

(Este Plan Nacional no ha sido publicado en el Diario Oficial “El Peruano”, se descargó de la página web de la Presidencia del Consejo de Ministros, con fecha 14 de diciembre de 2012.)

PLAN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2012-2016

ÍNDICE

Introducción

CAPÍTULO I: PERSPECTIVAS DE APROXIMACIÓN Y CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS SOBRE LA CORRUPCIÓN

1. El contexto de la construcción de planes e iniciativas anticorrupción en el Perú
2. Consideraciones sobre las definiciones del fenómeno de la corrupción: gran corrupción y pequeña corrupción
3. Sobre la diferencia entre los enfoques de prevención y los enfoques de combate de la corrupción
4. Sobre la función de indicadores de percepción de la corrupción y otras formas de medición del fenómeno
5. Consideraciones sobre el estudio de la corrupción y sobre las medidas para la lucha contra este fenómeno

CAPÍTULO II: EL PLAN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2008-2011: UN DIAGNÓSTICO SOBRE SUS OBJETIVOS Y ACCIONES

1. El proceso de elaboración y los objetivos del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2008-2011
2. Un diagnóstico sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2008-2011
 - Objetivo 1: Promover el Fortalecimiento del Sistema de Lucha contra la Corrupción articulado
 - Objetivo 2: Institucionalizar en la administración pública las prácticas de buen gobierno, la ética, la transparencia y la lucha contra la corrupción
 - Objetivo 3: Articular una estrategia judicial eficaz e integral contra la corrupción
 - Objetivo 4: Promover prácticas y/o conductas en el sector empresarial para combatir la corrupción
 - Objetivo 5: Promover la activa participación de los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción
 - Objetivo 6: Lograr el compromiso de la sociedad en la participación y fiscalización activa en la lucha contra la corrupción
 - Objetivo 7: Desarrollar esfuerzos concertados a nivel internacional en la lucha contra la corrupción
3. Conclusiones sobre el cumplimiento de los objetivos, estrategias y acciones, del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2008-2011

CAPÍTULO III: EL PLAN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2012-2016: OBJETIVOS, ESTRATEGIAS, ACCIONES

1. Una definición operativa de la “corrupción” y el enfoque de trabajo del Plan 2012-2016
2. El ámbito de aplicación temporal e institucional (2012-2016)
3. Visión y Objetivos del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016

Objetivo 1: Articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción

Objetivo 2: Prevención eficaz de la corrupción

Objetivo 3: Investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial

Objetivo 4: Promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción

Objetivo 5: Posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción

4. Indicadores, metas, responsables y mecanismo de seguimiento

Consideraciones Finales

Referencias

Anexos

Introducción

La corrupción es un fenómeno que afecta la gobernabilidad, la confianza en las instituciones y los derechos de las personas. Pero la corrupción no es un fenómeno unitario ni unidireccional, no se concentra en un solo sector económico, en una sola institución, y no se explica por un solo factor. Por el contrario, la corrupción tiene diferentes formas y aparece de manera diversa en el escenario social, político y económico de nuestro país. Desde la afectación en el acceso a servicios que las diversas prácticas de pequeña corrupción generan en la vida cotidiana de las instituciones de educación, salud o justicia, hasta los grandes desvíos de fondos públicos que la gran corrupción ha producido en los últimos años: es claro que la corrupción afecta a la economía del país y a la economía doméstica de los ciudadanos, pero también afecta derechos, acceso a servicios, afecta la gobernabilidad y la confianza en el Estado y en sus funcionarios.

Así, la corrupción es definida para los fines del Plan como el “uso indebido del poder para la obtención de un beneficio irregular, de carácter económico o no económico, a través de la violación de un deber de cumplimiento, en desmedro de la legitimidad de la autoridad y de los derechos fundamentales de la persona”. Se trata de una definición abierta que permite entender el carácter multidireccional del fenómeno y su complejidad.

Este documento presenta el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016, y representa el esfuerzo de coordinación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción y las instituciones del Estado, la sociedad civil y el sector empresarial que se han comprometido en la lucha frontal contra este fenómeno y que plantea como visión de *la lucha contra la corrupción* “un país libre de corrupción con una administración pública eficiente, honesta e inclusiva y una ciudadanía donde impere una cultura de valores éticos”. Esta visión marca el objetivo general del Plan: “un Estado transparente que promueve la probidad en el actuar público y privado; y garantiza la prevención, investigación, control y sanción efectiva de la corrupción en todos los niveles”.

El Plan se divide en tres capítulos. El *primero* está dedicado a construir un enfoque general sobre el fenómeno de la corrupción, enfoque que luego aparece de manera transversal en los objetivos y en las acciones del Plan 2012-2016. Así, este capítulo muestra el marco institucional y legal en el ámbito de la lucha anticorrupción que se construyó a partir del 2000, una discusión sobre las definiciones clásicas del concepto “corrupción”, los enfoques sobre la pequeña y gran corrupción, los enfoques de combate y prevención y las consideraciones sobre las maneras de medir la corrupción y el impacto de las medidas anticorrupción.

El *segundo* capítulo muestra un diagnóstico general del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2008-2011, describe el contexto de creación del Plan, sus objetivos, sus estrategias y un balance del cumplimiento de cada una de estas. El *tercer* capítulo se concentra en el Plan 2012-2016 que, sobre los hallazgos de los resultados del Plan anterior

y sobre los enfoques planteados en el primer capítulo, contiene 5 objetivos, 15 estrategias y 55 acciones generales. Así, los objetivos que plantea el Plan 2012-2016 son: 1) Articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción; 2) Prevención eficaz de la corrupción; 3) Investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial; 4) Promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción; 5) Posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción.

Las estrategias y las acciones generales que ellas implican, deben entenderse en el marco que los objetivos del Plan trazan. Sin embargo, es importante entender que el Plan debe desenvolverse en planes sectoriales u otros instrumentos de gestión que lleven a terreno operativo estos objetivos, dando cuenta de la particularidad de la situación de los sectores, pero en coordinación y coherencia con las líneas matrices del Plan. Así, la labor de la CAN aparece como la gran articuladora y cumple la misión de organizar estas medidas en función de la coherencia del Plan Nacional. La construcción de este Plan y el desenvolvimiento de sus objetivos, estrategias y acciones significan un punto de anclaje en el marco institucional del Perú en la lucha contra la corrupción, pero solo con el compromiso de las instituciones del Estado, de la sociedad civil, del sector privado, de la ciudadanía en general y del esfuerzo conjunto será posible plasmar estos objetivos en resultados concretos para pensar y tener un país más justo y más inclusivo.

CAPÍTULO I

PERSPECTIVAS DE APROXIMACIÓN Y CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS SOBRE LA CORRUPCIÓN

1. El contexto de la construcción de planes e iniciativas anticorrupción en el Perú

El 14 de Setiembre del año 2000 fue una fecha significativa en la historia del Perú: los acontecimientos de aquel día precipitaron la caída del gobierno de Alberto Fujimori y pusieron al descubierto una red de corrupción al más alto nivel. Se trató de la difusión a nivel nacional de material secreto, grabado en video, en el cual aparecía el entonces Asesor de la Alta Dirección del Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), y el congresista electo por el partido Perú Posible, Luis Alberto Kouri Bumachar, negociando el traspaso de este último, por la suma de quince mil dólares americanos, a las filas del oficialismo. El efecto de la difusión de este material fue devastador, pues terminó por socavar los ya precarios fundamentos de legitimidad que tenía el régimen. A los pocos días de ser difundida la cinta, Fujimori convocó a elecciones, desactivó el SIN y renunció desde Brunei (La República, 2012a; El Comercio, 2000b):

“(…) La ciudadanía vio, y supo, ya sin lugar a dudas, lo que para entonces era un secreto a voces: la corrupción generalizada del régimen [...] A diferencia de La Cantuta, que era un caso de violación brutal de DDHH, lo que ‘visionamos’ el 14 de setiembre fue un delito de corrupción, que atentaba contra el pacto fundacional del régimen.” (Degregori, 2000: 374-375)

En dicho contexto, la aparición de aquella y las subsiguientes grabaciones desde el SIN ratificaron la existencia de una vasta y compleja red de corrupción, que se organizaba desde aquel centro de inteligencia, y se extendía a través de todos los niveles e instituciones de gobierno (Rodríguez Alegre, 2007). Representantes del Congreso de la República, miembros del Poder Judicial, del Jurado Nacional de Elecciones, de las Fuerzas Armadas y Policiales, jefes de medios de comunicación, estuvieron coludidos o fueron cómplices (Cameron y Maxwell, 2002; Degregori, 2000). En ese sentido, una vez instalado el Gobierno de Transición, se dio inicio a una trayectoria de mecanismos institucionales, legislativos y penales dirigidos a prevenir, controlar y, eventualmente, sancionar todas las formas de corrupción.

En ese contexto nace la **primera iniciativa dirigida a combatir de modo expreso la corrupción** dentro del aparato estatal. Nos referimos a la creación, durante el gobierno de

transición, del Programa Nacional Anticorrupción (Resolución Suprema 160-2001-JUS) y, coextensivamente, la creación del Grupo de Trabajo “Iniciativa Nacional Anticorrupción” (INA), cuyo principal objetivo fue la elaboración de un diagnóstico de la situación de la corrupción en el país y el consiguiente diseño de políticas públicas para enfrentar este problema. Como resultado de este trabajo se publicó el documento “Un Perú sin corrupción: condiciones, lineamientos y recomendaciones para la lucha contra la corrupción”, que definió los requisitos y lineamientos centrales para la elaboración del Plan Nacional Anticorrupción; a saber: a) la institucionalización de la lucha contra la corrupción; b) el fomento de la transparencia y el rendimiento de cuentas; c) la promoción de la ética pública; y, d) el impulso de la vigilancia ciudadana (INA, 2001).

Si bien hubo un amplio consenso alrededor de las recomendaciones formuladas por la INA, corresponde entonces preguntarse ¿Cuáles fueron las principales políticas anticorrupción a partir de entonces? ¿Qué leyes y resoluciones se emitieron dirigidas al control de este delito? ¿Qué instituciones y organismos públicos se instituyeron con ese objetivo? En suma, ¿cómo cambió el Estado en lo que respecta a su ingeniería institucional y normativa en materia de lucha anticorrupción?

En el ámbito preventivo, los esfuerzos anticorrupción han descansado, principalmente, en 4 pilares: el Sistema Nacional de Control, en la modernización de la gestión pública y simplificación administrativa, en la reforma del empleo público y en el Régimen de Contrataciones. En el caso del Sistema Nacional de Control, la Contraloría General de la República se focalizó en la creación progresiva de un corpus jurídico que ha significado avances en la legislación peruana. Sobresalen desde el seno de esta institución: la Ley de Control Interno de las Entidades del Estado (Ley 28716, 2006); internamente, la constitución de un Grupo de Inteligencia Anticorrupción (Res. 203-2003-CG) y su posterior conversión en la Gerencia de Prevención de la Corrupción, la Guía Técnica de Probidad Administrativa (Res. 373-2006-CG); la Resolución sobre rendición de cuenta de los titulares de las entidades (Res. 372-2007-CG); la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las entidades del Estado” (Res. 458-2008-CG); y el Reglamento de los Órganos de Control Institucional (Res. 459-2008-CG).

Por otra parte, es pertinente referirnos a un primer grupo de normas caracterizadas por la prescripción de conductas y comportamientos éticamente plausibles. Posiblemente la más importante es la Ley del Código de Ética de la Función Pública y su reglamento (Ley 27815, 2002; Decreto Supremo 033-2005-PCM), que determina los principios, fines, deberes y prohibiciones éticas para el ejercicio de la función pública.

En la misma línea versa la Ley Marco del Empleo Público, que señala la responsabilidad civil, penal y administrativa del funcionario público ante el incumplimiento de las normas legales y administrativas a las que se debe su servicio a la nación (Ley 26991, 2000; Ley 28024, 2003); la Ley que regula la publicación de la Declaración Jurada de Ingresos y de Bienes y Rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado (Ley 27942, 2003), útil para la prevención de enriquecimientos ilícitos y desbalances patrimoniales de los servidores públicos. Finalmente, la reglamentación de la Ley de Nepotismo, que prohíbe y

establece sanciones administrativas a quienes contraten o nombren dentro de la administración pública a familiares –dentro del cuarto grado de parentesco, segundo de afinidad y por razón de matrimonio (Decreto Supremo 021-2000-PCM).

Otro aspecto importante es la promoción de la transparencia como mecanismo de prevención de la corrupción. Con dicha finalidad y para combatir la cultura del secreto en el Estado, se emitió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y su reglamento (Ley 27806, 2002; Decreto Supremo 043-2003-PCM; Decreto Supremo 072-2003-PCM). En el ámbito de las contrataciones públicas, y en el marco de la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial, se emitió una nueva Ley de Contrataciones del Estado (Decreto Legislativo 1017, 2008) y su reglamento (Decreto Supremo 184 -2008 –EF, 2009). Esta norma, que deja sin efecto la Ley 26850, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, regula los distintos procedimientos de contratación pública, desde los actos preparatorios hasta la etapa de ejecución contractual y crea el OSCE en reemplazo del CONSUCODE.

En materia penal, si bien el conjunto de actos de corrupción que involucra a funcionarios públicos están tipificados en el artículo 376-A “Delito de abuso de autoridad condicionando ilegalmente la entrega de bienes y servicios” y en las secciones II, III y IV del Capítulo II del Título XVIII del Libro Segundo del Código Penal, se han expedido dispositivos legales que han complementado las normas ya existentes. En efecto, es pertinente referirse a la Ley de Colaboración Eficaz (Ley 27379, 2000), la Ley de creación de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) (Ley 27693, 2002). En materia de disposiciones administrativas, sobresalen resoluciones concretamente dirigidas a la creación de fiscalías provinciales y salas superiores especializadas en lucha anticorrupción (024-2001-CT-PJ; 047-2001-P-CSJL; 088-2001-P-CSJL; 059-2001-P-CJL-PJ; 129-2003-CE-PJ; 024-2004-CE-PJ; 041-2005-CE-PJ).

Desde el Ministerio Público es evidente también un incremento sustantivo en la legislación y sus mecanismos de control. Sobresale por ejemplo la ley que faculta a la Fiscalía de la Nación a designar un equipo de fiscales anticorrupción (Ley 27380, 2000); paralelamente también se emitieron desde esta oficina resoluciones de ampliación de creación de fiscalías anticorrupción a nivel provincial y distrital, y referidas a la ampliación de facultades y competencias de las mismas (Res. 020-2000-MP-FN; Res. 053-2000-MP-FN; Res. 141-2000-MP-FN; Res. 9888-2002-MP-FN; Res. 1707-2003-MP-FN; Res. 774-2005-MP-FN). Igualmente, fue de suma importancia la normativa que delimitó funcionalmente a la Procuraduría Pública Ad-Hoc para casos de corrupción (Resolución Suprema 240-2000-JUS; Resolución Suprema 241-2000-JUS).

Esta ampliación de las fiscalías, juzgados y procuradurías correspondió a un esfuerzo por constituir descentralizadamente un Subsistema Nacional Anticorrupción (Ley 27380, 2000). Siguiendo esa misma lógica, la Policía Nacional del Perú (PNP) creó la Dirección de Policía contra la Corrupción, unidad cuya función es prestar apoyo técnico-profesional para el control, fiscalización e investigación en diversos organismos del Estado (RM. 100-2001-IN/PNP). Así también, ya en un contexto de descentralización política, se dispuso la

creación de una Procuraduría Pública Regional, dirigida a representar la defensa de los intereses del Estado a nivel subnacional.

Estas reformas normativas e institucionales estuvieron acompañadas de iniciativas (comisiones, consejos, oficinas) focalizadas en materia anticorrupción. En efecto, a partir de la INA, desde el Poder Ejecutivo ha sido constante la creación de iniciativas anticorrupción siguiendo parcialmente la recomendación referida a la institucionalización de la lucha anticorrupción¹. Así, una vez concluido el Gobierno de Transición, se creó el 18 de noviembre del 2001 la “La Comisión Nacional de Lucha Contra la Corrupción y la Promoción de la Ética y la Transparencia en la Gestión Pública y en la Sociedad” (Decreto Supremo 120-2001-PCM, modificado por el Decreto Supremo 047-2003-PCM y Decreto Supremo 035-2005-PCM). Esta Comisión estaba presidida por un representante del Presidente de la República al cual se le denominó el “Zar Anticorrupción” y se le asignó (a dicha Comisión) funciones de denuncia “ante el Ministerio Público [de] aquellas conductas que comprendan actos de corrupción cometidos por personas naturales o jurídicas que involucren fondos públicos”².

