembros como de la dación de fallos, la autora apunta a que muchos de los fallos de elección, ratificación y destitución del CNM se pueden entender desde la perspectiva de los intereses que originalmente respaldaban la postulación de los entonces candidatos al CNM.

De otro lado, el caso “Cuellos Blancos” se unió a las investigaciones de Lava Jato para asestar un duro golpe a los partidos políticos en el Perú: además de las acusaciones de financiamiento ilegal de campañas, el caso hizo notorias las influencias de conocidos líderes políticos sobre el Poder Judicial. Como resultado, esto llevó a la adopción de nuevas regulaciones en materia político-institucional. Ya previamente en 2017, se había aprobado la prohibición de financiación de campañas por parte de empresas privadas; que sería constitucionalizada posteriormente con la reforma de 2019. Con el destape del caso Cuellos Blancos, la llamada Comisión Wagner, conformada por académicos del mundo del Derecho, presentó una serie de reformas que llevaron a la adopción de la actual Junta Nacional de Justicia (JNJ), la que introdujo el concurso público para la elección de sus miembros (frente a la elección de corte corporativista del extinto CNM).

d) La reforma política como solución a la corrupción de autoridades

Si bien el CIES ha encargado un capítulo específico sobre gobernabilidad y reforma del sistema político electoral, es importante notar que, en los últimos cinco años, las denuncias de corrupción sobre los líderes políticos han sido las detonantes de las reformas políticas que han sido discutidas desde el Congreso y el Ejecutivo Peruanos. Ya en 2018, el Plan Nacional de Integridad

y Lucha contra la Corrupción dedicaba un apartado específico a “impulsar y consolidar la Reforma del Sistema Electoral en el Perú y de las Organizaciones Políticas”¹⁰.

En ese sentido, hay que resaltar la labor que tuvo la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, constituida en diciembre de 2018, y su proyecto de reforma (Tuesta et al. 2019). Este documento fue una propuesta de la academia peruana (sus seis integrantes son profesores de universidades e instituciones que forman parte del CIES) y constituye la primera vez que el Ejecutivo peruano hace suya una propuesta integral¹¹ concebida desde la academia para la reforma del sistema político.

Esta comisión resaltaba la importancia que la reforma tendría para reducir la corrupción entre las autoridades electas, en caso de ser implementada en su integridad. Así, la Comisión estableció como uno de los ejes de su propuesta la “Anticorrupción y Rendición de Cuentas” que incluía reformas en tres sistemas:

d.1.) Al sistema de gobierno: reformas sobre la inmunidad parlamentaria y la fiscalización y control de consejos regionales y locales.

d.2.) Al sistema de partidos: lo que incluye al financiamiento público y privado; y la cancelación de partidos y organizaciones políticas regionales.

d.3.) Al sistema electoral: lo que incluye impedimentos para ser candidato, la declaración jurada de vida y la declaración jurada de intereses (Tuesta et al., 2019).

e) Estudio de percepciones y victimización de corrupción

¹⁰ Decreto Supremo N° 044-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021.

¹¹ Si bien el Ejecutivo solo hizo cuestión de confianza por algunos de los proyectos de ley propuestos por la Comisión (bajo el argumento de que la inviabilidad política de los otros), el diagnóstico de la importancia de toda la propuesta de proyectos fue compartida también por el Ejecutivo (Entrevista con Ana Neyra).

Los estudios de percepciones y victimización por corrupción están consolidados en la literatura peruana, a través de los insumos provistos por las encuestas de opinión que regularmente encargan Proética, el Latin American Public Opinion Project (LAPOP) y Latinobarómetro.

En el período bajo estudio, Proética publicó su Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú para los años 2017 y 2019. El principal hallazgo para 2019 fue que la corrupción ha avanzado posiciones como el principal problema del país, a solo cuatro puntos porcentuales respecto a la inseguridad ciudadana (usualmente el problema más reportado).

En esa misma línea, Latinobarómetro, en su informe de 2018, encontraba que Perú ocupaba el segundo lugar en América Latina en el porcentaje de personas que veían a la corrupción como el principal problema (Corporación Latinobarómetro, 2018). LAPOP, por su parte, publicó también dos informes que corresponden a los años 2016/2017 y 2018/2019. En su informe más reciente, la corrupción aparece como el principal problema de la ciudadanía (36% la menciona), muy por encima de Colombia, donde las menciones alcanzan el 19%. Asimismo, el Perú era el país con mayor percepción de corrupción respecto a su clase política. En materia de victimización, 1 de cada 4 peruanos había recibido solicitud de sobornos por parte de algún funcionario, mientras que 17% consideraba tolerable sobornar funcionarios en determinados casos (Carrión et al., 2020).

Si bien es importante continuar con esta línea de trabajo (particularmente para establecer series temporales), el problema de las encuestas es que pueden caer en sesgos de deseabilidad social en las respuestas sobre percepciones de corrupción: las personas contestan según lo que creen que el encuestador quiere escuchar. Un acercamiento distinto e innovador al uso de encuestas sobre la corrupción proviene de Vera (2019), en un estudio en alianza con Proética. Frente a la afirmación, popularizada por la prensa, de que los peruanos aceptan la corrupción siempre que esta genere beneficios en forma de obra pública (lo que se ha venido a conocer como “roba pero hace obra”),

la autora encuentra -a través de una metodología experimental de viñetas de encuesta¹²- que los peruanos, puestos a elegir entre un hipotético candidato “corrupto” frente a uno “honesto”, votan por este último hasta un 19% más. La autora también encuentra que ser “eficiente y corrupto” es ligeramente menos castigado que ser “ineficiente y corrupto”; sin embargo, el primero sigue recibiendo una importante sanción electoral (pierde 16.59% de votos, frente al 22.89% del segundo).

f) Sistematizaciones de la documentación generada por el Estado peruano

Existen pocos trabajos que sistematicen la copiosa documentación que ha elaborado el Estado peruano sobre este tema. El estudio de integridad de OECD avanzó en esta línea (OECD 2017). El proyecto Perú Debate 2021: propuestas hacia un mejor gobierno plantea una hoja de ruta para el gobierno a instalarse el 28 de julio de 2021 (Rotta 2021), el mismo que hace énfasis en continuar los avances de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN).