Posteriormente, por medio de los Decretos Supremos 082-2005-PCM y 002-2006-JUS, se integró a la estructura orgánica del Ministerio de Justicia y se modificó su denominación a Consejo Nacional Anticorrupción (CNA). La duración de dicho consejo, no obstante, fue breve; prontamente, mediante el Decreto Supremo 085-2007-PCM del 19 de octubre de 2007, quedó desactivado y se dispuso la creación de la Oficina Nacional Anticorrupción (ONA).

Esta nueva entidad tuvo el encargo de desarrollar investigaciones preliminares para detectar patrones de actos y prácticas de corrupción y, a partir de ellos, promover la implementación de políticas públicas que permitan consolidar una ética adecuada para la función pública. Consustancial a sus funciones principales fue el encargo de elaborar un nuevo Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción. Sin embargo, la creación de la ONA fue criticada desde diversos sectores de la opinión pública, y desde el Ministerio Público y la Contraloría General de la República en particular por la superposición de funciones. Ello precipitó la renuncia de sus miembros y por medio de Decreto Supremo 057-2008-PCM del 15 de agosto de 2008 quedó oficializada su desactivación.

Luego de dos años de ausencia de una oficina que haga seguimiento a las políticas de Estado anticorrupción, fue creada, por Decreto Supremo 016-2010-PCM, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Se trata esta vez de un espacio de coordinación entre el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, los organismos autónomos, representantes de los gobiernos subnacionales, gremios empresariales y la sociedad civil; todos aunados en el esfuerzo de proponer políticas y acciones a mediano y largo plazo para prevenir y sancionar la

¹ La recomendación formulada por la INA precisaba la creación de una institución autónoma cuyo titular fuera elegido por votación calificada de las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la República y que gozara de autonomía política y administrativa.

² Inciso c) del artículo 3° del Decreto Supremo 120-2001-PCM.

corrupción. El principal objetivo de esta comisión es hacer seguimiento y actualizar el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, dirigida a la concreción de acciones específicas con el fin de erradicar la corrupción en el país.

En resumen, se trata de una década que generó -a través de la reacción coyuntural a la situación política- una serie de elementos normativos y una línea institucional para luchar contra la corrupción. Es evidente, sin embargo, que muchas de estas iniciativas tuvieron poca coordinación, lo que ha generado cierto desorden en el tema. Pero ¿cómo se planteó la lucha contra la corrupción?, ¿qué es lo que se entiende por corrupción?

2. Consideraciones sobre las definiciones del fenómeno de la corrupción: gran corrupción y pequeña corrupción

La literatura sobre corrupción se organiza alrededor de tres grandes ejes: desde la economía, el estudio de las determinantes económicas de la corrupción y sus consecuencias sistémicas; desde las ciencias de la administración pública en conjunción con estudios microeconómicos, la construcción de modelos (teoría de principal agente) para el estudio de las estructuras de oportunidades e incentivos de la corrupción; y desde las ciencias jurídicas, el estudio sobre implementación de políticas de prevención y fiscalización de la corrupción.

El campo de estudios macroeconómicos ha producido investigación dirigida sustancialmente a cuantificar la corrupción, aislar los factores subyacentes a su alta o baja incidencia, determinar las consecuencias sobre el funcionamiento de los sistemas de gobierno y proveer soluciones a nivel de reformas e ingeniería institucional (Rose Ackerman, 2001). En la misma línea, los estudios macroeconómicos han intentado controlar una variable “corrupción”, para el diseño de mejores políticas públicas y la predicción de factores de riesgo en inversiones por parte del sector privado (Banco Mundial, 2012; Anwar, 2007; Azfar, 2007; Kaufmann y otros, 2006). En un intento por acercar ambas miradas, la literatura se ha venido concentrando en las formas de medir y controlar la penetración económica (incentivos de empresas y entidades financieras) en las estructuras estatales (Kauffman y otros, 2006; Charap, 1999; Tanzi, 1998). Desde ese punto de vista, el Banco Mundial ha sostenido que la corrupción es un fenómeno medible, estadísticamente aprehensible en función de la cantidad de dinero desviado producto del abuso de un puesto público (Banco Mundial, 2012).

El control de la variable corrupción se ha orientado también al estudio de agentes individuales, por ejemplo, funcionarios que son inducidos a actos de corrupción por los superiores, una firma o cargo público (James, 1969). En las teorías de la elección racional y del principal agente se construyen modelos sobre la base de la existencia de un individuo (el principal) que induce a un agente (un funcionario público, por ejemplo) a actuar en beneficio de aquel. Quizás el modelo más conocido sea el popularizado por Gary Becker, en el cual un funcionario público, en tanto agente racional, acepta incentivos por parte de

un principal si y solo si el cálculo de las ganancias esperadas supera el cálculo de posibles riesgos de detención y castigo (Becker, 1968). A partir de este modelo, la corrupción es pasible de mitigación: i) reduciendo el número de transacciones sobre las cuales se dispone una gran discrecionalidad por parte de los agentes; ii) reduciendo el espectro de posibles ganancias; iii) incrementando el número de controles; y iv) incrementando la severidad de los mecanismos punitivos (Anwar, 2007; Acconcia D'Amato & Martina, 2003).

Posición análoga prepondera en los enfoques administrativistas. Primero, según la escuela de la Nueva Gestión Pública la corrupción es un fenómeno relativo al mal funcionamiento de las estructuras de gobierno; concretamente, es producto de un desfase entre las metas de gobierno, las capacidades de la burocracia administrativa y, en segundo lugar, la cultura organizacional afín a esta (caracterizada por el afán de lucro y ganancia). Así por ejemplo, según Klitgaard, la corrupción al interior de las estructuras de gobierno sería un problema de motivos y oportunidades: los motivos están en relación a bajos salarios y ausencia de incentivos (para una gestión limpia); las oportunidades refieren al abanico de posibilidades para el ejercicio de un poder discrecional y libre de control. La ecuación es la siguiente: $\text{corrupción} = \text{monopolio del poder} + \text{discrecionalidad} - \text{rendición de cuentas}$ (Klitgaard, 1988). Desde estos enfoques, las conclusiones coinciden en la necesidad de cambios en la gestión, mayores regulaciones y reformas contractuales dirigidas a crear una funcionalidad orientada hacia el logro de resultados. Bajo esa lógica, los funcionarios mantendrán sus cargos en función de si cumplen con sus obligaciones contractuales (Anwar, 2006; Shah, 2005, 1999). Avances en los estudios neoinstitucionales se han centrado por ello en este tipo de reformas y en la reducción de los costos y número de transacciones a realizar en la prestación de servicios (Von Maravic, 2003; Lambsdorff, 1999).

Las conclusiones de los estudios económicos (sean estos macro o micro) muestran una disposición analógica a las conclusiones de varios estudios administrativistas: ambos enfoques demuestran un vínculo entre mayores niveles de corrupción y un “inadecuado funcionamiento de las estructuras gubernamentales y empresariales”: “La corrupción es un síntoma de que algo no ha funcionado bien en la gestión del Estado. Las instituciones diseñadas para gobernar la interrelación entre los ciudadanos y el Estado se utilizan, en vez de ello, para el enriquecimiento personal y para proporcionar beneficios a los corruptos” (Rose Ackerman, 2001: 11). Similar diagnóstico presentan algunos estudios desde la escuela neoinstitucionalista, en los que se correlaciona la incidencia del fenómeno en economías emergentes con el hecho concreto de estructuras de gobierno precariamente institucionalizadas (Acemoglu, 2004). En la misma línea versan estudios que correlacionan “altos niveles de corrupción” con “bajos niveles de inversión pública” (Mauro, 1998; 1995). Y desde las ciencias políticas se viene estudiando el aumento de la corrupción en relación con la expansión de los aparatos burocráticos inexorable a las políticas de descentralización; varios autores coinciden en afirmar que no solo se descentraliza el gobierno, sino también las formas de corrupción, a la vez que disminuye la eficacia de los mecanismos de control intragubernamental (Gardner, 2002; Ahlin, 2001; Shleifer & Vishny, 1993). En suma, bajo estas disposiciones teóricas se ha privilegiado la formulación de respuestas normativas, a nivel de ingeniería política, es decir, “resolver el problema de la corrupción” y minimizar su

impacto (negativo) en las economías nacionales y sistemas políticos (Médard, 2000; Charap, 1999, Wademan, 1997).

Las ciencias jurídicas han seguido una línea de análisis semejante a los estudios económicos y administrativistas. En el terreno del derecho son tres las perspectivas de análisis: i) el estudio de las deficiencias penológicas, esto es, falencias sistémicas que permiten que ocurra un acto de corrupción o que este quede impune; ii) los modos en que se deben implementar y reglamentar las leyes anticorrupción; y, iii) el intento de explicar las conductas en función a ambiciones personales, un juego de intereses que es preciso controlar a través de mecanismos punitivos. Estas asumen como premisas deductivas fundamentales los códigos y tipificaciones, y restringen así el análisis a los comportamientos penados (Montoya Vivanco, 2000; Berdugo y otros, 1999). Por ejemplo, la discusión constitucionalista y penalista ha girado en torno a pensar no solo penas disuasivas, sino también incentivos para alentar comportamientos probos. Se ha tendido así a privilegiar reformas del Estado bajo la idea que una mejora en la eficiencia del aparato institucional tiene como resultado la disminución de los riesgos de corrupción. El símil jurídico con la pretensión económica de aislar la variable corrupción es evidente: se trata de controlar la variable corrupción ya sea para fines de predictibilidad en el destino de las inversiones, o bien para la construcción de más y mejores leyes anticorrupción.

“En este espacio [el de las disciplinas jurídicas] el estudio se ha realizado fundamentalmente en intento de construir políticas anticorrupción. Así como en el terreno económico se parte de un modo deductivo, las premisas se encuentran en los códigos penales y es desde estos que se estudia lo corrupto, sin entrar en el terreno práctico, y agrupándose en entrever las falencias del sistema legal para condenar, procesar o permitir que se lleven a cabo actos corruptos”. (Mujica, 2011: 32).

La literatura sobre corrupción desde las ciencias sociales no es de la más abundante. La mayoría de investigaciones se ha dirigido a comprender la figura del clientelismo (Gelnner, 1997 citado por Mujica, 2011), y también la estructuración de redes familiares en estructuras criminales afines al modelo mafia (Hobsbawn, 2000; Gambetta, 1993 citados por Mujica, 2011). La vía de comprensión fenoménica de algunos estudios asume una disposición semejante a las centradas en un agente principal; como indica Mujica sobre estas miradas: “[...] la corrupción funcionaría bajo una lógica de clientelas, en donde un patrón determina las posibilidades y servicios frente a un cliente (o un conjunto de clientes), esto en lógicas estables de manutención de dicho vínculo asimétrico y de subordinación” (Mujica, 2011: 30-31). Una revisión panorámica del terreno de investigación en ciencias sociales permite constatar que hay avances importantes desde perspectivas etnográficas, las cuales permiten pensar el fenómeno de la corrupción como un fenómeno activo, indisociable de las prácticas sociales en la vida cotidiana de los sujetos (Mujica, 2011; Medard, 2000; Gupta, 2000). Sin embargo, son escasos los estudios que han intentado construir una conceptualización de la corrupción distinta de la economía, el derecho o la gestión administrativa.

En ese sentido, es posible constatar que estas disciplinas, aunque obedecen a premisas y objetivos diferentes, convergen a la hora de conceptualizar el fenómeno corrupción. La definición más recurrente afirma que la corrupción consiste en la “la mala utilización de un bien público en beneficio privado” (Zegarra, 1999; Eigen, 2004); y, equivalentemente, según Tanzi: “[la corrupción] es el abuso de un cargo público en beneficio privado” (Tanzi, 1998:4). Estas definiciones, aunque con variaciones semánticas y matices (por ejemplo, ya sea un énfasis en el desvío de bienes materiales y/o simbólicos en beneficio propio, o simplemente en el abuso de poder de cargo), recorre la literatura sobre el tema; en efecto, el campo de estudios muestra la existencia de un tejido conceptual común y una aceptación unívoca de la corrupción y su vinculación al abuso del poder en función del interés privado. Estas conceptualizaciones se organizan desde la academia y se desplazan en el terreno de las agencias internacionales de cooperación, los organismos, convenciones y tratados internacionales.

En efecto, gran parte de la literatura desde los organismos internacionales se centraliza también alrededor de una definición de corrupción en tanto “abuso de un cargo público en beneficio de un interés privado” o análogas variaciones semánticas (OECD, 2009; Anwar, 2007; Dye, 2007 UNODC, 2004). Sin embargo, es una constatación que esta definición, plausible en términos de acuerdos y convenciones internacionales, es un problema para la investigación centrada en corrupción en empresas y organizaciones no gubernamentales, y no es siempre traducible en indicadores para la elaboración de mecanismos de fiscalización y control jurídico. Así, por ejemplo, las definiciones jurídicas que se basan en las técnicas de comisión de delito definen un espectro de posibilidades de actos de corrupción (prevaricato, cohecho, extorsión, etc.); sin embargo, operacionalmente, la legislación internacional utiliza estándares que, a menudo, exceden la legislación penal de varios países (OECD, 2009; Norad, 2007). A partir del reconocimiento de este problema, los organismos internacionales y la literatura académica han invertido esfuerzos en la creación de tipologías y estándares cada vez más universalizables a las realidades sociales, siempre diversas y contingentes. En tal sentido, uno de los documentos de referencia más importante es el *United Nations Handbook on Practical-Anticorruption Measures for Prosecutors and Investigators*, que contiene una tipología de actos de corrupción y prescripciones sobre formas de medición, organización de evidencia y mecanismos de judicialización de casos de corrupción.

- i) *Gran Corrupción y Pequeña Corrupción*. La Gran Corrupción describe una forma de corrupción que suele invadir o producirse en altas esferas de los gobiernos, implicando consecuentemente grandes abusos de poder, violación sistemática de la legalidad, inestabilidad económica y desconfianza en la institucionalidad formal del gobierno. En ocasiones suele referirse a esta forma de corrupción como la “captura del Estado”, toda vez que suele implicar intereses externos direccionando el sistema político a fines privados. En términos analíticos, la Gran Corrupción se distingue de la Pequeña Corrupción o “corrupción administrativa”. Esta involucra el intercambio de pequeñas sumas de dinero a cambio de favores, y aunque localmente situada en puntos específicos de la estructura de gobierno, suele conllevar considerables pérdidas y, de volverse endémica, grandes desfalcos

del erario público. Sin estar dissociadas, la diferencia principal entre ambas no reside en su magnitud o escala, sino en los actores implicados: la primera involucra actores del ápice estratégico de la estructura de gobierno; mientras, la segunda, suele involucrar personal administrativo y funcionarios de mediano y bajo rango (Anwar, 2006; UNODC, 2004).

- ii) *Corrupción activa y corrupción pasiva.* En las discusiones terminológicas sobre el fenómeno corrupción es usual diferenciar entre corrupción activa y pasiva. La primera engloba todos aquellos actos de corrupción en los que se ofrece un pago (la figura del soborno), mientras la segunda agrupa todos aquellos casos en las cuales un funcionario exige o requiere la entrega de alguna forma de pago. Ambas son modalidades que pueden dar inicio a un acto de corrupción. En ese sentido, es necesario que las estrategias anticorrupción cubran, bajo la nomenclatura de “corrupción activa” o “corrupción pasiva”, tanto aquellos casos en los que el ofrecimiento o requerimiento de pago tuvo respuesta afirmativa, como aquellos otros en los que se obtuvo una respuesta negativa (Anwar, 2006; UNODC, 2004).
- iii) *Soborno.* El soborno, o coima, es un acto de corrupción en el que se otorga o recibe una dádiva a cambio de un favor u omisión de las obligaciones a las que está sujeta el cargo. Esta es la forma más común y extendida de corrupción. Esta dádiva puede adoptar formas diversas: dinero en efectivo, acciones en una compañía, favores sexuales o la promesa de un futuro mejor (Anwar, 2006; UNODC, 2004).
- iv) *Fraude y Malversación.* Ambas formas de corrupción implican la sustracción y apropiación -total o parcial- de un bien –sea este público o privado- por parte del personal encargado de su administración. Así por ejemplo, malversación supone el robo total o parcial del bien administrado. Mientras que fraude implica el uso de información falsa o engañosa para así inducir a un propietario o administrador la entrega, involuntaria, del total o parte del bien a su cargo (Anwar, 2006; UNODC, 2004).
- v) *Extorsión.* A diferencia de un soborno, que siempre asume la figura de incentivos o dádivas, una extorsión consiste siempre en la aplicación de alguna forma de coerción para inducir así la cooperación del agente (Anwar, 2006; UNODC, 2004).

¿Qué es lo relevante de estas discusiones y acuerdos? Que *la corrupción no es un fenómeno unitario, ni homogéneo* (Mujica, 2011; 2009) y, por lo tanto, no puede ser abarcado por medidas unívocas y unidireccionales. Lo primero a destacar de las definiciones es que *la lucha contra la gran corrupción* es diferente de aquella que se establece *frente a la pequeña corrupción*. La primera requiere enfoques de combate de equipos especializados, la segunda requiere enfoques preventivos (Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez, 2012). Esto se debe a que la gran corrupción tiende a concentrarse en altas esferas de la administración, moviliza

grandes recursos económicos o decisiones de alto nivel en la jerarquía estatal y, por lo tanto, tiende a implicar sumas desviadas muy altas (las que tienden a pasar por el sistema financiero) generando enriquecimientos ilícitos. Esta, la gran corrupción, genera la desconfianza en las autoridades centrales, pervierte el funcionamiento del aparato estatal y desvía los recursos. La pequeña corrupción, en cambio, se concentra en las esferas locales de la administración pública, en el acceso a servicios, en la relación con los ciudadanos. Tiende a movilizar pequeños montos de recursos económicos u otros bienes, y se ubica en el escenario procedimental de atención al ciudadano (Mujica, 2011; 2009). No obstante, hay que llamar la atención a este tipo de corrupción pues mina de manera progresiva las bases de la legitimidad de las autoridades y genera una sensación generalizada de corrupción en el Estado. Esta forma de la corrupción extendida y constante, difícilmente puede ser abordada con enfoques de combate, pues implicaría una inversión considerable en miles de acciones cotidianas, sin embargo, los enfoques preventivos sí pueden evitar los elementos que la provocan o la permiten.

3. Sobre la diferencia entre los enfoques de prevención y los enfoques de combate de la corrupción

La lucha contra la corrupción implica por lo menos dos enfoques complementarios: uno concentrado en el combate frente a los actos de corrupción realizados, otro concentrado en acciones preventivas de los posibles actos de corrupción que se puedan cometer. ¿Cuál es la diferencia entre estos enfoques y a qué tipo de actos de corrupción se refieren? (Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez, 2012).

Es evidente, como vimos en las secciones anteriores, que la corrupción no implica una forma unívoca, sino prácticas diversas y muchas veces dispersas en el escenario local. ¿Qué implica el combate contra la corrupción? Implica: i) la investigación de los casos de corrupción, ii) la determinación del daño y el cobro de la reparación civil producida por el acto de corrupción, iii) existencia de equipos especializados para el seguimiento de los casos (equipos de peritos, equipos de inteligencia e inteligencia financiera, abogados especializados, etcétera), iv) un marco normativo para que estos delitos estén tipificados, para que existan los instrumentos para la detección, persecución y sanción, y marcos normativos para compartir información y elaborar estrategias conjuntas (Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez, 2012).

El enfoque de combate contra la corrupción tiende a concentrarse sobre la gran corrupción (lo que no quiere decir que no haya enfoques preventivos respecto de la gran corrupción o enfoques de combate respecto de la pequeña corrupción); se trata de concentraciones de enfoques, sin exclusión de medidas combinadas, por las siguientes razones:

- i) El costo, tiempo y personal que requiere una investigación de un acto de corrupción. Ello implica un entrenamiento especializado y, por lo tanto, un personal especial que no es abundante y funciona como unidades de élite.

Estos procesos difícilmente pueden ser replicados por cada caso de pequeña corrupción de la vida cotidiana (no porque no sean casos importantes) sino por el tiempo, costo y recursos que ello implica.

- ii) Los actos de gran corrupción tienden a dejar huellas en los registros financieros (pues implican por lo general la movilización de grandes recursos económicos e intereses en juego). Ello significa que el rastro dejado permite el seguimiento a través de los procedimientos de inteligencia aplicada e inteligencia financiera y el uso de las vías de información regular (información bancaria, de registros públicos, de enriquecimiento en general, migraciones, aduanas, etcétera). Ello permite que las labores de investigación y detección de las unidades especializadas puedan llevarse a cabo. En cambio, en los actos de pequeña corrupción, debido al tipo de actores y montos en juego, difícilmente se deja un rastro en el sistema financiero o en las vías regulares de información. ¿Cómo combatir e investigar actos que se producen por pocas cantidades de dinero, en transacciones rápidas y sin huella en los registros de información?

La pequeña corrupción es parte de la vida cotidiana de las personas y de las instituciones. Sus consecuencias son diversas y nefastas, no solamente en términos de la confianza en las instituciones locales (Transparencia, 2011), en el impacto a la economía doméstica (Yamada, 2011, determina que en promedio el 5,11% de los ingresos de una familia de escasos recursos económicos se destina para el pago de coimas) o en la calidad de los servicios (Defensoría del Pueblo, 2010), sino que, además, son la principal causa del aumento de percepciones sobre la incidencia de la corrupción. En efecto, los ciudadanos miden y construyen sus percepciones sustancialmente respecto a aquello que experimentan y que se asume como un elemento constante. La pregunta que surge al respecto es si es posible establecer estrategias de combate respecto a estos fenómenos, y la respuesta es sí, sin embargo, el costo que ello implica es muy alto, el personal entrenado es escaso y los actos de pequeña corrupción son muchos: detectar, investigar y sancionar a cada uno de los actores que han participado de un acto de corrupción es una tarea muy grande (Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez, 2012). Pero, además, como indicamos antes, es difícil utilizar las estrategias de investigación especializada y litigio en casos de pequeña corrupción.

De esta manera, como ya se ha señalado es el enfoque preventivo el que tiende a concentrarse sobre esta parcela del fenómeno. En efecto, son las miradas preventivas y las formas de accountability las que parecen tener mejor y mayor efecto sobre la pequeña corrupción, debido a que:

- i) La pequeña corrupción está más asociada a actos individuales, a carencias y desigualdades económicas y sociales, a desigualdades de acceso a los servicios y a la precariedad de estos, que a redes complejas o sistemas organizados de corrupción. Ello hace que sean mecanismos que existen más por la ineficiencia del sistema, de los escasos o precarios mecanismos de control o por la ineficiencia de la burocracia y el servicio público, que por la

organización intencional de patrones organizados para el enriquecimiento ilícito. Por lo tanto, las formas de accountability tienden a permitir una intervención con cierta eficacia.

- ii) Del mismo modo, el control de estas prácticas implica tanto un cuidado efectivo con los procedimientos, el resguardo de los riesgos de corrupción a través del accountability vertical, horizontal y societal, como la formación en ética pública, transparencia y valores ciudadanos. Se trata de formas de relaciones sociales a través de práctica de control, y no tanto el combate de acciones individuales que no modifican por sí mismas un sistema.

Así, es posible pensar en una forma heurística un esquema simple de concentración de las iniciativas según los tipos de corrupción y los enfoques que se tienen sobre estas. La Tabla 1 sintetiza estas ideas y permite mostrar la tendencia de concentración de enfoques y medidas (sin que estas sean exhaustivas ni excluyentes). Es importante entender que la concentración de enfoques en tipos de corrupción funciona como elementos complementarios de una estrategia más amplia:

Tabla 1
Los tipos de corrupción y el impacto de las medidas

Enfoques e impactos / tipos de corrupción	Gran corrupción	Pequeña corrupción
Combate	A través de unidades de investigación especializadas (fiscales, procuradores, contralores, inteligencia, inteligencia financiera, etcétera) y herramientas aplicadas de investigación penal, pericia legal, administrativa y financiera.	A través de órganos de control interno, a través de la detección de casos tipo (y tipologías específicas) en la vida cotidiana de las instituciones y su difusión como parte de la prevención general.
Prevención	A través de la adecuación y precisión de los tipos penales al fenómeno concreto, y la adopción de normativa recomendada por las convenciones y tratados internacionales.	A través del corte de los flujos de procedimientos que permiten actos de corrupción; en la producción de mecanismos de accountability vertical, horizontal y societal; y, en la garantía de mayor transparencia y la promoción de valores mediante campañas de difusión.
Medición y registro	A través del registro de investigaciones, el sistema de información de las unidades de combate, y los índices de riesgo de corrupción de las instituciones.	A través de encuestas de percepción, índice de quejas y denuncias y los índices de riesgo de corrupción de las instituciones locales.
Impacto central	Eficiencia institucional, confianza en las instituciones, recuperaciones, cobro de reparaciones civiles	Mejora de las percepciones de los ciudadanos, mejora la confianza en las instituciones locales.

¿Cómo diferenciar las medidas y qué información permite saber cuál es la situación de la gran corrupción o la pequeña corrupción? Uno de los problemas relevantes reside en que no se ha diferenciado las estrategias sobre estos fenómenos, y tampoco los mecanismos de medición; así, no siempre hay indicadores claros para separar estos elementos. Hay una concentración en la medición de percepciones que es importante, pero que no es siempre suficiente para entender la situación del fenómeno. De ahí radica la importancia de entender la función de los indicadores de percepción respecto de los tipos de corrupción (pequeña y gran corrupción) y respecto de los enfoques de acción (prevención y combate).

4. Sobre la función de indicadores de percepción de la corrupción y otras formas de medición del fenómeno

La corrupción es un fenómeno de la vida social. Su disposición activa la muestra en las prácticas cotidianas dentro de la formalidad estatal y su ingeniería institucional (Mujica, 2009). Pero este fenómeno implica un conjunto de prácticas construidas para no dejar huella. La corrupción es un fenómeno de difícil acceso y, por tanto, epidemiológicamente complejo de medir en sus alcances e incidencia. La investigación aplicada se ha centrado no tanto en medir la corrupción, per se, sino en construir registros de percepciones sobre la corrupción (Kauffmann, 2005; Lambsdorff, 2004). Si bien los índices de percepción de corrupción han contribuido a visibilizar la problemática en varios países, y a la formación de un movimiento global “dirigido a eliminar todas las formas de corrupción” (Galtung, 2005), existe actualmente un problema eminentemente metodológico de consecuencias políticas³: ¿Hasta qué punto hay correlato entre las percepciones –en cierto sentido, la representación social del fenómeno- y la práctica concreta de la corrupción? (Olken, 2005); ¿Cuáles son las consecuencias de legislar el problema sin tener certeza de los niveles realmente existentes? (Olken, 2005; Galtung, 2005; Beaumont y otros, 1998).

Una de las críticas más importantes al método de registro y seguimiento subjetivo de la corrupción ha apuntado a que esta sustancialmente gira en torno a la *petty corruption*, mas no sobre la *grand corruption*; por tanto, muchos países que figuran como “escasamente corruptos”, en realidad es por sus bajos niveles de corrupción administrativa, mas no por sus niveles (en gran parte, desconocidos) de corrupción al más alto nivel (Olken, 2005; Galtung, 2005; Beaumont y otros, 1998). Otra crítica apunta a que, dado que la subjetividad social se constituye a partir de la experiencia cultural del fenómeno delictivo, y de sobremanera a partir del registro testimonial de ciudadanos exteriores a la estructura estatal, el efecto de las reformas institucionales y de los mecanismos de control institucional implementados dentro del aparato estatal, efectos que se disponen sobre el funcionamiento administrativo, no sería a priori perceptible a través de los mecanismos de medición

³ Al respecto, no pocos países han adoptado como metas de sus planes de lucha contra la corrupción, el liderar la lista de países percibidos como “escasamente corruptos”; otros tantos dejan de percibir ingentes ingresos y sufren desvíos generalizados de inversiones a raíz de figurar en el ranking de los países con más altos niveles de corrupción. (Galtung, 2006; Gupta, 2000)

empleados en los estudios de percepciones (Olken, 2005; Galtung, 2005; Beaumont y otros, 1998).

Sin embargo, sobre todo en países en vías de desarrollo como el Perú, en los cuales el fenómeno parece concentrarse en casos de *petty corruption*⁴, que implican la existencia de una vasta red informal al interior de la estructura estatal (Mujica, 2009; Huber, 2008, Poole, 2006), que implica un constante desplazamiento y movilización de influencias administrativas y, correlativamente, un *know how* ciudadano de cómo vincularse efectivamente y utilizar apropiadamente los códigos (Huber, 2008), la medición y seguimiento de la corrupción en función a la percepción social de la misma es indispensable e ineludible. Por ello en este apartado hemos sintetizado los principales estudios, a nivel internacional y nacional, que dan cuenta de la situación y magnitud aproximada del fenómeno en el Perú.

El Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional es un indicador global, de base perceptiva, sobre magnitud y alcance del fenómeno de la corrupción. Construido a partir de un procesamiento de datos compuestos, proporcionados por instituciones especializadas de cada país, se mide el alcance general de la corrupción en razón a las percepciones ciudadanas de frecuencia y magnitud de sobornos al interior del sector público. La estandarización de esta data ha permitido (desde 1995) una importante clasificación por países. Los resultados se organizan en una escala que va del 0 al 10, donde 0 equivale a “altamente corrupto” y 10 equivale a “poco o nada corrupto”.

La publicación más reciente (2011) de este organismo internacional ubica al Perú en la posición 80 (de un total de 183 países), con un puntaje de 3.4. Un seguimiento de la evolución temporal de la percepción de corrupción en el Perú, marca que esta ha variado poco, fluctuando alrededor del mismo puntaje por lo menos en los últimos seis años de publicaciones. Considerando el puntaje actual, el país se ubica actualmente en la escena mundial en el segundo quintil más bajo. Ahora bien, como indica la Tabla 2, considerando solamente países del continente americano y el Caribe, el Perú se ubica en la posición número 14 de un total de 28 países (debe señalarse, sin embargo, que otros dos países comparten el mismo puntaje: Colombia y El Salvador), esto es, por encima del promedio regional. Según el Plan Bicentenario, el Perú tiene como meta al 2021 ocupar en este índice el primer lugar de los países menos corruptos a nivel latinoamericano.