Desde la academia, Pozsgai-Alvarez (2016) hacía una revisión de los planes anticorrupción de los gobiernos peruanos entre los años 2000 y 2013. El autor encontraba una alta interferencia política en la aprobación de los planes, por la cual los gobiernos los usaban estratégicamente para alimentar su popularidad. Sin embargo, ninguno le dio suficientes mecanismos que garanticen la obligatoriedad de su cumplimiento, lo que dejaba el instrumento sin “garras” suficientes para ser efectivos.

g) Salud y corrupción

La pandemia del COVID 19 desveló las serias limitaciones que tenía el país para afrontar escenarios de crisis inesperados. Si bien sus consecuencias se han sentido en todos los ámbitos de la gestión pública, uno de sus efectos más perversos tuvo lugar por las denuncias de casos de

¹² A través de esta metodología, el encuestado es consultado frente a un escenario hipotético que tiene como protagonistas a terceros actores.

corrupción por parte de la Policía Nacional del Perú en la compra de mascarillas y alcohol en gel; o los gobiernos locales, encargados del reparto de canastas básicas durante la cuarentena obligatoria. La pandemia, asimismo, llevó a la CGR a masificar el modelo de control concurrente, que permitiese al Estado peruano a realizar las compras que la coyuntura obligaba.

En un artículo previo a la pandemia, García (2019) relataba algunos de los tipos de corrupción que se encuentran en el sector salud, con particular énfasis en el caso peruano. Entre ellos señala:

- Ausentismo en el trabajo (el personal de salud dedica sus horas de trabajo en el sector público a la práctica privada de la profesión), cuyas características -según la autora- no han sido del todo estudiadas.
- Sobornos de los pacientes para recibir atención preferencial.
- Malversación de los recursos públicos, particularmente la venta de material hospitalario y medicinas.
- Proveer el servicio médico por consideraciones no-médicas (por ejemplo, recomendar cirugías no necesarias para aumentar los ingresos) o dificultar la competencia de otros profesionales (por ejemplo, evitar que las parteras tengan un papel en el apoyo a la mujer durante el parto).
- Favoritismo a algunos pacientes sobre otros.
- Manipulación de los datos de atenciones brindadas, para obtener mayores puntajes o presupuesto público.
- Sabotaje a la infraestructura de salud para derivar a los pacientes a los negocios privados colindantes al centro de atención.

De momento existe poca literatura desde las ciencias sociales en torno a este tema (específicamente a propósito de la pandemia del COVID 19), aunque es de esperar un aumento considerable de la literatura en los próximos años.

h) La transparencia: un área de estudios ajena a las ciencias sociales.

Los temas de transparencia no suelen ser objeto de estudio desde las ciencias sociales. Ello a pesar de que en el último quinquenio se han dado hitos importantes en el marco institucional que merecerían ser complementados a través de un abordaje empírico. Así, en 2016 se aprobó la constitución de un grupo de trabajo encargado de elaborar una propuesta normativa para la creación de una Autoridad Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.¹³ Como resultado de ello, en 2017 se constituyó la Autoridad Nacional de Transparencia y en 2018 el Tribunal de Transparencia. Este último ya ha empezado a publicar jurisprudencia vinculada al acceso de datos.

Uno de los pocos estudios desde las ciencias sociales sobre la ley de acceso a la información pública es el de Piñeiro et al. (2021). Los autores estudian la institucionalidad de monitoreo de la leyes de acceso a la información en Chile, Perú y Uruguay; encontrando que, frente a la gran autonomía con la que cuenta la autoridad de transparencia en Chile, en Perú y Uruguay los burócratas de altos rangos lograron oponerse a la constitución de una entidad similar con alta autonomía. En el caso concreto de Perú, se apostó por una estructura bicéfala: la Autoridad de Transparencia y el Tribunal de Transparencia; ambos dependientes del Ministerio de Justicia (pese a que la propuesta original articulada por Defensoría del Pueblo con sociedad civil apuntaba a otorgarle mayor autonomía funcional). Para los autores esto se explica por las presiones “isomórficas” dentro del Estado peruano que llevaron a la adopción de una institución que fuese

¹³ Resolución Ministerial N° 0268-2016-JUS

“coherente con el nivel de autonomía que instituciones con funciones similares gozaban” (Piñeiro et al., 2021, p. 12).

La pandemia llevó a un incremento del interés por el tema del acceso a la información. La mala calidad del diagnóstico de contagios, resultado del uso de pruebas rápidas, llevó a una serie de científicos computacionales y epidemiólogos a reclamar una mejor identificación de los casos. Posteriormente, el desfase entre el número de muertos oficiales por la enfermedad, según las cifras del sistema de salud, respecto el número de muertos totales que atestiguaba el registro del Sistema Nacional de Defunciones (SINADEF) llevó a cuestionar la manera cómo el Estado registraba esta información (Morel, 2020). Así, el acceso a los datos tuvo un inusitado ingreso en la agenda pública y llevó a la creación del Grupo de Trabajo para la definición de criterios técnicos para la actualización de la cifra de fallecidos para la pandemia, que entregó su informe en junio de 2021¹⁴.

i) Corrupción y sector privado

Desde 2017, el Perú cuenta con una serie de normas que sancionan a la parte “activa” de la corrupción: las empresas. Así, en 2016 se aprobó la ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional; lo que fue complementado en 2017 por el Decreto Legislativo 1352 que amplía la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas a los delitos de corrupción, lavado y financiación del terrorismo. En 2018, se publicó el Decreto Legislativo 1385 que sanciona la corrupción “privada”: aquella que se da en el interior y en perjuicio de las personas jurídicas privadas. Posteriormente, se dio la aprobación de la norma antielusiva mediante Decreto Supremo N° 145-2019-EF, tras años de discusiones sobre su pertinencia a la luz de las críticas de los gremios empresariales.

¹⁴ “Grupo de Trabajo conformado por la PCM, presentó criterios técnicos para la actualización de la cifra de fallecidos a causa de la pandemia”. Accesible en: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/497930-grupo-de-trabajo-conformado-por-la-pcm-presento-criterios-tecnicos-para-la-actualizacion-de-la-cifra-de-fallecidos-a-causa-de-la-pandemia>

En materia de investigaciones desde las ciencias sociales, encontramos pocos estudios sobre la empresa privada y sus dinámicas de relación con el Estado. Desde la perspectiva de la captura del estado, Durand y Salcedo publicaron trabajos sobre la captura en el sector salud y su impacto en la colusión y concentración alrededor de farmacéuticas (Durand y Salcedo, 2020a), así como sobre la financiación electoral de los grandes donantes a los partidos favoritos de las elecciones 2011 y 2016 (Durand y Salcedo, 2020b).