⁴ De acuerdo a la información recopilada por la Procuraduría Anticorrupción, del total de casos que dicha Procuraduría investiga, el 63.8% está referido a casos de pequeña corrupción. (Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez, 2012: 7)

Tabla 2
Comparativo Índice de Percepción de Corrupción (IPC) entre países de la región

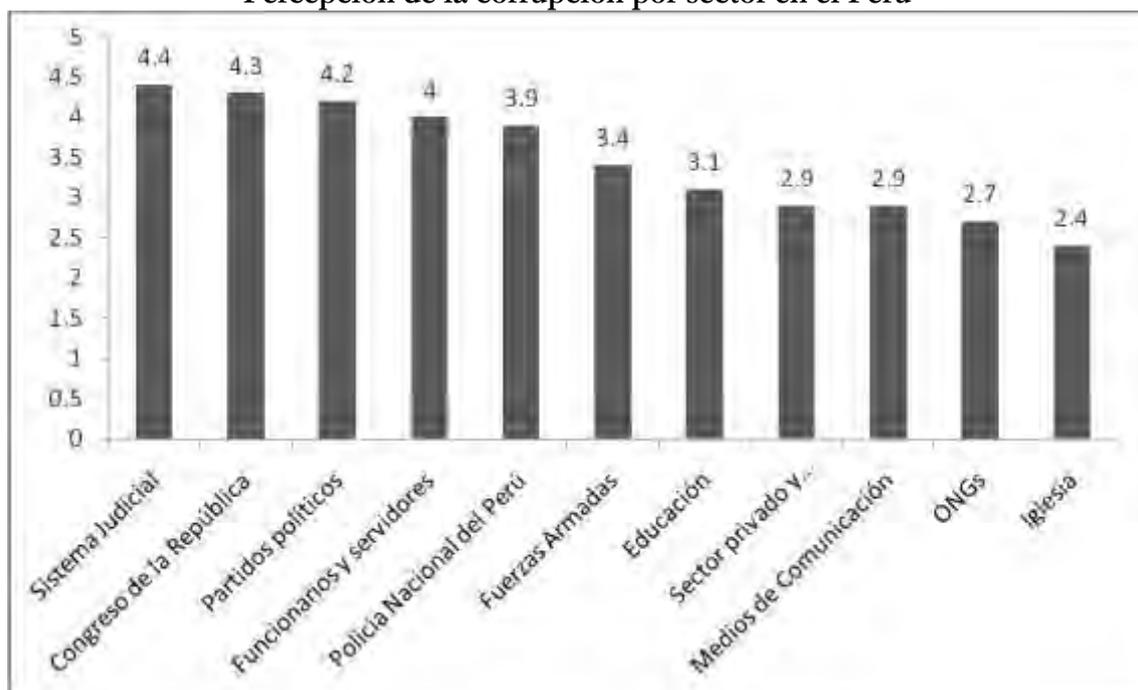
País	Posición IPC América	Puntaje
Canadá	1	8.7
Barbados	2	7.8
Bahamas	3	7.3
Chile	4	7.2
Estados Unidos	5	7.1
Santa Lucía	6	7
Uruguay	6	7
San Vicente	8	5.8
Puerto Rico	9	5.6
Dominica	10	5.2
Costa Rica	11	4.8
Cuba	12	4.2
Brasil	13	3.8
Colombia	14	3.4
Salvador	14	3.4
Perú	14	3.4
Jamaica	17	3.3
Panamá	17	3.3
Trinidad y Tobago	19	3.2
Argentina	20	3
México	20	3
Surinam	20	3
Bolivia	23	2.8
Ecuador	24	2.7
Guatemala	24	2.7
República Dominicana	26	2.6
Honduras	28	2.6
Guyana	28	2.5
Nicaragua	28	2.5
Paraguay	30	2.2
Venezuela	31	1.9
Haití	32	1.8

Fuente: Transparencia Internacional, elaboración propia.

Otro instrumento de medición de la percepción es el barómetro sobre corrupción global de Transparencia Internacional, el cual se elabora sobre la base de encuestas a más de 100 mil personas en 100 países. El barómetro de corrupción mide frecuencia de casos (por ejemplo, sobornos) y la percepción sobre los esfuerzos invertidos por los gobiernos en la

lucha anticorrupción y cuán efectivos han sido estos. En el Barómetro del 2010, en Perú, la mayoría de encuestados considera que los esfuerzos invertidos han sido “Inefectivos”, mientras solo un 8% juzga que los esfuerzos del gobierno han sido “efectivos”. Luego, en la misma línea, es interesante verificar que es una constante en todos los países que las percepciones de corrupción están centralizadas en instituciones que, paradójicamente, se ocupan de combatirla, y el Perú no es la excepción conforme el cuadro siguiente.

Gráfico 1
Percepción de la corrupción por sector en el Perú



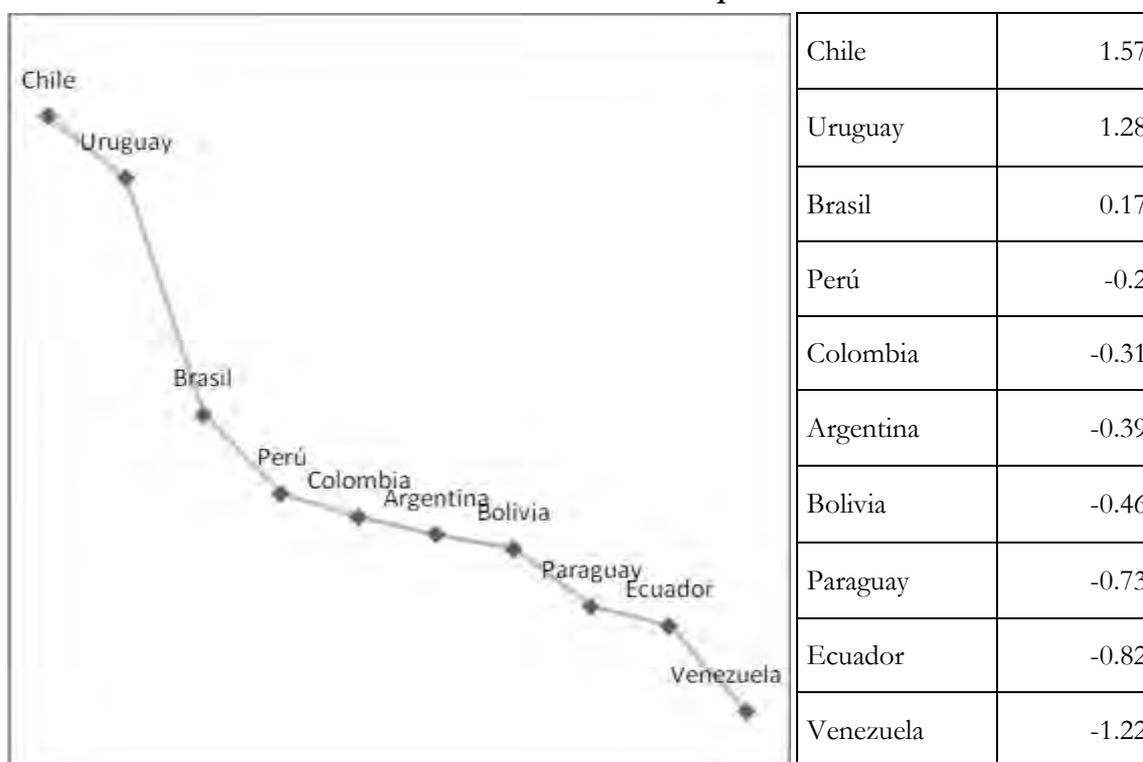
Fuente: Transparencia Internacional. Elaboración propia.

El Banco Mundial presenta desde 1996 su índice global de gobernanza. Son seis dimensiones las que componen el diagnóstico realizado por este organismo internacional: “participación popular y rendición de cuentas”, “estabilidad política y ausencia de violencia”, “efectividad del gobierno”, “calidad del marco normativo”, el “imperio de la ley” y “control de la corrupción”. Este último, al igual que el de Transparencia Internacional, es también un indicador compuesto, de base perceptiva, y elaborado a partir de encuestas realizadas a empresas, ciudadanos y expertos de instituciones especializadas por cada país. En tal sentido, el indicador “control de corrupción” representa percepciones que miden la extensión del uso del poder público en beneficio privado, e incluye tanto *grand corruption* como *petty corruption*, entre otras formas afines al fenómeno de la corrupción. La escala de medición va de -2.5 (débil control de la corrupción) a 2.5 (alto control de la corrupción).

En el último informe de esta entidad (2012), el Perú obtiene un puntaje de -0.20. A lo largo de la década pasada, la puntuación del país se mantuvo estable, en un rango de entre -0,49 y -0,10 ¿Cuál es la posición relativa del país actualmente respecto de los otros que integran el listado? Según el cálculo en percentiles, el Perú se encuentra en el rango 50-75 del total de

países en el Mundo, es decir, por encima del promedio mundial. A nivel sudamericano, el país ocupa el cuarto lugar (de un total de 10 países).

Gráfico 2
Índice “Control de la Corrupción”



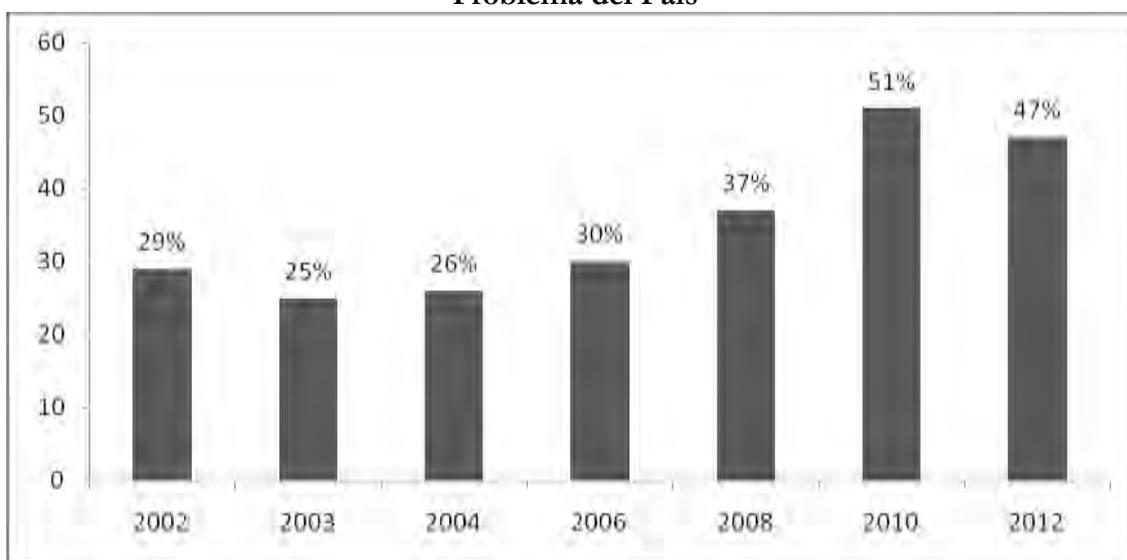
Fuente: Banco Mundial, elaboración Propia. Escala: +2.5=percepción de baja corrupción; -2.5=percepción de alta corrupción

Por último, una fuente de datos importantes es el Latinobarómetro, corporación que realiza estudios cualitativos sobre imagen y niveles de satisfacción con las instituciones democráticas en los países de América Latina. Así, según las encuestas del año 2011 presentadas en el último informe de dicha institución, para los peruanos entre los más importantes problemas sobresalen: la delincuencia (20%), en segundo lugar el desempleo (19%), en tercer lugar los problemas económicos (13%), la pobreza (17%) y la corrupción (8%) (Latinobarómetro, 2012). En todos ellos –salvo la delincuencia, indica la fuente- el Perú se halla por encima del promedio latinoamericano. Así, por ejemplo, en la misma línea, un 43% de los encuestados juzgó estar de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación “No es bueno para la democracia que las personas se salten el procedimiento regular para hacer trámites”. En la misma línea, un 15% estuvo de acuerdo con la afirmación “[es aceptable] Pagar “coima” a un funcionario público si esta es la única manera de obtener las cosas”; lo cual coloca al país por debajo del promedio regional, de un 24% que afirmó estar de acuerdo con dicha afirmación (Latinobarómetro, 2012). El latinobarómetro tiene una virtud heurística importante; a diferencia de las otras fuentes consultadas (si bien ellas presentan indicadores más concretos y cuantitativamente procesados), aquel presenta información sobre corrupción que permite no solo su comparación sino también su correlación agregada con el indicador “confianza en las instituciones” (Latinobarómetro, 2012). Así, no es casualidad que, en paralelo a este y otros

problemas, en la subjetividad social de los peruanos la confianza en sus instituciones sea escasa. Existe continuidad en ello, lo cual está marcado por esa tendencia, que es posible relacionar con la incidencia de conflictos sociales, el descontento generalizado de varios gremios y sindicatos públicos, etcétera.

A nivel nacional han sido consistentes los esfuerzos dirigidos a construir un registro de percepciones ciudadanas sobre el problema de la corrupción. Son tres las fuentes de información más importantes: Las encuestas nacionales de corrupción llevadas a cabo por Proética; las encuestas nacionales sobre corrupción llevadas a cabo por la ONG Ciudadanos al día; y, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) a cargo del INEI. A continuación presentamos una breve síntesis de los principales resultados.

Gráfico 3
Porcentaje de Encuestados que Consideran a la Corrupción como el Principal Problema del País



Fuente: Proética. Elaboración propia.

Según la VII Encuesta Nacional sobre percepciones de corrupción en el Perú elaborada por Ipsos Apoyo –por encargo de Proética⁵, la corrupción es actualmente la segunda preocupación más importante, luego de seguridad ciudadana. En efecto, hoy en día el 61% de los encuestados considera como principal problema la “inseguridad ciudadana”; mientras el 47% de encuestados considera la “corrupción” como el principal problema. Esto marca un descenso al segundo lugar, respecto del año 2010, en el que el 51% de los encuestados identificó aquella como el principal problema nacional. Como muestra con nitidez el gráfico anterior, es el primer descenso luego de una trayectoria in crescendo; en correlato con un aumento de la inseguridad y su cobertura mediática.

⁵ Metodología aplicada sobre la base de 5,914 encuestas a hombres y mujeres de todos los niveles socioeconómicos de las principales ciudades de todos los departamentos del país.

Ahora, en la misma línea de Transparencia Internacional, este estudio establece un ranking respecto a las instituciones en donde se percibirían mayores niveles de corrupción⁶. Al respecto, si bien estos índices de percepción de corrupción no diferencian entre lo que puede ser un problema real de corrupción frente a lo que puede ser un problema de gestión (ej: demora), sí reflejarían un descontento de la ciudadanía respecto del servicio que brindan dichas entidades.

Por otra parte, es interesante notar que en la encuesta del 2012, el 15% manifiesta haber recibido solicitudes de sobornos, 9% de los cuales asegura haber accedido. El año 2010 el porcentaje en este campo fue de 8% y 4%, respectivamente. Esta información contrasta con el crecimiento de la población que rechaza de una manera definida (tajante) los actos de corrupción. Así, en el 2010 la población que rechazaba la corrupción era en promedio de 20%, en tanto en el 2012 aumentó a 30%. Una lectura conjunta de ambos datos puede llevarnos a aseverar que la mayor intolerancia a la corrupción lleva a una mayor denuncia.

Es pertinente trazar una conexión y establecer una línea de continuidad con el estudio de Ciudadanos al Día del año 2010. Este estuvo dirigido, sobre la base de 15,500 encuestas en 158 entidades públicas de todo el país, a estudiar la propensión ciudadana a recibir solicitudes de soborno y de denuncia. Según los resultados publicados en el boletín de dicho año, sólo el 3% de ciudadanos declaró que alguna vez un funcionario o empleado público solicitó “regalos, propinas, sobornos y/o coimas” para favorecer al concurrente en tramites o gestiones de su interés. Similarmente, los datos que proporciona anualmente la Encuesta Nacional de Hogares (INEI, 2012), construida a partir de una muestra de 26,456 viviendas a nivel nacional del ámbito rural y urbano, ratifican que la corrupción es el segundo principal problema del país; el 25.7% lo reconoció así; por delante incluso de la falta de empleo (22.0%) y la inseguridad ciudadana (21.6%). El análisis del registro nacional e internacional sobre percepciones permite colegir que este es un problema presente en la cotidianeidad, un problema que manifiesta estabilidad.

Todo lo anterior permite dos reflexiones relevantes: i) que la información construida respecto de las percepciones es importante, pero mide sustancialmente la sensación de los ciudadanos respecto de aquella parte del fenómeno de la corrupción que toca directamente su vida cotidiana (normalmente asociada a la pequeña corrupción –petty corruption-) y difícilmente permite dar cuenta de acciones concentradas en el combate a la gran corrupción (medidas normativas, creación de instituciones o unidades especializadas) que no tiene correlato con estas formas de la corrupción. ii) Por lo tanto, permiten una medición importante respecto de la sensación ciudadana respecto al impacto de medidas asociadas al combate de la corrupción en la esfera cotidiana del sujeto y al impacto de estas medidas en los procedimientos concretos, en la administración de bajo nivel.

⁶Según la Encuesta, aparece el Poder Judicial (56%) como la institución donde se perciben mayores niveles de corrupción, seguido de la Policía Nacional del Perú (52%), el Congreso de la República (47%), los Partidos Políticos (27%), las Municipalidades (24%), los Gobiernos Regionales (20%), la Fiscalía de la Nación (16%), el Gobierno Central (9%), el Sector educativo (9%) y el Sector defensa (9%).

Ahora bien, resulta pertinente analizar el impacto de dichas mediciones en las medidas que se toman en la lucha contra la corrupción. Sin duda, la medición de percepciones es una herramienta importante y necesaria, pero no mide el impacto de todas las medidas y acciones realizadas y puede no revelar de manera objetiva y justa los avances en una determinada institución y país⁷. En ese sentido, fenómenos como la corrupción, pero también fenómenos como el robo y el hurto, las violaciones sexuales, la violencia doméstica y otros, implican cifras considerables de subregistro (porque no se denuncian, porque no se registran o porque hay pocos estudios de estimación de la cifra oscura). ¿Qué elementos se pueden tomar en cuenta entonces para elaborar mediciones racionales y coherentes respecto de las medidas que se disponen? ¿Qué información se puede medir para complementar de manera objetiva la información basada en percepciones? Por un lado, es necesario dar cuenta de las fuentes existentes disponibles:

- i) Los registros de bases de datos de la Procuraduría Anticorrupción, las bases de datos del Ministerio Público, del Poder Judicial y de la Contraloría General de la República, además del registro de las comisiones de procesos disciplinarios de las instituciones y sus mecanismos de denuncia, son una fuente de información importante *para estudiar los tipos de actos de corrupción y medir su incidencia*.
- ii) Los registros de las encuestas de percepción y sensibilidad respecto a la corrupción permiten establecer comparaciones de la *transformación de las percepciones y del impacto de medidas preventivas locales o de lucha contra la gran corrupción que han sido publicitadas* a través de medios de difusión masiva. Ello marca un elemento: que estas encuestas miden el impacto en la percepción, y esta se dispone ante la experiencia cotidiana y ante la información difundida por los medios (por lo que las campañas de difusión de logros y acciones exitosas son de mucha importancia).
- iii) Los índices de riesgo de corrupción institucionales están destinados a medir la efectividad de las normas, de la actualidad y adecuación de la normativa interna para la prevención de la corrupción y *la eficiencia de la ingeniería*.

Qué es lo importante: que estas mediciones deben ser estudiadas en función de las medidas asociadas a su impacto y no como elementos abiertos frente a cualquier tipo de acción. Así, las medidas de prevención construidas a través de la mejora de la legislación especializada difícilmente impactarán en las percepciones de los ciudadanos. Del mismo modo, la efectividad y aumento del cobro de reparaciones civiles producto de actos de corrupción probablemente no repercuta en los índices de riesgo. Es importante entender la adecuación de las acciones, objetivos y estrategias anticorrupción asociadas a otros modos de medición.

⁷ En el año 1999, caracterizado por altos niveles de corrupción, Perú registró su mejor ubicación en el Índice de Percepciones de Corrupción (Corruption Perceptions Index). En efecto, de una evaluación de 99 países, Perú registró un CPI de 4.5 ubicándose en el puesto 40 a nivel mundial y en el puesto 5 a nivel regional.

5. Consideraciones sobre el estudio de la corrupción y sobre las medidas para la lucha contra este fenómeno

Los elementos que se han discutido en este capítulo permiten algunas consideraciones que sirven como elementos metodológicos y conceptuales para pensar la estructura de los planes anticorrupción y sus elementos teóricos de fondo. Estas consideraciones implican cuatro asuntos metodológicos relevantes (1, 2, 3, y 4) y cuatro consideraciones sobre las acciones (5, 6, 7 y 8):

1. *Diferenciar lo macro de lo micro.* La construcción de un plan anticorrupción requiere dar cuenta de la diferencia entre los tipos de corrupción, pues no todas las medidas afectan a todos los tipos y sus formas particulares. Si no se tiene en cuenta esta diferencia general entre la gran corrupción y la pequeña corrupción (y la especificidad de prácticas más precisas dentro de esta generalidad) las medidas dispuestas pueden perder fuerza y precisión.
2. *Diferenciar el combate de la prevención.* Muchas veces se asume que la lucha contra la corrupción implica solo una mirada de combate o sanción de la corrupción o se piensa que los enfoques represivos deben abarcar todos los tipos de corrupción. Diferenciar las medidas de combate de las medidas de prevención (que son complementarias) permiten dar cuenta del objetivo de las acciones y de los resultados que se pueden esperar de estas. Del mismo modo, es importante entender que las miradas de combate tienden a tener poco impacto en los actos de pequeña corrupción y que las miradas preventivas tienden a ser más útiles en este campo; viceversa, los enfoques de prevención tienen dificultades para evitar actos de gran corrupción, pero los enfoques de combate permiten una lucha eficiente en este campo.
3. *Comprender las funciones de las herramientas de medición de la corrupción disponibles y sus límites.* Si bien las mediciones de percepción son importantes, estas tienden a concentrarse en medir el impacto de cierto tipo de acciones (preventivas) y para ciertos tipos de actos de corrupción (pequeña corrupción), sin hacer diferencia frente a lo que pueden ser problemas de gestión. Es importante ampliar el abanico de fuentes de información y determinar qué acciones impactan en estas.
4. *Entender la relación entre las acciones anticorrupción y el impacto en las herramientas de medición disponibles.* Es necesario diferenciar los resultados de las mediciones y sus variables y asociarlas a las acciones y medidas que les correspondan. Así, si bien se puede tener como objetivo “mejorar las percepciones”, se debe tener en cuenta qué medidas y acciones impactan de manera clara y concreta en este indicador de medición y no establecer asociaciones no racionales entre acciones e impacto en la herramienta de medición.

5. *La producción de un Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción es una herramienta general.* Un plan nacional para luchar contra la corrupción debe tener un enfoque general y estratégico marcado por la necesidad de generar cambios institucionales y normativos que consoliden la necesaria articulación entre las entidades destinadas a combatir la corrupción. En ese sentido, un plan debe tener un enfoque concentrado en la mayor parte de sus objetivos y estrategias en la gran corrupción y en un enfoque de prevención y combate, el cual deberá traducirse en planes operativos u otros instrumentos de gestión que tomen en cuenta las principales vulnerabilidades o riesgos, las necesidades y consideraciones metodológicas en cada sector del Estado. Para la realización de dicha tarea se requiere una centralizada coordinación y asistencia técnica a efectos de guardar coherencia entre dichos instrumentos y el Plan Nacional Anticorrupción.
6. *Los enfoques de prevención y combate, así como la concentración en la gran y pequeña corrupción deben tomarse en cuenta en el desarrollo de los planes operativos sectoriales de lucha contra la corrupción u otros instrumentos de gestión.* Se trata de enfoques complementarios que permiten la adecuación de medidas concretas al esquema conceptual y la agenda central que propone el Plan Nacional, ello implica tomar en cuenta la especialización y concentración de cada uno de los sectores en tipos de corrupción específicas y en medidas especializadas.
7. *Es importante establecer el diagnóstico de los tipos de actos de corrupción de cada sector.* Esta tarea permitirá dar cuenta de los tipos de actos y la construcción de inventarios y tipologías, sobre las cuales se pueden construir mecanismos específicos de combate y prevención y la concentración en la gran corrupción o en la pequeña corrupción.
8. *Es necesario construir indicadores del impacto de las acciones y estrategias, además de las unidades de medida de la realización de las mismas.* Así, es importante que se determinen metodologías comunes, e indicadores de impacto registrables, medibles y comparables (cuantitativos y cualitativos) que permitan no solamente hacer un inventario de acciones, sino una evaluación de su impacto en las percepciones, en la erradicación de tipos de actos de corrupción o en la reducción del riesgo de corrupción en las instituciones del Estado.

CAPÍTULO II

EL PLAN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2008-2011: UN DIAGNÓSTICO SOBRE SUS OBJETIVOS Y ACCIONES

1. El proceso de elaboración y los objetivos del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2008-2011

El Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2008-2011 se elaboró en dos etapas. En la primera (iniciada el 2006), el Ministerio de Justicia preparó un proyecto atendiendo al mandato del Decreto Supremo 004-2006-JUS⁸; pero este no fue aprobado por el gobierno de Alejandro Toledo. El gobierno siguiente, presidido por Alan García, se encargó de realizar un nuevo análisis y revisión del Plan⁹, y en el segundo trimestre del 2007, el proyecto fue puesto a consideración del Consejo de Ministros, que a su vez condicionó su aprobación a la revisión de los sectores responsables.

La segunda etapa se inició en el 2008 con la elaboración de un nuevo proyecto, en cumplimiento de lo anunciado por el Presidente del Consejo de Ministros, Yehude Simon (quien se desempeñó en el cargo entre el 14 de octubre del 2008 y el 11 de julio del 2009), en su presentación ante el Congreso de la República¹⁰. Este señaló que se contaría con un Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción en un plazo no mayor de 45 días. En esta

⁸ Mediante este Decreto Supremo, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 26 de enero del 2006, se creó un Grupo de Trabajo encargado de la elaboración de la propuesta del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, otorgándosele un plazo de 60 días. Dicho grupo estuvo conformado por representantes del Ministerio de Justicia, Consejo Nacional Anticorrupción –que sustituyó a la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública y en la Sociedad–, Presidencia del Consejo de Ministros, Policía Nacional del Perú, Ministerio de Educación, Poder Judicial, Ministerio Público y organizaciones de la sociedad civil; siendo su Secretaría Técnica el mencionado Consejo.

⁹ En esta revisión se recibieron nuevos aportes de instituciones como la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Poder Judicial, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio del Interior, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Agricultura, la Fiscalía de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, el Congreso de la República, el Instituto Nacional Penitenciario, la Contraloría General de la República, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional; así como Gremios Profesionales, por ejemplo, el Colegio de Abogados de Lima, el Colegio de Contadores, el Colegio de Notarios, los Gremios Empresariales como Confiep, APEMIPE, entre otros, elaborándose un proyecto denominado Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y la Ética Ciudadana.

¹⁰ El artículo 130° de la Constitución Política establece “Dentro de los treinta días de haber asumido sus funciones, el Presidente del Consejo concurre al Congreso en compañía de los demás ministros, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas que requiere su gestión (...)”.

etapa el proyecto primigenio elaborado por el Ministerio de Justicia, fue sometido a un proceso de consulta abierta.

Como resultado de ese proceso se recibieron 32 aportes (22 de ciudadanos y 10 de entidades públicas, organizaciones de la sociedad civil, sector empresarial, políticos y de la cooperación técnica internacional). Los aportes fueron considerados en el texto final del proyecto, cuyos últimos cambios se debatieron en el Foro del Acuerdo Nacional. Finalmente, luego de esas actividades de validación, el 23 de diciembre del 2008, en una ceremonia realizada en la Presidencia del Consejo de Ministros se presentó¹¹ el documento (Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2008-2011), que contenía 7 objetivos específicos:

1. Promover el fortalecimiento del Sistema de Lucha contra la Corrupción articulado.
2. Institucionalizar en la administración pública las prácticas de buen gobierno, la ética, la transparencia y la lucha contra la corrupción.
3. Articular una estrategia judicial eficaz e integral contra la corrupción.
4. Promover prácticas y/o conductas en el sector empresarial para combatir la corrupción.
5. Promover la activa participación de los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción.
6. Lograr el compromiso de la sociedad para que participe de manera activa en la lucha contra la corrupción.
7. Desarrollar esfuerzos concertados a nivel internacional en la lucha contra la corrupción.

Estos objetivos fueron desarrollados en 19 estrategias que a su vez contenían 41 acciones, 135 medidas de desempeño, y 162 metas. Este Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción debía ser ejecutado hasta fines del año 2011, por lo que el cumplimiento de sus metas se organizó de la siguiente manera: i) 115 metas en el año 2009, ii) 36 metas en el año 2010, y iii) 11 en el año 2011. Posteriormente, en mayo del año 2010, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción decidiría priorizar 5 de las 19 estrategias del plan (CAN: Acuerdo 005-2010).

¿Cómo se llevó a cabo el cumplimiento de estos objetivos y estrategias? ¿Qué mecanismos se utilizaron para dar seguimiento y evaluar el nivel de cumplimiento del Plan? Para lograr esto se creó un Grupo de Trabajo Multisectorial¹² que presentó el 24 de agosto del 2009, el

¹¹ El Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2008-2011 únicamente fue presentado públicamente, mas no se aprobó mediante norma.

¹² Creado por Resolución Ministerial 044-2009-PCM (29 de enero del 2009) e integrado por un representante designado por la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien la presidió, y por un representante titular y otro suplente de cada uno de los Ministerios. Este grupo tenía entre sus funciones: coordinar la implementación de los objetivos, acciones, medidas de desempeño y metas de competencia sectorial para la ejecución efectiva del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción; supervisar la aplicación de las políticas públicas sectoriales en materia de Lucha contra la Corrupción; diseñar y aplicar los indicadores de gestión que permitan medir los avances en la Lucha contra la Corrupción y Transparencia en el ámbito

Primer Informe Semestral de Avances del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción (como resultado del trabajo de seguimiento a la implementación del Plan). Posteriormente, desde enero del 2010 hasta diciembre del 2011, los Ministerios remitieron reportes sobre el cumplimiento del Plan (acumulando 90 informes correspondientes a 17 ministerios)¹³.

Por otro lado, con la finalidad de monitorear el cumplimiento del Plan, el Pleno del Congreso de la República aprobó por unanimidad la Moción de Orden del Día 8445 (moción presentada el 24 de septiembre y aprobada el 7 de octubre del 2009), disponiendo la conformación de una *Comisión Especial Multipartidaria Permanente encargada del control, seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción*. Mientras estuvo activa, esta comisión emitió cuatro informes (en marzo del 2010; en julio del 2010; en noviembre del 2010; y en marzo del 2011).

Finalmente, a través del Decreto Supremo 016-2010-PCM del 28 de enero del 2010, se creó la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), estableciéndose que las labores del Grupo de Trabajo Multisectorial, y en especial la de supervisión del cumplimiento del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2008-2011, debían ser asumidas por esta entidad. Sin embargo, el Grupo de Trabajo logró fusionarse a la CAN solamente un año después (a pocos meses de que culmine la gestión de gobierno 2006-2011).

2. Un diagnóstico sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2008-2011

Para la construcción del diagnóstico del Plan se han utilizado los “informes de seguimiento” referidos en el acápite anterior, así como información recopilada por parte de la Coordinación General de la CAN. Al respecto, se debe precisar que dicha información corresponde –principalmente- a informes oficiales de entidades del Estado e instituciones internacionales que dan cuenta de acciones y avances en materia de lucha anticorrupción implementadas por distintas instituciones en el marco de sus funciones. Asimismo, es importante relevar que dicha información comprende el período de diciembre del 2008 a septiembre del 2012.¹⁴

Este diagnóstico no analiza el cumplimiento del Plan en función a sus medidas de desempeño y metas debido a que el monitoreo y evaluación del Plan se basó esencialmente en la recepción de reportes que no incluyeron información completa y, en algunos casos,

sectorial; coordinar y presentar las iniciativas legislativas que correspondan, en el marco de la implementación de las acciones del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción, con la finalidad de prevenir y/o sancionar los actos de corrupción en la administración pública.

¹³El contenido de cada uno de los informes pueden verse en:

http://can.pcm.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=29

¹⁴ Si bien el período de vigencia del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2008-2011 culminó en diciembre del 2011, la Coordinación General de la CAN consideró pertinente dar cuenta de todas las acciones realizadas hasta la culminación del proceso de elaboración del nuevo Plan 2012-2016. Ello con la finalidad de brindar información más actualizada respecto de los esfuerzos que en materia anticorrupción se han desarrollado en nuestro país.

relevante. Esta limitación metodológica, ha llevado a la necesidad de recopilar de otras fuentes las acciones más importantes en cada uno de los objetivos planteados. Así, esta sección muestra de manera condensada las principales acciones en cada una de las estrategias planteadas, organizadas según sus objetivos correspondientes.

OBJETIVO 1: Promover el Fortalecimiento del Sistema de Lucha contra la Corrupción articulado

Estrategia 1.1

Fortalecer un Sistema Nacional Coordinado de Lucha contra la Corrupción

Acciones	Observaciones
1. Creación de la <i>Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN)</i> .	Creada por Decreto Supremo 016-2010-PCM, del 28 de enero de 2010. Proyecto de Ley 117-PJ-2011, mediante el cual se busca elevar a rango de ley la norma de creación de la CAN y, de esa manera, consolidar su institucionalidad. Dicho proyecto de ley cuenta con dictamen favorable de la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República.
2. Creación del <i>Grupo de Trabajo Multisectorial de Coordinación para el combate contra el crimen organizado y la corrupción</i> .	Creado mediante Decreto Supremo 010-2012-PCM del 17 de febrero del 2012, con la finalidad de articular el trabajo de las Procuradurías Especializadas en los delitos asociados al crimen organizado (narcotráfico, trata de personas, lavado de activos, terrorismo, corrupción y contrabando).
3. Creación del <i>Grupo de Trabajo para la incorporación del Perú a la Sociedad de Gobierno Abierto</i> .	El Perú aprobó mediante Resolución Ministerial 085-2012-PCM del 9 de abril del 2012 el Plan de Acción para su incorporación a la Sociedad de Gobierno Abierto. La finalidad es establecer compromisos en materia de transparencia y acceso a la información pública, integridad pública, participación ciudadana, gobierno electrónico y mejoras en los servicios públicos.
4. Creación del <i>Grupo de Trabajo de Lucha contra la Corrupción en el Sector Público</i> .	Este grupo fue creado en diciembre del 2011 a partir del impulso de un grupo de congresistas de la Comisión de Fiscalización y Contraloría del Congreso de la República.