Takano (2017), en un estudio sobre las Alianzas Público-Privadas, las “propuestas no solicitadas” y el caso de la llamada “Línea Amarilla”, muestra que aquel mecanismo -si bien conceptualmente poderoso- se veía retado por un contexto local que permitía que la toma de decisiones sobre los proyectos sea “asimétrica, falta de transparencia y discrecional” lo que se traducía en la apropiación de rentas por parte de los actores.

Sánchez y Lehnert (2018) hacían un estudio sobre cómo las prácticas de las empresas ayudaban a los trabajadores a enfrentar los desafíos de un medio institucional corrupto en México y Perú. Para ello se encuestó trabajadores sobre sus percepciones sobre corrupción y se aplicó un análisis factorial confirmatorio y de regresión lineal. Los autores encontraban que “cuanto mayor es la confianza en las empresas para las que las personas trabajan, menos positivamente perciben la relación entre la corrupción y un sistema legal débil, una infraestructura física débil y una seguridad pública débil” (Sánchez y Lehnert, 2018, p. 135).

2. Percepciones de los expertos sobre diversos aspectos de la corrupción y transparencia en el Perú 2016-2021

2.1. Contexto del período 2016-2021, de acuerdo a los expertos

En líneas generales, los expertos se muestran de acuerdo con la cronología de hechos planteada en la sección anterior, particularmente respecto a la importancia que los casos “Lava Jato” y “Cuellos Blancos” han tenido en la política peruana como catalizadores de cambios radicales en la institucionalidad del país. Reconocen asimismo que los esfuerzos por entender la corrupción han cobrado fuerza en los últimos cinco años, aunque los acercamientos metodológicos siguen siendo mayoritariamente descriptivos, jurídicos o con miradas desde la gestión pública que parten de autodiagnósticos de las instituciones (con los evidentes sesgos que ello genera). En el área de transparencia, particularmente, se encuentran limitaciones de información empírica a disposición de las políticas públicas.

Los expertos reconocen que, en lo que toca a la lucha contra la corrupción, el quinquenio se ha caracterizado por una importante interlocución con actores de sociedad civil y academia para diseñar nuevas políticas públicas. Así, la Comisión de Integridad de 2016, encargada por el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski tras el escándalo de la cobra de comisiones a través del SIS por parte de un asesor presidencial, incluyó a altos representantes de la sociedad civil y al menos una universidad. A través de la delegación de facultades, el gobierno de Kuczynski aprobó una serie de medidas que serían clave para los próximos años: particularmente la extensión de la prisión preventiva y la penalización de las personas jurídicas que cometen delitos de corrupción, que afectarían a los principales líderes políticos en el país durante 2018-2019. A ello se le sumó la prohibición de financiación de empresas en las campañas, otro hito importante previo a la reforma

constitucional de 2019. No obstante, la inestabilidad política del período 2019-2021 -asociada a niveles crecientes de polarización- ha reducido, en buena medida, el ímpetu por las reformas.¹⁵

No obstante, una línea de continuidad importante en el país ha sido la desarrollada a través del Programa País de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En materia anticorrupción, destaca el estudio sobre integridad de la OCDE (2017), el cual hace importantes aportes en materia de la gestión de los conflictos de intereses, la protección de denunciantes, la transparencia del lobby, entre otros temas. No obstante, aún hace falta trabajar la integridad con una mirada descentralizada (precisamente aquellos espacios más susceptibles a la captura por redes corruptas), algo que la central de gobierno para el Programa País debe mejorar en los próximos años.¹⁶

Para los expertos, la aparición del periodismo digital alternativo -con sus unidades de datos- ha sido la principal novedad del período 2016-2021 en lo que toca al tratamiento de la información sobre corrupción.¹⁷ Si bien se han planteado esfuerzos de sinergias con las ciencias sociales, la confidencialidad que suelen tener estos materiales lleva a recelos que dificultan la cooperación. Asimismo, los usos distintos de los datos -la búsqueda de la primicia en el periodismo frente a la mirada de reforma de mediano plazo de las ciencias sociales- dificulta el entendimiento. En la experiencia de Ojo Público, las colaboraciones pueden plantearse, además de para el análisis estadístico, integrando a las ciencias sociales en la elaboración de los marcos conceptuales que permitan entender la corrupción a través de categorías validadas por estudios y experiencias de otros países.¹⁸ Algunas otras integraciones a este respecto son planteadas por los expertos (ver sección Agenda).

¹⁵ Entrevista con Ana Neyra.

¹⁶ Entrevista con Caroline Gibu.

¹⁷ Entrevistas con Samuel Rotta, Erick Iriarte, Denisse Rodríguez y Paula Muñoz.

¹⁸ Entrevista con Nelly Luna.

Los temas de transparencia suelen ser los menos estudiados desde el mundo de las ciencias sociales. Para los expertos, esto se explica por la joven institucionalidad de la misma (recién en 2017 se constituyó la Autoridad de Transparencia) y por cierta arbitrariedad en los límites de los campos disciplinarios por los cuales este tema estaría adscrito al mundo del derecho. Lo cierto es que las desavenencias en torno a la responsabilidad legal de las instituciones por aceptar ciertos pedidos de acceso a la información vienen generando una importante jurisprudencia, con instituciones como el Congreso de la República o el Poder Ejecutivo que se han negado a entregar información: por ejemplo, el contenido de los correos electrónicos institucionales de los congresistas o las actas del Consejo de Ministros previas al año 2016, respectivamente.¹⁹ Contar con estos datos ayudaría a conocer las dinámicas de aprobación de normas en el país y sugerir propuestas de reforma que ayuden a la predictibilidad del marco jurídico, entre otros posibles cursos de investigación.²⁰

Finalmente, para los expertos, la pandemia ha sido otro hecho determinante en materia de lucha contra la corrupción y transparencia. La Policía Nacional del Perú, el sistema de salud en general y la Contraloría General de la República han estado en la mira por sus desempeños durante la etapa más crítica de la cuarentena y el aumento de hospitalizados.

A continuación se adjunta una tabla que incluye las áreas y los temas mencionados por los expertos. Se han agregado los temas alrededor de once áreas, conceptualizadas a criterio del autor.

2.2. Principales áreas y temas que resultaron relevantes en el período 2016-2021

En líneas generales, encontramos que la mayoría de expertos le da una gran importancia al diseño de políticas anticorrupción y conexas, y cómo las ciencias sociales pueden ayudar a generar

¹⁹ Erick Iriarte ha realizado estos pedidos de información a través de su estudio de abogados. Para el caso de las actas de los consejos de ministros, véase: <https://www.iriartelaw.com/ActasConsejoDeMinistrosPeru>

²⁰ Entrevista con Erick Iriarte.

evidencia que las alimenten. Si bien la implementación del modelo de integridad muestra importantes avances a nivel de sectores del Poder Ejecutivo, todavía es necesario mucho apoyo para su expansión a los gobiernos regionales y locales, así como los otros poderes del Estado.

Tabla 1

Áreas y temas mencionados por los expertos

Área	Tema específico
Diseño de políticas	Diseños institucionales para la implementación de oficinas de estudios e investigaciones en las diferentes entidades estatales, particularmente ministerios.
	Descentralización de la estrategia de integridad hacia las regiones.
	Análisis y replicabilidad del modelo de integridad realizado por Perú Compras.
	Las exoneraciones tributarias y cómo mejorar el marco normativo para reducir arbitrariedades en su implementación.
	Estudios sobre el diseño e implementación de la Política y Plan Nacional de Transparencia.
	Sistemas de alertas tempranas y denuncias para detectar patrones asociados a hechos de corrupción.
Datos y transparencia	Creación e institucionalidad de la Autoridad Nacional de Transparencia.
	Datos abiertos: nuevas tecnologías, <i>data mining</i> , <i>big data</i> , creación de algoritmos tipo FUNES (Ojo Público).
	Tendencias en las jurisprudencia del Tribunal de Transparencia.
	Utilidad del portal gob.pe y de los portales de transparencia estándar.
Reformas del período 2016-2021	Resultados de los marcos normativos implementados en temas de reforma política, judicial, transparencia, así como nuevas leyes sobre lavado de activos y organización criminal.
	Balances a las reformas al financiamiento de los partidos políticos.
	Efectos de la prohibición de postulación a cargos públicos de condenados en primera instancia.
Información del sistema de justicia	Uso de datos de la Fiscalía para la elaboración de políticas anticorrupción.

Área	Tema específico
	Sistematización de sentencias recientes para conocer las nuevas formas que adopta la corrupción.
	Funcionamiento de los juzgados anticorrupción, sobre todo en las regiones.
Papel de la contraloría	Monitoreo y evaluación de la reforma de la Contraloría.
	Análisis de información provista por Contraloría y diseño de mecanismos de apoyo a las OCI de los gobiernos locales.
	Contraloría e infraestructura: plantear estudios experimentales en el estudio de obras.
Percepciones de corrupción	Impacto del caso Lava Jato sobre la ciudadanía en el Perú: cambios de valores y prioridades en materia de corrupción.
	Encuestas de percepción sobre la corrupción.
	Perspectiva contextual de la corrupción: normas sociales que “compiten” y restan efectividad a las normas anticorrupción.
Corrupción, criminalidad organizada y recursos naturales	Nuevos focos de corrupción regional: recursos naturales, medioambiente y crimen organizado.
	Articular con esfuerzos de recolección de información conducidos el “activismo verde” sobre recursos naturales y corrupción en las regiones.
Pandemia y corrupción	Análisis de la coyuntura de compras y contrataciones durante la pandemia, para fortalecer su transparencia y agilidad.
Sector privado y corrupción	Corrupción corporativa, capacidad de corrupción del sector privado.
Victimización y denuncias	Análisis de la baja tasa de denuncias en comisarías.
Gobiernos locales y corrupción	Micro-corrupción, en pequeña infraestructura.

Las políticas de datos y transparencia también aparecen como un campo nuevo propicio a la investigación. Además de una mayor familiarización de las ciencias sociales con el marco institucional de la apertura de datos, los expertos consideran valioso seguir ampliando el enfoque alrededor del uso del *big data* y el *machine-learning*, particularmente desde la estadística y la econometría. El código FUNES, creado por Ojo Público para detectar posibles casos de corrupción

en las contrataciones, es señalado como un ejemplo valioso de esto.²¹ Nuevamente, se hace necesario quebrar las barreras disciplinarias y complementar las labores del periodismo con las de las distintas ciencias sociales.

Un tercer grupo de temas que cobra importancia para los expertos está vinculado a entender los resultados de las varias reformas normativas introducidas entre los años 2016-2021, particularmente sobre la corrupción de altos funcionarios, gobernadores y alcaldes. Otro tema mencionado, y relacionado a lo anterior, es el del uso de la información generada por el sistema de justicia (Poder Judicial y Ministerio Público), particularmente de sentencias judiciales condenatorias, a la luz de una creciente jurisprudencia que identifica las rutas de la corrupción dentro de los gobiernos regionales y locales.

El estudio del papel de la Contraloría también es mencionado como fundamental, particularmente a la luz del crecimiento de su presupuesto en los últimos años. Respecto a los estudios de percepciones, se recomienda abordar el impacto que ha tenido Lava Jato en las percepciones sobre corrupción en el país. Asimismo, los expertos mencionan la importancia de avanzar hacia estudios sobre percepciones que reconozcan la complejidad de la corrupción que, siguiendo a los estudios de la antropología de la corrupción (Huber, 2008), en determinados contextos puede ser entendida como inevitable o, incluso, deseable.

Finalmente, aunque no menos importantes, aparece el estudio del crimen organizado vinculado a recursos naturales, los efectos de la pandemia en el aumento de la corrupción durante el período de emergencia sanitaria, las estrategias de corrupción desplegadas desde el sector privado, entre otros temas.

²¹ Entrevista con Martín Valdivia.

3. Impacto de las investigaciones en políticas públicas

Para analizar el impacto de las investigaciones del período 2016-2021 en las políticas públicas, propongo centrarnos en tres factores contextuales importantes del último quinquenio: la aparición del periodismo digital alternativo, la apertura desde el Ejecutivo a las propuestas de reforma desde la academia y la continuidad de la desarticulación de la agenda de investigación entre academia y Estado.