La Estrategia 1.1. se refiere a la creación de espacios de coordinación que integren el esfuerzo de las instituciones del Estado con competencias funcionales en el ámbito de la lucha contra la corrupción, así como de organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el tema. Así, la creación de la CAN responde a esta estrategia, al ser un espacio integrado por el Poder Ejecutivo, Poder Judicial, organismos constitucionalmente autónomos, Gobiernos Regionales y Locales, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas - Confiep, la secretaría ejecutiva del Acuerdo Nacional y la Dirección Ejecutiva del Consejo Nacional para la Ética Pública - Proética.

La CAN tiene por mandato articular, coordinar y planificar las acciones que en materia anticorrupción, realizan las instituciones públicas, respetando las competencias y

atribuciones establecidas por ley (Defensoría del Pueblo, 2008: 12). Su papel es fomentar la cooperación institucional, la estandarización de procesos y la adopción de acciones conjuntas. Si bien la CAN constituye la acción más representativa en este ámbito, otras instancias más temáticas y específicas de coordinación interinstitucional han sido creadas (los Grupos de Trabajos “contra el crimen organizado”, para “la Sociedad de Gobierno Abierto”, y para “la lucha contra la corrupción en el Sector Público) en forma simultánea y la CAN - a través de su Coordinación General - participa activamente en todas.

Estrategia 1.2
Coordinar y realizar el seguimiento de las políticas de carácter multisectorial, regional y local en la lucha contra la corrupción

Acciones	Observaciones
1. Creación del Sistema Regional de Lucha contra la Corrupción en la Región Piura.	Creado mediante Ordenanza Regional 202 -2011/GRP-CR del 2 de marzo de 2011. Integrado por el presidente Regional, consejeros regionales, titulares o jefes de las instituciones públicas del ámbito regional y representantes de la sociedad civil regional (Cámara de Comercio, colegios profesionales, entre otros).
2. Creación de la Comisión Regional Anticorrupción en la Región Apurímac.	Creada mediante Ordenanza Regional 011-2012-CG-Apurímac/CR del 5 de junio del 2012. Integrada por representantes del Gobierno Regional, Poder Judicial, Ministerio Público, Municipalidad Provincial de Abancay, Universidad Nacional Micaela Bastidas de Apurímac y representantes de la sociedad civil regional.
3. Creación de la <i>Comisión de Ética, Transparencia e Integridad Institucional (CETII)</i> de la Municipalidad Metropolitana de Lima.	Creada mediante Resolución de Alcaldía 462 del 22 de diciembre del 2011. Integrada por representantes de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, PCM, Proética, Asociación Civil Transparencia, un gremio del Sector Empresarial y un gremio de Trabajadores.
4. Redes Anticorrupción -regionales- promovidas por la Defensoría del Pueblo.	Constituidas en Lambayeque, La Libertad, Abancay, Cusco, Arequipa y Ayacucho. Esta última red se ha consolidado y se denomina <i>Mesa de Trabajo Anticorrupción de Ayacucho</i> .
5. Creación de la <i>Red Nacional Anticorrupción de Proética</i> .	Integrada por representantes de organizaciones sociales, periodistas y estudiantes universitarios. Busca desarrollar iniciativas locales contra la corrupción.
6. Alianza Estratégica para institucionalizar la lucha contra la corrupción.	Suscrita por el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, para coordinar y unir esfuerzos en las acciones de prevención, detección, investigación y sanción de los actos de corrupción.
7. Convenio Marco Tripartito de Cooperación Interinstitucional.	Suscrito por el Poder Judicial, Ministerio Público y Contraloría General de la República, para promover y desarrollar una acción interinstitucional articulada en materia de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción.
8. Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional para la interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia (SAJ).	Suscrito por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Poder Judicial, Ministerio Público, CNM, Tribunal Constitucional, AMAG y MININTER; para facilitar el intercambio de información entre las instituciones firmantes.

En el período 2008-2011 se crearon espacios oficiales de coordinación a nivel regional y local, los cuales están conformados por las principales autoridades de ese ámbito de gobierno, cuya labor se enmarca en la lucha contra la corrupción. Del mismo modo, la Defensoría del Pueblo ha hecho lo propio promoviendo la constitución de Redes Anticorrupción, conformadas por funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil del ámbito regional.

De modo complementario, la sociedad civil ha coincidido en este mismo esfuerzo, a través de la conformación de redes de lucha contra la corrupción a nivel nacional. Estas redes cuentan con el concurso de representantes de organizaciones sociales, periodistas y estudiantes universitarios del ámbito regional, y su finalidad es promover la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. De otro lado, el interés que han tenido las instituciones de realizar un trabajo coordinado y articulado también se ha visto expresado en la celebración de diversos convenios, principalmente, para el intercambio de información y la armonización de normas y procedimientos (como las que han promovido y llevado a cabo las instituciones del Sistema de Justicia).

OBJETIVO 2: Institucionalizar en la administración pública las prácticas de buen gobierno, la ética, la transparencia y la lucha contra la corrupción

Estrategia 2.1

Mejorar y fortalecer mecanismos de rendición de cuentas, acceso a la información, promoción de la ética y transparencia en la administración pública

Acciones	Observaciones
Acceso a la información pública	
1. Resolución Ministerial 301-2009-PCM, que aprueba la Directiva 003-2009-PCM/SG <i>“Lineamientos para el reporte de solicitudes de acceso a la información a ser remitidos a la Presidencia del Consejo de Ministros”</i>	Mediante esta norma se reguló el envío anual de reportes institucionales sobre la atención de las solicitudes de acceso a la información, a fin de que la PCM elabore su informe anual ante el Congreso de la República. El Informe anual 2011 reportó 86,512 solicitudes de información. Fueron atendidas, 81,915 y no atendidas 4,597.
2. En algunas instituciones se aprobaron directivas internas para la atención de solicitudes de información. Algunas incluyeron sistemas informáticos de atención en línea.	Ejemplos: Defensoría del Pueblo, Ministerio de Salud, Biblioteca Nacional del Perú, Municipalidad Metropolitana de Lima, municipalidades distritales de Comas y San Isidro y gobiernos regionales de Cusco y Junín (Defensoría del Pueblo, 2009: 85; Minsa, 2011).
3. Resolución Ministerial 051-2009-PCM que aprueba la Directiva 002-2009-PCM/SGP <i>“Guía para la elaboración del informe mensual de avances en la aplicación de medidas contra la corrupción y para la resolución de denuncias”</i>	Estableció la obligatoriedad para todas las entidades de emitir un reporte mensual donde figuren las principales acciones preventivas y sanciones efectuadas en el ámbito administrativo por casos de corrupción.
4. Organización de la I (2011) y II (2012) Feria Metropolitana sobre acceso a la información pública, por iniciativa de la Municipalidad Metropolitana de Lima (Municipalidad Metropolitana de Lima, 2012).	Contó con la participación de la PCM, Defensoría del Pueblo, Archivo General de la Nación, Universidad Coherente, Suma Ciudadana, Lima Cómo Vamos, Proética, Consejo de la Prensa Peruana y la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ).

Acciones	Observaciones
Portales de transparencia	
5. Decreto Supremo 063-2010-PCM que aprueba la implementación del Portal de Transparencia Estándar – PTE en las entidades de la Administración Pública.	Norma aprobada con el objetivo que las instituciones del Estado cuenten con un formato único para la creación y desarrollo de sus respectivos PTE.
6. Resolución Ministerial 200-2010-PCM que aprueba la Directiva 001-2010-PCM/SGP “ <i>Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública</i> ” ¹⁵	Norma de desarrollo que establece criterios técnicos para la implementación de los PTE.
Rectoría en transparencia y acceso a la información pública	
7. Presentación del Proyecto de Ley 1072/2011-CR, que propone declarar de interés la creación del <i>Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información-INTI</i> .	Se trataría de un Organismo Técnico Especializado, creado con la finalidad de centralizar las funciones normativas, sancionadoras, de control y supervisión en materia de transparencia y acceso a la información.
Ética Pública	
8. Resolución Ministerial 050-2009-PCM que aprueba la Directiva 001-2009-PCM/SGP “ <i>Lineamientos para la promoción del Código de Ética de la Función Pública en las entidades públicas del Poder Ejecutivo</i> ”.	Complementa la Ley 27815, “ <i>Ley del Código de Ética de la Función Pública</i> ” que establece un conjunto de principios, deberes y prohibiciones aplicable a todos los empleados públicos de la administración del Estado.
Rendición de cuentas	
9. Acciones de control en el marco de la Directiva 04-2007-CG/GDES “ <i>Rendición de Cuentas de los Titulares</i> ” aprobada por Resolución de Contraloría 332-2007-CG.	Mecanismo de rendición de cuentas para una mejor fiscalización de los órganos de control.

La estrategia 2.1 organiza sus acciones a partir de los siguientes temas i) acceso a la información pública; ii) portales de transparencia; iii) rectoría en transparencia y acceso a la información pública; iv) ética pública; y v) rendición de cuentas. En cada uno de estos temas se han registrado avances importantes y la construcción de iniciativas diversas:

i) *Acceso a la información pública*.- La Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tiene más de 10 años de vigencia. Sin embargo, es recién el 30 de enero del 2009 que la PCM publicó una directiva para verificar la atención de las solicitudes de acceso a la información pública. Este seguimiento se encuentra a cargo de la Secretaría de Coordinación de la PCM, dependencia responsable de elaborar un informe anual sobre la atención de las solicitudes de acceso a la información pública por parte de todas las instituciones del Estado¹⁶. Antes y después de aprobada la directiva, los informes anuales (PCM, 2011) de seguimiento han descrito con regularidad las principales causas por las cuales las entidades del Estado no cumplían con atender los pedidos de información

¹⁵ Esta resolución ha sido modificada recientemente por la Resolución Ministerial 203-2012-PCM, del 11 de agosto del 2012, que incorpora el Registro de Visitas en Línea al PTE.

¹⁶De 1988 entidades obligadas a informar sobre las solicitudes de acceso a la información, sólo 620 han cumplido. Las faltantes se concentran en las municipalidades distritales, municipalidades provinciales, gobiernos regionales y universidades.

presentados por la ciudadanía (Entre las causas más recurrentes, se encuentran la inexistencia de la información, la no atención por las áreas administrativas requeridas y la falta de pago de tasas).

En la misma línea, a través de reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y el trabajo realizado por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM¹⁷, se han establecido algunas causas que impiden el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública: el desconocimiento de la ley por parte de los servidores públicos¹⁸, la falta de apoyo y constante rotación de quienes en algún momento asumen la responsabilidad de aplicarla en cada entidad, la falta de mecanismos de seguridad y conservación de documentos, la ausencia de archivos organizados, los cobros indebidos (distintos a los costos de reproducción de documentos), la aplicación indebida de las excepciones previstas en la ley para la entrega de información y la ausencia en la ley de un régimen sancionador eficaz, entre otros.

Este escenario da cuenta de una *agenda pendiente* en términos de mejora del marco normativo existente, así como la importancia de crear mecanismos de control y seguimiento eficaz de las solicitudes de acceso a la información pública. Ello implica, por ejemplo, la necesidad de optimizar los reportes de modo que generen indicadores claros sobre lo que se ha logrado y lo que está aún por desarrollar en la Ley, para que el Congreso de la República, en el marco de sus facultades, proponga las soluciones normativas pertinentes¹⁹. Al respecto, la Secretaría de Gestión Pública ha constituido un grupo de trabajo en diciembre del 2011 conformado por entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil a fin de revisar la normatividad y elaborar una propuesta de modificación normativa.

De igual modo, la necesidad de revisión normativa es aplicable a las políticas de transparencia sobre lucha contra la corrupción. Medidas como la establecida en la Directiva 002-2009-PCM/SGP (que regula la difusión mensual de acciones preventivas y sancionadoras en el ámbito administrativo por actos de corrupción), no han sido efectivas ni han generado indicadores claros que permitan evaluar su impacto (por lo que es importante una modificación).

ii) Portales de Transparencia.- En materia de portales de transparencia, además de la implementación del PTE en las entidades de la Administración Pública, es importante destacar una permanente acción de supervisión respecto de su cumplimiento. En el ámbito de los gobiernos regionales y municipalidades provinciales, resaltan los *reportes trimestrales de la Defensoría del Pueblo*; y en el ámbito del gobierno central la evaluación regular de la

¹⁷ La Secretaría de Gestión Pública para identificar las causas que impiden el ejercicio del derecho de acceso a la información pública ha realizado diversas reuniones de trabajo en las cuales han participado entidades públicas y la sociedad civil.

¹⁸ Por ejemplo, se confunden las solicitudes de acceso a la información presentadas como expresión del derecho fundamental, con aquellas solicitudes de los congresistas en ejercicio de sus funciones parlamentarias o de los regidores en ejercicio de sus funciones de fiscalización, así como las solicitudes de información que se verifican entre entidades del estado en el marco de deber de cooperación interinstitucional.

¹⁹ Como indica la Defensoría del Pueblo, “los informes anuales no han constituido herramientas adecuadas para revertir situaciones de vulneración del derecho de acceso a la información pública” (Defensoría del Pueblo, 2011: 87).

Secretaría de Gestión Pública de la PCM. En ambos casos, se observan avances diferenciados en los procesos de implementación del PTE²⁰: en los gobiernos regionales el desarrollo es mayor que en los municipios provinciales²¹; y en el gobierno central, la evaluación de los 19 ministerios da cuenta de significativas mejoras con relación a los niveles de cumplimiento registrados en el último trimestre de 2011²².

Este tipo de supervisión no se da a nivel de las municipalidades distritales, sin embargo, según la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), un número significativo de gobiernos locales del ámbito rural no cuenta con las posibilidades tecnológicas y/o presupuestales para la implementación de dichos portales. En definitiva, a partir de la supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo se concluye que los gobiernos regionales y las municipalidades requieren de un procedimiento interno que les permita mantener debidamente actualizados sus PTE (Defensoría del Pueblo, 2011a: 38). Por su parte, la Secretaría de Gestión Pública ha iniciado en el 2011 un proceso de evaluación a efectos de plantear una propuesta de modificación normativa que ayude a superar algunas dificultades identificadas, por ejemplo, la limitada información que estos difunden o el no uso de lenguaje amigable que garantice su accesibilidad a la diversidad de los ciudadanos.

iii) Rectoría en transparencia y acceso a la información pública.- Actualmente la rectoría en los temas de transparencia y acceso a la información la tiene la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, que tiene como función formular, coordinar, supervisar y evaluar las políticas de acceso a la información pública y transparencia. Sin embargo, otras dependencias de la administración pública asumen funciones complementarias como la Secretaría de Coordinación de la PCM con respecto a los informes anuales sobre atención de las solicitudes de acceso a la información, y la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales, creada tras la promulgación de la Ley de Protección de Datos Personales, que se encarga de supervisar, fiscalizar y controlar el cumplimiento de la normatividad en materia del tratamiento de los datos personales y de detectar infracciones a la misma. Frente a esta situación, en el Plan de Acción de Gobierno Abierto aprobado por Resolución Ministerial 085-2012-PCM (abril del 2012), se consideró como un compromiso del Estado peruano evaluar la creación de una institución autónoma y especializada en esta materia. En esa misma línea, a través del Proyecto de Ley 1072/2011-CR impulsado por el Congresista de la República, Luis Ibérico, *se propone declarar de interés la creación de una autoridad central que ejerza rectoría en el tema.*

iv) Ética Pública.- Desde el 2008, se han aprobado normas de complemento a la Ley 27815, “Ley del Código de Ética de la Función Pública”, disponiendo actividades para la

²⁰Con relación a la implementación del PTE, la Municipalidad Provincial de Huamanga mantiene implementado su PTE en un 100%, seguido de la Municipalidad Metropolitana de Lima con un 91%. A nivel de los gobiernos regionales, Huancavelica, San Martín y Tacna comparten la primera ubicación con un nivel de cumplimiento de 97%. (Defensoría del Pueblo, 2011a)

²¹Según la Defensoría del Pueblo (2011a), el 66% de los gobiernos regionales y 51% de las municipalidades provinciales de capitales de departamento han implementado sus PTE.