3.1. La consolidación del periodismo digital alternativo

En los últimos años ha operado la diversificación de las fuentes que aportan evidencia para la lucha contra la corrupción. Así, en los últimos años, y a propósito de las colaboraciones que se dieron para desvelar el escándalo de los *Panama Papers*, una nueva generación de periodismo digital, ajeno a los grandes conglomerados empresariales, han tenido un gran protagonismo en el caso peruano: IDL Reporteros, Ojo Público y Convoca. La alta calidad y la rapidez en el develamiento de esta información ha marcado la pauta en la opinión pública y, en menor medida, en la clase política sobre la existencia y funcionamiento de estas redes de corrupción. Las ciencias sociales, en ese sentido, con su mirada de mediano plazo, han complementado esta información de forma reactiva, con enfoques interpretativos *a posteriori* en su mayoría antes que explicativos del fenómeno bajo estudio. Salvo una colaboración con la Escuela de Gobierno de la Universidad Católica para el estudio de la financiación de campañas electorales, Ojo Público señala que las sinergias aún son pocas y que existen posibilidades de expandir el acercamiento interdisciplinario en los próximos años.²²

²² Entrevista con Nelly Luna. El reportaje publicado por Ojo Público, en colaboración con politólogos de la Universidad Católica, está disponible en este enlace: <https://fondosdepapel.ojo-publico.com/>

3.2. La apertura a las reformas desde el Ejecutivo

Como señalábamos líneas atrás, quizás el impacto en política más importante provino de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política instaurada en 2018. Las recomendaciones de esta comisión se construyeron sobre la base de los aportes de la academia, en diálogo constante con los principales partidos políticos con presencia en el Congreso, además del Ejecutivo; y culminaron con una aprobación parcial de sus sugerencias.

Con un menor tiempo de disponibilidad para plantear recomendaciones, la Comisión Wagner sobre reforma judicial tuvo que presentar un proyecto de reforma judicial que, en buena medida, se alimentó de consensos anteriores también basados en la academia; por ejemplo, de la experiencia de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) de 2004.²³ Asimismo, los hallazgos de la Comisión Presidencial de Integridad que encabezó Eduardo Luna a comienzos del gobierno de Pedro Pablo Kuczynski también recogieron propuestas que se articulaban con las recomendaciones de OECD para Perú en su informe de integridad.²⁴ Del mismo modo, la menos conocida Comisión para la creación de la Autoridad de Transparencia²⁵ también apoyó en la renovación de la institucionalidad sobre acceso a la información y datos abiertos.

3.3. Desarticulación de la agenda de investigación entre academia y la gestión pública

Como reseñábamos anteriormente, aún no es una práctica común en el Perú que las relaciones entre instituciones públicas e investigadores estén mediadas por estudios, con objetivos y metodologías consensuadas entre ambos actores que lleven a conclusiones fácilmente apropiables

²³ El plan es accesible en: https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2004/ceriajus/Plan_Nacional_ceriajus.pdf

²⁴ Entrevista con Ana Neyra.

²⁵ Resolución Ministerial N° 0268-2016-JUS que constituye Grupo de Trabajo encargado de elaborar un informe técnico que contenga propuesta normativa para la creación de una Autoridad Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, crear un sistema de sanciones y otras funciones

y útiles para los objetivos institucionales. Una excepción en el último período fue el estudio de Lagunes (2017), reseñado anteriormente, donde se encontró una reducción de los costos en el grupo de municipalidades bajo tratamiento, frente a las del grupo de control. Por ello, este estudio es el que más influencia ha tenido en las políticas durante el período 2016-2021.

El autor señala que el trabajo de colaboración con CGR inició en 2013 y tomó aproximadamente cuatro años la publicación del *paper* con los primeros hallazgos. Ello pasó por un intenso trabajo de colaboración con la institución, explicando y afinando la metodología a aplicar con ellos, lo cual le llevó a terminar estudiando infraestructura pública (pero que pasó por considerar el estudio de otros temas como compras públicas o veedurías ciudadanas). Si bien el estudio no ha generado posteriores cambios específicos en la gestión de la CGR o de los gobiernos locales (aunque, como dijimos anteriormente, sí ayudó a la reducción de los costos el programa de mejoramiento de barrios en las municipalidades que participaron del experimento)²⁶, el mecanismo de colaboración con la institución y Proética se constituye en una buena práctica, cuya replicabilidad con otras instituciones sería muy valiosa de promover. Lagunes recomienda replicar el estudio, esta vez pensado para compras públicas, un área donde los políticos latinoamericanos suelen obtener rentas ilegales.²⁷

²⁶ Al respecto véase el análisis específico sobre la reducción de costos en Rotta (2018).

²⁷ Entrevista con Paul Lagunes.

4. Agenda de investigación en el área de corrupción y transparencia 2021-2026.

En materia de agenda de investigación, Caroline Gibu sintetiza bien la opinión mayoritaria de los expertos respecto a los dos tipos de corrupción por estudiar:

a) aquella que pasa por reemplazar procedimientos arbitrarios en la gestión pública a través de medidas de transparencia o de rendición de cuentas, lo que reduce la discrecionalidad que permite la aparición de prácticas corruptas. Para Ludwig Huber, por ejemplo, la acumulación de procedimientos burocráticos genera un círculo vicioso: la parte activa de la corrupción utiliza “atajos” para superar lo que considera trabas innecesarias (no necesariamente piensa estas prácticas como “corruptas”), mientras que la parte pasiva busca mantener estos mecanismos para obtener rentas adicionales. Esta es la corrupción más fácil de atacar, y existe un gran consenso entre funcionarios del Estado sobre la importancia de seguir avanzando hacia este objetivo. El Programa País de OECD ha apuntado a avanzar en esta línea, así como la política y plan de lucha contra la corrupción aprobados por el Estado peruano. Articular al Estado en torno a este paradigma puede resultar complejo sobre todo a nivel local, donde las política anticorrupción y pro-transparencia suelen ser formalistas y tienden a cumplir los mínimos que exige la normatividad nacional.

b) Aquella que toca a redes criminales organizadas y cuya presencia está enquistada en algunas instituciones desde hace muchos años; mientras que también han aparecido redes criminales asociadas a nuevos temas (principalmente, extracción de recursos de la Amazonia). En ambos casos existe una activa búsqueda por ocultar las prácticas corruptas por parte de todos los agentes involucrados. Para Erick Iriarte y Paula Muñoz, el futuro de la investigación sobre corrupción y transparencia en esta línea pasa por su articulación con la ciencia de datos, que permita levantar información que es precisamente ocultada adrede por los involucrados. A manera de

ejemplo, en los últimos años, el uso de imágenes por satélite ha permitido la identificación de los territorios sobre los que se mueve la minería ilegal en las selvas de América y África.²⁸

En ese sentido, se presenta a continuación nueve áreas que deberían ser parte de la agenda de investigación del CIES para los próximos cinco años. Ellos están basados en las entrevistas con expertos y el análisis de viabilidad del autor.

- El apoyo al diseño de políticas anticorrupción y pro-transparencia: Es necesario apoyar a las instituciones públicas peruanas en la implementación de sus modelos de integridad. Según las cifras más recientes del Reporte Nacional de Integridad, las 60 unidades del Poder Ejecutivo demuestran un avance de 67 % en sus modelos de integridad, lo que demuestra que aún existe una brecha importante por cerrar, particularmente en lo que toca los componentes de gestión de riesgos y monitoreo²⁹. Algunos sectores, como Cultura, Interior, Trabajo, Presidencia del Consejo de Ministros, Defensa y Comercio Exterior y Turismo tienen cumplimientos por debajo del promedio de 67%. Esto podría pasar por un esfuerzo decidido por articular la investigación académica con las necesidades de las entidades estatales, de tal manera de apoyar la creación de políticas basadas en evidencia en esta área sensible. Precisamente las áreas donde se hallan los menos avances (gestión de riesgos y monitoreo) se prestan para una articulación con la experticia desde las ciencias sociales, que usualmente trabajan estos temas.

El diseño de políticas anticorrupción y pro-transparencia también pasa por analizar la evolución de los valores institucionales entre los servidores públicos del país. Para ello, sería importante actualizar el estudio que hicieron Gabel-Shemuelia, Yamada y Dolan (2013) sobre los principales valores organizacionales entre funcionarios del Perú, en el cual encontraban la

²⁸ Véase: “La NASA usará satélites para rastrear minería ilegal y deforestación en Perú”. Agencia Andina, 18/06/21. <https://andina.pe/agencia/noticia-la-nasa-usara-satelites-para-rastrear-mineria-ilegal-y-deforestacion-peru-849711.aspx>

²⁹ Véase: <https://reporteintegridad.servicios.gob.pe/> (al 03/09/21)

preeminencia de valores dentro del eje económico-pragmático (profesionalidad, trabajo en equipo, *expertise*, conocimiento y cumplimiento), por encima de los ejes emocional-desarrollo y ético-social.

- Reforma de la Contraloría: Todos los entrevistados señalan el rol preminente de la Contraloría en la prevención y detección de la corrupción. Actualmente esta entidad está pasando por un proceso de reforma; sin embargo, existen pocos estudios conductuales desde la academia y la sociedad civil que complementen la mirada normativa que tiene la CGR sobre su propio trabajo. Sería importante continuar la senda de trabajo que estableció Lagunes en el documento discutido líneas arriba, en un esquema de colaboración de mediano plazo con la academia y la sociedad civil. Recientemente, la CGR ha publicado un libro sobre las reformas llevadas adelante hasta este año y los retos venideros, lo que puede ayudar a establecer una agenda concreta de colaboración con la institución (Contraloría, 2021). Ello en la línea de potenciar un sistema nacional de control, propiamente nacional, con fuerte presencia en las regiones fuera de Lima (Muñoz, 2014, p. 6). Algunas de las experiencias que aparecen como relevantes de ser complementadas con un abordaje empírico son las de monitores ciudadanos y el trabajo de control concurrente durante la emergencia sanitaria.

- Balances de la reforma política: La reforma política finalmente aprobada por el Congreso no ha guardado el principio de coherencia que sus autores expresamente señalaron: la idea de que el paquete de decretos legislativos era integral y no se podía hacer una selección arbitraria de componentes de ellos. Pese a ello, algunas de las reformas implementadas (particularmente en lo que toca a financiamiento de campaña) requerirían una mirada más precisa, a la luz de los procesos electorales generales de 2021 y subnacionales de 2022. Por ejemplo, en las elecciones generales de 2021 se ha detectado que algunos candidatos han reemplazado la publicidad pagada por el *media campaign*: la aparición reiterada en medios afines para suplir la ausencia de propaganda política.

Este fenómeno es bien conocido en otros países: por ejemplo, en México, la autoridad electoral llega a controlar el tiempo en que un candidato pasa en entrevistas en la televisión nacional, para detectar cualquier favoritismo en este aspecto.³⁰

- Estudios de percepciones sobre los grandes escándalos de corrupción: En los próximos años, será importante conocer los efectos de largo plazo de los escándalos Lava Jato / Cuellos Blancos sobre la tolerancia a la corrupción de los ciudadanos y el sistema político, particularmente cuando se empiecen a dictar las primeras sentencias de los casos más emblemáticos. ¿Estamos ante una coyuntura renovadora de la clase política similar a la que ocurrió en el año 2000? Para ello, será importante elaborar estudios de percepciones más complejos que no se centren exclusivamente en el discurso normativo contra la corrupción (en la línea de la metodología de Vera, revisada en la sección segunda de este documento, que ayuda a controlar la deseabilidad social de las respuestas).

- Estudios de denuncia de la victimización por corrupción: Pese a que se han dado importantes avances en el apoyo al denunciante (ley de denunciante, variedad de canales para interponer procesos, etc.) la tasa de denuncias sigue siendo baja. ¿Por qué sucede esto? En ese sentido, sería importante una actualización del estudio que trabajaron Yamada y Montero (2011) sobre la relación entre corrupción y satisfacción con los servicios públicos.

- La corrupción durante la pandemia y sus efectos sobre las políticas de integridad y transparencia: La pandemia dejó en claro la importancia de las contrataciones directas en situaciones de emergencia (que podrían darse en otro contexto como el Fenómeno el Niño o un terremoto de gran magnitud). ¿Cómo comprar sin robar? ¿cómo evitar la penalización a la autoridad que compra ágilmente sin robar pero que es sometida a largos procesos de investigación?

³⁰ Entrevista con Ana Neyra.

Con los datos que deja la pandemia, se podrían generar estudios que ayuden en la comprensión del tema.

- Datos abiertos. Los investigadores de las ciencias sociales tienen que empezar a trabajar con los datos que ofrece las instituciones. Infobras de Contraloría, la unidad de estudios del MIDIS y la OSCE ya ofrecen información valiosa. Como ejemplo de estudios, Lagunes y Pocasangre (2017) hicieron un experimento en México para analizar si el apellido de los solicitantes influenciaba en la tasa de respuesta a las solicitudes de acceso de información.

Investigaciones similares serían particularmente valiosas con los datos que maneja, por ejemplo, la Fiscalía. Ello podría pasar por hacer esquemas de colaboración similares al que hizo Lagunes con CGR y Proética. El papel de CIES, la Defensoría del Pueblo, la Autoridad de Transparencia y otras instituciones para enlazar a la academia con el sistema judicial será importante, de modo de reducir reticencias y recelos a la colaboración.