²²En efecto, en la supervisión de los PTE de los Ministerios efectuada en el último trimestre del 2011 se advirtió que ninguno de los 19 Ministerios alcanzó el 100% de nivel de cumplimiento. Para el primer trimestre del 2012 se verificó que 5 de ellos alcanzaron el 100%, mientras que en el segundo trimestre se verificó que 9 ministerios alcanzaron el 100%.

promoción de la ética pública, así como incentivos para los empleados públicos del Poder Ejecutivo que cumplan con esta Ley. Sobre la base de este marco, algunas entidades han adoptado herramientas orientadas al fortalecimiento de las cualidades éticas del empleado público, por ejemplo, campañas de promoción de la ética pública (PCM, 2009: 15), normas internas que regulan la protección, incentivos y estímulos para los funcionarios y servidores que cumplen con el Código de Ética de la Función Pública²³, códigos de ética institucionales²⁴, comisiones de ética²⁵, o planes de promoción, difusión y práctica del Código de Ética de la Función Pública²⁶. No obstante estos avances, es necesaria una mayor difusión y conocimiento de la normatividad sobre ética pública, mecanismos de sanción efectivos frente a su incumplimiento y mayores incentivos para lograr cambios en el comportamiento de las personas que prestan servicios al Estado (Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, 2009: 19).

v) *Rendición de cuentas.*- La regulación de la rendición de cuentas en Perú está orientada a generar informes para el procesamiento de la entidad de control, mas no como una herramienta de rendición de cuentas hacia la ciudadanía. Este último aspecto requiere desarrollarse definiendo contenidos, periodicidad, formato, publicidad, plataformas de comunicación, entre otros.

Estrategia 2.2

Simplificación administrativa como estrategia para la lucha contra la corrupción

Acciones	Observaciones
1. Resolución Ministerial 228-2010-PCM que aprueba el Plan Nacional de Simplificación Administrativa 2010-2014.	Plan aprobado dentro del marco de la política nacional de simplificación administrativa.

Dentro de los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Simplificación Administrativa 2010-2014, cabe destacar dos acciones en particular: i) difundir la información contenida en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) y ii) diseñar lineamientos para la adecuada difusión de información sobre procedimientos y servicios administrativos. Si bien este esfuerzo resulta importante en aras de la eficiencia en la prestación de servicios públicos (menos costo, menos tiempo), debe complementarse con acciones dirigidas a la reducción de “riesgos de corrupción”, que surgen de la conducta de los funcionarios públicos o son propiciados por la falta de transparencia en el gestión. Así por ejemplo, un procedimiento administrativo injustificadamente complejo puede generar riesgos de corrupción al posibilitar el pago de “coimas” o sobornos para agilizarlo. En ese sentido, es importante *diseñar una estrategia específica para identificar y evaluar los “riesgos de corrupción”*.

²³ Ver Resolución de Acuerdo de Directorio 015-2009-APN/DIR del 27 de abril del 2009 de la Autoridad Portuaria Nacional y la Resolución Ministerial 187- 2010-SERNANP, del 6 de octubre del 2010, del Servicio Natural de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP).

²⁴ Resolución 378-2009-TR del 28 de diciembre del 2009, que aprueba el Código de Ética del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

²⁵ La Municipalidad Metropolitana de Lima mediante Resolución de Alcaldía 462 del 22 de diciembre del 2011 constituyó la Comisión de Ética, Transparencia e Integridad Institucional (CETII).

²⁶ Por ejemplo, la Resolución Ministerial 0153-2012-AG que aprueba el “Plan de Promoción, Difusión y Práctica del Código de Ética de la Función Pública del Ministerio de Agricultura-2012”.

Estrategia 2.3

Fortalecer el Sistema de Recursos Humanos para la prevención de la corrupción

Acciones	Observaciones
Sistema de recursos humanos	
1. Resolución de Presidencia Ejecutiva 079-2009-ANSC-PE, que aprueba el Plan de Mediano Plazo con un horizonte de cinco años (2010-2014).	Norma que orienta la implementación progresiva de funciones de la Autoridad Nacional del Servicio Civil - Servir. Servir fue creado por Decreto Legislativo 1023 y es responsable de la política de recursos humanos en la administración pública peruana.
2. Perfiles de competencia para cargos públicos desarrollados por Servir	Servir ha desarrollado perfiles para Gerentes de Recursos Humanos y 5 perfiles de puestos tipo en el SNIP ²⁷ .
3. Construcción del Registro Nacional de Personas del Servicio Civil (RNSC).	Se ha iniciado el proceso de construcción de un sistema que permitirá conocer el número de personas que prestan servicios al Estado, su historia laboral, calificaciones, entre otros aspectos, que garantizarán mayor transparencia en las contrataciones de personal ²⁸ .
Conflictos de interés e incompatibilidades	
4. Proyecto de Ley 1268/2011-CR " <i>Ley que Regula la Declaración Jurada de Intereses de Personas que prestan servicios al Estado</i> ".	Proyecto que obliga a las personas que prestan servicios al Estado, a declarar información sobre sus actividades y relaciones de parentesco, en previsión a que estas puedan generar conflictos de intereses en el ejercicio de sus funciones. El proyecto también prevé deberes de registro de la información, de control posterior y sanciones frente al incumplimiento de la norma.
5. Proyecto de Ley 1269/2011, " <i>Ley para la Gestión de Intereses en la Administración Pública</i> ".	Busca crear un nuevo marco legal en materia de gestión de intereses.
Declaraciones juradas de bienes y rentas	
6. Proyecto de Ley 96/2011-CG.	Propuesto por la Contraloría General de la República el 24 de agosto de 2011, con la finalidad de mejorar el marco normativo existente.

Esta Estrategia, concentrada en los recursos humanos, organiza sus acciones a partir de los siguientes temas i) sistema de recursos humanos; ii) conflictos de interés e incompatibilidades; iii) preservación y uso adecuado de los recursos asignados; y iv) declaraciones juradas de bienes y rentas.

i) *Sistema de recursos humanos*.- El sistema administrativo de recursos humanos es uno de los más importantes en la administración pública, y su mejora y modernización contribuye a contar -de acuerdo a la terminología usada por la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción- con sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos basados en principios de eficiencia y transparencia y en

²⁷Se trata del responsable de Oficina de Programación de Inversiones (OPI), responsable de la Unidad de Formuladores (UF), Coordinador de Asistencia Técnica (AT), evaluador y formulador.

²⁸Según la información de Servir hacia fines del 2010 se contaba con información correspondiente a más de 600 mil servidores públicos de los tres niveles de gobierno. (SERVIR, 2010: 14).

criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud; herramientas y condiciones importantes para la lucha contra la corrupción.

La entidad responsable de la política de recursos humanos en la administración pública peruana es SERVIR, y la implementación progresiva de sus funciones se ejecuta conforme a su Plan de Mediano Plazo (2010-2014) aprobado en diciembre de 2009 (SERVIR, 2009: 38-39). Como parte de sus funciones, Servir trabaja en la implementación de las propuestas normativas relacionadas con el servicio civil.

Con la aprobación de estas propuestas en el Congreso de la República, los espacios para la comisión de actos de corrupción en la gestión de los recursos humanos se reducirían. Así, se supone que no existirían problemas en la asignación de remuneraciones, los procesos de selección y promoción de personal serían predecibles. Entre los años 2006 y 2011 ello no fue posible por la no aprobación y archivo de las propuestas normativas presentadas²⁹. De otro lado, sobre la base de sus propios diagnósticos, Servir desarrolla perfiles por competencia con la finalidad de hacer elegibles a profesionales de determinadas características que estén en condiciones de dar un valor agregado a la gestión. La utilidad de los perfiles trasciende el ámbito de los diagnósticos, pues representa una herramienta de gestión importante que puede ser aplicada para los procesos de selección de personal (SERVIR, 2009: 3 y 15).

El Reporte 2010 de Global Integrity indica que es común que muchas posiciones en diferentes niveles de gobierno sean asignadas a personas provenientes del partido que ganó las elecciones (Global Integrity, 2010: 82). Frente a este escenario el Segundo Informe del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción recomienda la observancia de los Manuales de Organización y Funciones al momento de contratar personal en las entidades públicas.

ii) Conflictos de interés e incompatibilidades.- La Constitución Política prevé supuestos en que los intereses particulares podrían entrar en conflicto con los intereses del Estado³⁰. Existen diversas leyes³¹ que se han ocupado del tema, estableciéndose una normativa dispersa. Esta dispersión de normas lleva a dificultades para su observancia y cumplimiento, pero además requiere ser adecuada para mejorar su efectividad: ampliar supuestos de incompatibilidad a

²⁹En el periodo parlamentario 2006-2011, fueron archivadas dos propuestas del Poder Ejecutivo, en observancia de la Ley Marco de Empleo Público: 1) Ley de Funcionarios Públicos, Empleados de Confianza y Directivos, y 2) Ley de Ética, Incompatibilidades y Responsabilidades. Asimismo, en el mismo periodo, el gobierno de turno no aprobó un anteproyecto de Decreto Supremo que proponía la creación de una Central de Riesgos de Funcionarios y Servidores (CENTRIFUS) a partir del Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despidos (PCM, 2012a).

³⁰Ver artículo 40° que prohíbe el desempeño de más de un empleo o cargo público a la vez; y el artículo 126° establece que los ministros (funcionarios públicos) no pueden ejercer actividad lucrativa, ni intervenir en la dirección o gestión de empresas ni asociaciones privadas.

³¹Ley 27444, “Ley del Procedimiento Administrativo General”; Ley 27588, “Ley de incompatibilidades y responsabilidades del Personal del Empleo Público”; Ley 28175, “Ley Marco de Empleo Público”, Ley 27815, “Ley del Código de Ética de la Función Pública”, Ley 26771, “Ley que establece la prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación” y Decreto Legislativo 1017, “Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado”.

casos de uniones de hecho o estableciendo nuevos grados de parentesco y afinidad³², por ejemplo³³.

En ese sentido, a fin de dar solución a la problemática descrita, el 14 de junio del 2012 se presentó el Proyecto de Ley 1268/2011-CR “Ley que Regula la Declaración Jurada de Intereses de Personas que prestan servicios al Estado” que dispone la entrega obligatoria de declaraciones juradas por parte de quienes prestan servicios al Estado, incluyendo precisiones sobre la información a proporcionar, mecanismos de fiscalización posterior a cargo de la Contraloría General de la República, y mecanismos de sanción por incumplimiento de la Ley.

Otro problema en materia de incompatibilidades es la Ley 28204, “Ley de Gestión de Intereses en la Administración Pública”, pues esta no ha resultado eficaz por deficiencias en sus mecanismos de control y fiscalización³⁴, además de resultar excesivamente engorroso el procedimiento de registro. Ante esta situación se ha presentado el Proyecto de Ley 1269/2011, “Ley para la Gestión de Intereses en la Administración Pública”. Con esta propuesta y la anterior se busca contar con un marco legal fortalecido y evitar un clima proclive a los actos de corrupción.

Finalmente, se advierte falta de precisión en la legislación sobre el otorgamiento de regalos y dádivas en la administración pública considerando los aspectos culturales que tal acto involucra³⁵.

iii) Preservación y uso adecuado de los recursos asignados.- Si bien se trabajó una propuesta para reglamentar el uso eficiente de los bienes públicos -como vehículos e inmuebles-, que prevé imponer sanciones a quienes usen indebidamente dichos bienes (PCM, 2009: 51), aún no existe tal normatividad, lo cual genera espacios para la imprecisión y, ciertamente, vulneración a normas éticas en uso de aquellos.

³²En ese sentido, el Comité de Expertos del mecanismo de Seguimiento de Implementación de la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción ha recomendado al Perú “Realizar evaluación de la utilización y efectividad de las normas de conducta para prevenir conflictos de intereses y de los mecanismos para su cumplimiento existentes en Perú, como instrumentos para prevenir la corrupción y, como resultado de dicha evaluación, considerar la adopción de medidas para promover, facilitar y consolidar o asegurar la efectividad de los mismos con dicho fin”.

³³Al referirse al Congreso de la República, el informe de Global Integrity (2010), señala que el régimen de incompatibilidades de los legisladores no menciona ninguna restricción sobre el empleo en el sector privado después de dejar el gobierno. Del mismo modo, con respecto al Poder Judicial, señala que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los miembros del Poder Judicial no menciona ninguna restricción sobre el empleo del sector privado después de dejar el gobierno.

³⁴ Según el artículo 21° de la Ley, la sanción ante su transgresión es aplicable por la máxima autoridad competente de la entidad; y, en segunda instancia, por un Tribunal Administrativo Especial, que por sus integrantes (un representante del Presidente de la República, del Presidente del Congreso y de la Corte Suprema) nunca se ha constituido.

³⁵ El informe de Global Integrity menciona que la percepción frecuente es que los miembros del Poder Ejecutivo reciban regalos y hospitalidad a cambio de información importante o para facilitar procedimientos administrativos o políticos especialmente en los relacionados a los procesos de contrataciones. Refiere la existencia de restricciones para la efectividad de las normas que regulan los regalos y hospitalidad. Existiendo muchas reuniones entre los grupos de interés y los legisladores con el fin de ponerse de acuerdo sobre diferentes decisiones, no existiendo un registro público de esas reuniones.

iv) *Declaraciones juradas de bienes y rentas.*- Desde el año 2001 el Perú cuenta con la Ley 27482 “Ley que regula la publicación de la declaración jurada de ingresos y de bienes y rentas de los funcionarios y servidores del Estado” en la que se precisan aspectos como un listado de los obligados, su contenido, la oportunidad para su presentación, la autoridad responsable de registrar y archivar las declaraciones juradas, entre otros aspectos. *Actualmente existe un proyecto de ley de la Contraloría General de la República*, presentado en agosto del 2011, pendiente de aprobación, que intenta mejorar el marco normativo existente y las herramientas destinadas a su fiscalización³⁶. Entre otras medidas, destaca la posibilidad del levantamiento de algunas reservas de información (bancaria, tributaria y datos de carácter personal) previa autorización expresa del propio obligado en su declaración jurada. Cabe agregar que en un estudio sobre el sistema de declaraciones juradas, elaborado por la CAN con el apoyo del Banco Mundial, también se establece la necesidad de hacer ajustes a la normatividad y a los mecanismos de recojo y verificación de información a fin de perfeccionarlos y mejorar su operatividad. (Ver anexo 1).

Estrategia 2.4

Fortalecer el Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado para prevenir la corrupción

Acciones	Observaciones
Profesionalización del personal	
1. Decreto Legislativo 1017 “ <i>Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado</i> ” y su Reglamento.	Establece requisitos mínimos para los Encargados de Contrataciones de la Entidad (OEC), sean profesionales y/o técnicos certificados.
2. Proceso de medición de competencias de las personas al servicio del OEC.	Desarrollado por Servir en coordinación con el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). Su objetivo fue medir las brechas de conocimientos y orientar las estrategias de capacitación a las necesidades que se identifiquen ³⁷ .
3. Resolución 159-2011-OSCE/PRE, aprobó la Directiva 001-2011-OSCE/CD “ <i>Procedimiento para la certificación de los funcionarios y servidores que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de la Entidad</i> ”.	Busca contribuir con que las compras públicas sean eficaces y eficientes y que la población goce de sus beneficios y que las entidades cumplan con sus objetivos institucionales de manera más rápida, y que, además, las mismas puedan ejecutar obras con mayor prontitud y menor riesgo de error.
Régimen de sanciones	
4. Decreto Legislativo 1017 “ <i>Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado</i> ”.	Establece una tipología de 11 infracciones, sobre la cual el Tribunal de Contrataciones, según la gravedad, podrá imponer sanciones de inhabilitación temporal y definitiva.
5. Ley 29873 “ <i>Ley que modifica el Decreto Legislativo 1017</i> ”.	Hace más severo el régimen de sanciones cuando se presenta documentación falsa o información inexacta.