- Análisis sistemático e interdisciplinario de las resoluciones judiciales: La cargada coyuntura judicial que se vive a propósito de los casos de corrupción de Lava Jato y Cuellos Blancos amerita que a futuro se realice una revisión sistemática de las sentencias de corrupción y la reconstrucción de los actos de corrupción. ¿Qué tipos de reglas informales y relaciones interpersonales facilitaron el establecimiento de redes criminales en el Estado? Este análisis, como se desprende, pasa por un trabajo interdisciplinario que busque comprender patrones de comportamiento de quienes cometen este tipo de delitos.

- Corrupción y medio ambiente: en los últimos años venimos apreciando un aumento significativo del número de activistas medioambientales asesinados en el país. Los impactos crecientes de la minería ilegal, la tala de madera ilegal, el tráfico de terrenos y la trata de animales, además del ya bien conocido narcotráfico, han revelado la existencia de extensas redes de corrupción con mucha presencia en sociedades locales apartadas, pero que viven bajo el anonimato

para los hacedores de políticas. El activismo verde viene documentando casos en esta línea, que sería útil poder integrarlos a una discusión más amplia sobre corrupción desde las ciencias sociales.

5. Conclusiones

En este balance, hemos identificado que las ciencias sociales han seguido elaborando estudios bajo acercamientos metodológicos tradicionales: encuestas, estudios de caso y análisis jurídicos y de gestión. Sin embargo, la coyuntura 2016-2021 ha posicionado nuevos temas que a su vez han replanteado los abordajes alrededor de estos: la gran corrupción, asociada a los casos Lava Jato y Cuellos Blancos, la inestabilidad política asociada a presuntos hechos de corrupción en el Ejecutivo (casos de la vacancia presidencial de 2020 y el llamado “VacunaGate”) y la pandemia y sus implicancias sobre las políticas de compras públicas y de acceso a la información. Si bien las ciencias sociales han empezado a incursionar en estos nuevos temas, la vastedad del análisis que queda pendiente nos lleva a plantear una agenda de investigación ambiciosa, que rompa inercias en el abordaje tradicional de la corrupción.

El período 2016-2021 no ha visto una gran influencia de las ciencias sociales en la forma de estudios o colaboraciones público-privadas; sin embargo, desde 2016 ha habido una gran influencia de actores de la academia y la sociedad civil en el moldeamiento de las políticas anticorrupción y transparencia. Como señalábamos, varias comisiones -entre ellas, las de reforma política y judicial- dejan una amplia agenda de investigación alrededor de validar los avances -o eventuales retrocesos- que la implementación de estos nuevos marcos normativos viene dejando en nuestro país.

Hay dos retos adicionales que dificultan la viabilidad de la agenda de investigación propuesta líneas arriba. El primero es la poca colaboración entre sector público y privado para diseñar e implementar políticas públicas. Esto es un reto que comparten otras áreas temáticas, no solo corrupción y transparencia. Desde el lado de los funcionarios, existen recelos de que la investigación puede resultar en conclusiones que resten méritos a la institución o a su desempeño

profesional. En ese sentido, es importante crear y potenciar oficinas de estudios en los sectores que a su vez pueden generar desde un inicio sinergias con la academia y la sociedad civil.

De otro lado, el nuevo paradigma de integridad asumido por el Estado peruano obliga a las ciencias sociales a replantear las agendas compartimentalizadas por las cuales se trabajan los temas de corrupción y transparencia: estas dos áreas de trabajo deben ser integradas en un mismo marco analítico en tanto la corrupción se puede explicar precisamente por la ausencia de transparencia, bien sea en la forma de la opacidad en la toma de decisiones dentro de las rutinas burocráticas del Estado peruano, o por un esfuerzo doloso de ocultar información para cometer un acto criminal.

Referencias

- Carrión, J., Zárate, P., & Zeichmester, F. (2020). *Cultura Política de la Democracia en Perú y las Américas, 2018/19: Tomándole el Pulso a la Democracia*. USAID-Vanderbilt University-Instituto de Estudios Peruanos.
- Congreso de la República del Perú. (2002). *Comisión investigadora sobre los delitos económicos y financieros cometidos entre 1990-2001*.
<https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/2002/CIDEF/oscura/informecideffinal.pdf>
- Contraloría General de la República. (2021). *La reforma del control gubernamental en el Perú: Balance al trienio de su implementación*.
https://doc.contraloria.gob.pe/prensa/libros/LA_REFORMA_DEL_CONTROL_GUBERNAMENTAL.pdf
- Corporación Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018*. Santiago de Chile.
- Dammert, L., & Sarmiento, K. (2019). Corruption, organized crime and regional governments in Peru. En R. Rotberg (Ed.), *Corruption in Latin America* (pp. 179-204).
- de Mattos, R., & Greene, C. (2020). Comparing Peru and Mexico in the Lava Jato corruption scandal. En P. Lagunes & J. Svejnar (Eds.), *Corruption and the Lava Jato Scandal in Latin America*. Routledge.
- Durand, F. (2018). *Odebrecht: La empresa que capturaba gobiernos* (Primera edición). OXFAM.
- Durand, F., & Salcedo, E. (2020a). *El dinero de la democracia: Quién financia a los partidos políticos* (Primera edición). Oxfam.
- Durand, F., & Salcedo, E. (2020b). Intereses, gremios y situaciones de captura del Estado en salud. En *Patologías del sistema de salud peruano* (Primera edición, pp. 49-144). Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.

- French, A., Mechler, R., Arestegui, M., MacClune, K., & Cisneros, A. (2020). Root causes of recurrent catastrophe: The political ecology of El Niño-related disasters in Peru. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 47, 101539. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2020.101539>
- Gabel-Shemuelia, R., Yamada, G., & Dolan, S. (2013). Lo que vale el trabajo en el sector público: Estudio exploratorio del significado de los valores organizacionales en el sector público en Perú. *Journal of Work and Organizational Psychology*, 29(2), 83-90. <https://doi.org/10.5093/tr2013a12>
- García, P. J. (2019). Corruption in global health: The open secret. *The Lancet*, 394(10214), 2119-2124. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(19\)32527-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)32527-9)
- Gonzalez Ocantos, E., & Baraybar, K. V. (2019). Lava jato beyond borders: The uneven performance of anti-corruption judicial efforts in Latin America. *Taiwan Journal of Democracy*, 15(1). <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:c58f1388-c8cb-4e22-8b67-76b3f5c20f0c>
- Gorriti Ellenbogen, G. (2009). *Petroaudios: Políticos, espías y periodistas detrás del escándalo* (Primera edición). Planeta.
- Guerrero, M. E. (2019). The effects of fiscal windfalls on corruption and selection into politics: Evidence from the Peruvian commodity boom (2003-2014). *Pontificia Universidad Católica del Perú*. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/14818>
- Gutiérrez, K., & Medina, R. (2019). *¿Sancionar la corrupción funciona?: Efectos del castigo de la corrupción en los gobiernos subnacionales sobre la pobreza multidimensional*. CIES.
- Huber, L. (2016). *Corrupción y transparencia. Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017 – 2021*. Lima: CIES. <https://cies.org.pe/es/investigaciones/balance-y-agenda-2017/corruccion-y-transparencia>

- Lagunes, P. (2017). *Guardians of accountability. A field experiment on corruption and inefficiency in local public works*. International Growth Center. <https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2017/11/Lagunes-2017-Working-paper.pdf>
- Lagunes, P., & Pocasangre, O. (2017). *Dynamic Transparency: An Audit of Mexico's Freedom of Information Act*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0000842>
- Lagunes, P., & Svejnar, J. (Eds.). (2020). *Corruption and the Lava Jato Scandal in Latin America*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003024286>
- López-Cazar, I., Papyrakis, E., & Pellegrini, L. (2021). The Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) and corruption in Latin America: Evidence from Colombia, Guatemala, Honduras, Peru, and Trinidad and Tobago. *Resources Policy*, 70, 101907. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2020.101907>
- Melgar, S. (2017). La red de la Bestia: La construcción de redes de corrupción en los gobiernos subnacionales, el caso de César Álvarez en Áncash. *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 4(8), 139-165. <https://doi.org/10.18800/rcpg.201702.006>
- Morel, J. (2020). Más allá de #abrirlosdatos: La administración de la información ante el covid-19. En *Crónica del gran encierro: Pensando el Perú en tiempos de pandemia* (pp. 159-164). Instituto de Estudios Peruanos. <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2020/06/Cr%C3%B3nica-del-Gran-Encierro-1.pdf>
- Mujica, J., Melgar, S., & Trigoso, N. Z. (2017). Corrupción en gobiernos subnacionales en el Perú. Un estudio desde el enfoque de la oportunidad delictiva. *Elecciones*, 17, 45-76.
- Muñoz, P. (2014). *Gobernabilidad y desarrollo subnacional: Problemas de baja calidad de la democracia*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

- OECD. (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264271470-es>
- Piñeiro Rodríguez, R., Muñoz, P., Rosenblatt, F., Rossel, C., & Scrollini, F. (2021). Domestic isomorphic pressures in the design of FOI oversight institutions in Latin America. *Governance*, 1-19. <https://doi.org/10.1111/gove.12614>
- Pozsgai Alvarez, J. (2016). Political Will for Anti-Corruption Reform: The Weight of Political Context in the Making of a National Anti-Corruption Plan in Peru. *Iberoamericana*, 38(1), 63-84.
- Rodriguez-Olivari, D. (2020). Fighting corruption in a hostile environment: Peru's Lava Jato special prosecution team. En *Corruption and the Lava Jato Scandal in Latin America*. Routledge.
- Rotta, S. (2018, octubre 12). *How we saved the Peruvian taxpayer US\$8 million*. Medium. <https://voices.transparency.org/how-we-saved-the-peruvian-taxpayer-us-8-million-ffbe772beb47>
- Rotta, S. (2021). *Plan nacional anticorrupción 2021: Viejas estructuras y nuevos riesgos*. CIES. <https://www.cies.org.pe/es/investigaciones/elecciones-generales-2021/plan-nacional-anticorrupcion-2021-viejas-estructuras-y>
- Sánchez, C. M., & Lehnert, K. (2018). Firm-level trust in emerging markets: The moderating effect on the institutional strength- corruption relationship in Mexico and Peru. *Estudios Gerenciales*, 127-138. <https://doi.org/10.18046/j.estger.2018.147.2656>
- Silva, C. (s. f.). *Parén la farsa Apuntes sobre la elección y la fiscalización a los consejeros del Consejo Nacional de la Magistratura*.

- Takano, G. (2017). Public-Private Partnerships as rent-seeking opportunities: A case study on an unsolicited proposal in Lima, Peru. *Utilities Policy*, 48, 184-194. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2017.08.005>
- Tuesta Soldevilla, F., Muñoz Chirinos, P., Campos Ramos, M., Bensa Morales, J. V., & Tanaka, M. (2019). *Hacia la democracia del bicentenario: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política* (1a ed). Konrad Adenauer Stiftung.
- Vega Luna, E. E., Rojas Medrano, J. C., Elías Ayay, L. Y., Koechlin Costa, J. G., & Solórzano Salleres, X. del R. (2018). *El círculo de la corrupción en los gobiernos regionales: Los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios* (Konrad-Adenauer-Stiftung, Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Instituto de Ética y Desarrollo). <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/5968>
- Vera, S. B. (2020). Accepting or Resisting? Citizen Responses to Corruption Across Varying Levels of Competence and Corruption Prevalence. *Political Studies*, 68(3), 653-670. <https://doi.org/10.1177/0032321719868210>
- Yamada Fukusaki, G., & Montero, R. (2011). *Corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú* (1a. ed). Universidad del Pacífico : Consorcio de Investigación Económica y Social.

Anexos

Lista de entrevistados

Nombre	Cargo o grado académico superior	Fecha de la entrevista
Samuel Rotta	Director Proética	6 de julio
Caroline Gibu	Directora Ciudadanos al Día	8 de julio
Paul Lagunes	Profesor Universidad de Georgetown	9 de julio
Patricia Guillén	Subdirectora Participación Ciudadana de la Contraloría General de la República	12 de julio
Erick Iriarte	Abogado Estudio Iriarte	12 de julio
Denisse Rodríguez	PhD (c) Universidad Humboldt, Berlín	15 de julio
Ana Neyra	Ex Ministra de Justicia	15 de julio
Paula Muñoz	Profesora Universidad del Pacífico	19 de julio
Ludwig Huber	Investigador Instituto de Estudios Peruanos	23 de agosto
Nelly Luna	Directora Ojo Público	25 de agosto
Martín Valdivia	Investigador GRADE	27 de agosto

Siglas y acrónimos

CAN	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
CERIAJUS	Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia
CGR	Contraloría General de la República
CIES	Consortio de Investigación Económica y Social
CNM	Consejo Nacional de la Magistratura
JNJ	Junta Nacional de Justicia
LAPOP	Latin American Public Opinion Project
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
OGP	Open Government Partnership
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
SINADEF	Sistema Nacional de Defunciones