³⁶ Sobre la presentación de declaraciones juradas, busca ampliar el tipo de funcionarios obligados a declarar, ampliar el contenido de la declaración, fijar plazos anuales para actualizar la información declarada y posibilitar al órgano contralor cumplir con su obligación legal de conducir el proceso de presentación y publicación de la declaración jurada y su correspondiente fiscalización.

³⁷ Como resultado de este proceso: i) Se han identificado siete funciones básicas del ciclo de contrataciones, las que permitirán en el futuro el diseño de perfiles por competencias, contenidos mínimos de cursos de capacitación, así como identificación de una tipología de oficinas de contrataciones del sector público. ii) En cuanto a los resultados, los responsables y operadores de contrataciones respondieron correctamente 18 de las 30 preguntas en promedio, siendo los del nivel nacional los que mejores resultados han obtenido. Las brechas de conocimiento más amplias las tienen los responsables en temas normativos y los operadores en la función de irregularidades en el contrato. iii) Existe evidencia de que la capacitación puede estar relacionada de manera positiva con los resultados obtenidos, por lo que resulta necesario fortalecer los espacios de capacitación a partir de la identificación de estas brechas de conocimientos. (SERVIR, 2010a)

Acciones	Observaciones
Expansión del Seace en los tres niveles de gobierno	
6. Decreto Legislativo 1017 <i>“Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado”</i> .	Establece la obligación de todas las entidades del Estado de usar el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (Seace).
Veedurías cívicas e institucionales	
7. Resolución de Contraloría 119-2012-CG que modifica la Directiva 002-2009-CG/CA - <i>Ejercicio del Control Preventivo por la Contraloría General de la República - CGR y los Órganos de Control Institucional – OCI</i> .	Se incorpora al Sistema de Veedurías los Procesos de Selección y Contratos del Estado.
Bases de procesos licitatorios y catálogo de precios de productos estandarizados	
8. Decreto Legislativo 1017 <i>“Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado”</i> .	Establece información que obligatoriamente deben contener las bases de todo proceso de selección.
9. Resolución 293-2012-OSCE/PRE que aprueba la Directiva 018-2012-OSCE/CD "Disposiciones sobre el Contenido de las Bases Estandarizadas que las Entidades del Estado deben utilizar en los procesos de selección que convoquen".	Conforme lo dispuesto por la <i>“Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado”</i> , establece disposiciones sobre el contenido de las Bases estandarizadas que las entidades del Estado utilizarán obligatoriamente en los procesos de selección que convoquen para la contratación de bienes, servicios, obras, consultorías y suministros.
10. Suscripción de Acuerdos de Convenio Marco ³⁸ para la provisión de bienes y servicios al Estado, vía <i>catálogo de precios de productos estandarizados</i> .	A la fecha se han suscrito convenios marco para provisión de útiles de escritorio para el sector público; y con las empresas LC Busre y Peruvian Airlines, para la emisión de Boletos Electrónicos para el Transporte Aéreo Nacional de Pasajeros

Esta estrategia organiza sus acciones a partir de los siguientes temas i) profesionalización del personal; ii) régimen de sanciones; iii) expansión del Seace en los tres niveles de gobierno; iv) veedurías cívicas e institucionales; y v) bases de procesos licitatorios y catálogo de precios de productos estandarizados. Algunas consideraciones sobre estos:

i) *Profesionalización del personal*.- Desde el año 2009, se han aprobado varias normas dirigidas a exigir mayor grado de capacitación a las personas encargadas de contrataciones de la entidad (OEC), las cuales deben cumplir requisitos mínimos para ejercer la función. Los programas de capacitación son diseñados sobre la base del nivel de conocimiento de los involucrados y las necesidades propias de su labor. Según la base de datos que maneja el OSCE, al mes de julio del 2012, existen 1159 profesionales y técnicos con dicha certificación.

iii) *Régimen de Sanciones*.- El Decreto Legislativo 1017, Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, sus modificatorias y normas reglamentarias han mejorado el régimen sancionador, a través de la definición de tipologías y la imposición de sanciones

³⁸ El convenio marco es la modalidad por la cual se selecciona a los proveedores con los que las entidades deberán contratar los bienes y servicios que requieran y que son ofertados a través del Catálogo Electrónico de Convenio Marco.

más severas. Por ejemplo, para la infracción de presentación de documentación falsa o información inexacta ahora la inhabilitación temporal será no menor de tres años ni mayor de cinco y, en caso de reincidencia, la inhabilitación será definitiva. Antes la inhabilitación temporal era no menor de un año ni mayor de tres.

El aumento de las sanciones ante la infracción citada resulta positivo, pues del análisis de las resoluciones emitidas desde enero a octubre del 2012 (aproximadamente 1, 000) por parte del Tribunal de Contrataciones, se aprecia que la infracción más recurrente es la presentación de documentación falsa o información inexacta por parte de los participantes, postores y contratistas (57.6%), seguida por la resolución de contrato por culpa del contratista (30.5%) y la no suscripción de contrato injustificadamente (7.9%)

iii) *Expansión del Seace en los tres niveles de gobierno.*-Si bien la plataforma del Seace constituye un esfuerzo del Estado peruano para facilitar la vigilancia ciudadana y de ese modo prevenir la corrupción y reducir las ineficiencias estatales, el contexto actual demanda la necesidad de implementar una plataforma de búsqueda de información que represente una mayor accesibilidad en materia de contrataciones públicas, tanto para los empleados públicos como para los ciudadanos.

iv) *Veedurías cívicas e institucionales.*- La Veeduría Ciudadana es un mecanismo de participación social a través del cual representantes de instituciones de la sociedad civil se agrupan con el fin de hacer seguimiento al cumplimiento de obligaciones, compromisos, competencias y funciones de las entidades públicas. En efecto, de acuerdo a Proética, la vigilancia es una forma de participación ciudadana que permite colaborar con la gestión de las instituciones públicas en tanto coadyuva en la detección temprana de errores en su subsanación, así como en el caso que las irregularidades ya se hayan cometido, la vigilancia facilita su oportuna identificación. (Proética, 2011: 7).

Si bien el artículo 2 inciso 5) y 31 de la Constitución Política reconocen la vigilancia ciudadana y a nivel de la Contraloría General se han registrado avances en torno a la veeduría que ejerce este órgano de control, es importante fomentar la vigilancia ciudadana a través de pautas claras en el ámbito de las contrataciones públicas.

Un trabajo interesante al respecto lo constituye lo realizado por Proética a través del documento denominado "Vigilancia ciudadana de Contrataciones y Obras Públicas Guía para los vigilantes" que contiene los pasos que deben seguir los ciudadanos para realizar actividades de seguimiento o vigilancia a procesos de contratación pública. (Proética, 2011: 45 al 54).

v) *Bases de procesos licitatorios y catálogo de precios de productos estandarizados.*- El artículo 26° de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado determina la información que obligatoriamente deben contener las Bases de todo proceso de selección. Sin embargo, como aporte principal prevé que el OSCE apruebe Bases Estandarizadas para su uso obligatorio en todas las entidades, las que servirán para facilitar el monitoreo y procesamiento de las contrataciones (Así lo precisa el artículo 38 del Reglamento de la Ley).

A partir de esta disposición, el OSCE aprobó una directiva específica en la materia, con la cual, a la fecha, las entidades del sector público, a nivel nacional, regional y local, deben usar las citadas bases.

Con relación al catálogo de precios de productos estandarizados, es importante señalar que el 21 de febrero de 2011, 117 proveedores suscribieron Acuerdos de Convenio Marco para proveer útiles de escritorio al sector público. El 28 del mismo mes se dio inicio a la puesta en operación del Catálogo Electrónico³⁹, cuya vigencia se estableció por un año. Según el “Reporte Anual de Operaciones en el Catálogo Electrónico del Convenio Marco de Útiles de Escritorio (OSCE, 2012a), del 28 de febrero de 2011 al 28 de febrero de 2012”, el volumen de las contrataciones asciende a S/. 100,994, 454 (Ver anexo 2). Asimismo, desde el 21 de mayo del 2012 existen Acuerdos de Convenio Marco con las empresas LC Busre y Peruvian Airlines. Estos acuerdos permiten a las entidades del Estado acceder a un mecanismo adicional para la compra de pasajes aéreos vía *web* directamente con las líneas aéreas que operan en el país.

Cabe resaltar que las contrataciones públicas son el ámbito que representan mayores gastos para el Estado. En efecto, según el reporte del Seace, en el 2011, los gastos por contrataciones en los tres niveles de gobierno, incluidas las empresas bajo el ámbito de Petroperú, ascendió a S/. 26, 160.52 y sin Petroperú a S/.23, 257.64; siendo el nivel que realizó mayor gastos el gobierno nacional, seguido de los gobiernos regionales y locales. (Ver anexo 3).

Estrategia 2.5

Desarrollar fortalezas de los órganos de control y supervisión

Acciones	Observaciones
Contraloría General de la República	
1. Ley 29555, publicada el 13 de julio del 2010.	Norma que dispuso la incorporación progresiva a la Contraloría General de la República de las plazas y presupuestos de los OCI a partir del 2011 ⁴⁰ . En una primera fase se incorpora a los jefes de los OCI y la segunda incorpora a personal auditor, especialista y administrativo que presta servicios en los OCI.
2. Asignación de facultades sancionadoras a la Contraloría General de la República, a través de la Ley 29622 (diciembre 2010) y su reglamento (Decreto Supremo 023-2011-PCM, marzo 2011).	De cara a fortalecer las labores de control y supervisión de la Contraloría General de la República, en diciembre del 2010, se le otorgó facultades sancionadoras por responsabilidad administrativa funcional para infracciones graves y muy graves.

Acciones	Observaciones
----------	---------------

³⁹ El catálogo electrónico es una herramienta electrónica de gestión de compras utilizada por entidades públicas (compradores) y proveedores adjudicatarios del proceso de selección que diera su origen (vendedores) que posibilita a las entidades gestionar la contratación de productos de manera virtual, para luego ser atendidas por los proveedores adjudicatarios

⁴⁰Esta ley tiene como antecedente la Décimo Tercera Disposición Final de la Ley 29465, Ley del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010, que establece “la conformación de una comisión encargada de elaborar y proponer instrumentos y disposiciones que se requieran para incorporar progresivamente las plazas y el presupuesto de los órganos de control institucional a la Contraloría General de la República”.

Contraloría General de la República	
3. Resoluciones de Contraloría 058-2009-CG y 173-2009-CG.	Modifican la Resolución de Contraloría 063-2007-CG que aprobó el Reglamento de las Sociedades de Auditoría. Una norma previa a ambas fue la Resolución 460-2008-CG.
4. Resolución de Contraloría 458-2008-CG de octubre del 2008.	Guía para la Implementación de las Normas de Control Interno en las entidades públicas.
Ministerio de Educación y Ministerio del Interior	
5. Decreto Supremo 006-2012-ED, que aprueba el nuevo ROF del Ministerio de Educación.	Crea la Oficina General de Ética Pública y Transparencia, de la cual dependen dos Oficinas, la de Promoción de la Ética y la de Control y Seguimiento.
5. Implementación de línea de consejería y atención de denuncias por casos de corrupción cometidos por efectivos policiales.	La línea de consejería se implementó en el Ministerio del Interior en el marco del Programa Umbral. Su objetivo fue no sólo brindar orientación, sino también promover la denuncia ciudadana.

La estrategia organiza sus acciones a partir de los siguientes temas i) Contraloría General de la República; ii) Ministerio de Educación Y Ministerio del Interior.

i) *Contraloría General de la República.*- Luchar contra la corrupción requiere una plataforma jurídica de control, que debe tener sus cimientos en la imparcialidad, y principalmente en la autonomía e independencia. Esos son los principios, contemplados en la Carta Magna de la auditoría gubernamental, que la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai) ha recogido en la “Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización”, aprobada en Lima (Perú) en 1977, en el IX Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. En ese sentido, con la finalidad de consolidar la autonomía e independencia de la Contraloría General de la República, se aprobó la Ley 29555, publicada el 13 de julio del 2010. La norma otorga un carácter integral (vinculación funcional, administrativa y laboral) de los jefes y personal de los OCI hacia la Contraloría General de la República, a diferencia de la situación anterior, en que el financiamiento de las actividades que otorgaba la entidad a los OCI podía despertar dudas respecto de su actuación imparcial, independiente y objetiva. En la actualidad, se ha logrado incorporar a la Contraloría General de la República doscientos dos (202) jefes de los OCI, así como cuarenta (40) auditores (Oficio1237-2012-CG/SGE del 7 de septiembre del 2012) (Ver anexo 4).

Asimismo, cabe señalar que, actualmente, la Contraloría General de la República, conforme a la Ley 29622 (7 de diciembre del 2010) y su reglamento (Decreto supremo 023-2011-PCM, 17 de marzo del 2011) tiene atribuciones para imponer sanciones por responsabilidad administrativa funcional derivada de los informes de control emitidos por los Órganos del Sistema, con la excepción de las autoridades elegidas por votación popular, los titulares de los organismos constitucionalmente autónomos y las autoridades que cuentan con la prerrogativa de antejuicio político.

Otro aspecto importante del Sistema Nacional de Control son las sociedades de auditoría, que según el artículo 20° de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y

de la Contraloría General de la República, son personas jurídicas calificadas e independientes en la realización de labores de control posterior externo. Estas son contratadas por la Contraloría General. Dentro de este marco, desde el 2007, la Contraloría General de la República, ha reglamentado la participación de estas Sociedades de Auditoría, estableciendo parámetros cada vez más rigurosos para su contratación. Las dos últimas modificaciones se produjeron en el año 2009. Actualmente el proceso de contratación incluso contempla el uso de medios electrónicos.

Finalmente, con la finalidad de impulsar la implementación del Control Interno en las entidades públicas, en el marco de la Ley 28716, la Contraloría General de la República emitió la Resolución de Contraloría 458-2008-CG de octubre del 2008 que aprueba la Guía de Implementación de las Normas de Control Interno en las entidades públicas. Si bien han habido avances en su implementación, por ejemplo, los Comités de Control Interno, elaboración de diagnósticos con identificación de los procesos de mayor riesgo a la corrupción y planes de acción de control, aún queda pendiente asegurar la efectiva implementación de estas herramientas en todas las entidades públicas.

ii) *Ministerio de Educación y Ministerio del Interior.*- Con relación a la consolidación de los órganos de supervisión del Ministerio de Educación, cabe destacar la creación de la *Oficina General de Ética Pública y Transparencia* (en marzo de 2012) como parte del nuevo ROF del Sector. De esta dependen dos oficinas, la de Promoción de la Ética y la de Control y Seguimiento. Esta última encargada de recibir, analizar y derivar a la instancia correspondiente las denuncias de los ciudadanos y también de orientarlos en los procedimientos a seguir para la presentación y resolución de sus sanciones (Artículo 75° del ROF del Ministerio de Educación). Esta nueva estructura sustituye el sistema anterior, al excluir del ROF a la Superintendencia Nacional de Servicios Educativos, cuyo responsable nunca fue designado, y asume las funciones de la Comisión de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER) a nivel nacional (Cuarta Disposición Complementaria y Final del ROF del Ministerio de Educación).

Con relación al Ministerio del Interior, en el marco del Programa Umbral, con el objetivo de fomentar la denuncia de los actos de corrupción cometidos por los efectivos policiales, así como brindar orientaciones claras a la ciudadanía sobre qué hacer frente a estos actos de corrupción, se estableció una línea de consejería telefónica. No obstante, cabe precisar que dicha línea actualmente no brinda el referido servicio.

OBJETIVO3: Articular una estrategia judicial eficaz e integral contra la corrupción

Estrategia 3.1

Fortalecer y modernizar el sistema de administración de justicia

Acciones	Observaciones
Monitoreo de Expedientes	
1. Resolución Administrativa 170-2011-P-PJ y Manual de Funciones del SIJ Supremo.	Dispone el funcionamiento del Sistema Informático Judicial denominado SIJ Supremo en las Salas Penales Permanente y Transitoria, Sala Penal Especial y Vocalía de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia de la República.
Fortalecimiento de OCMAS y ODICMAS (actualmente ODECMAS)	
2. Resolución Administrativa 129-2009-CE-PJ, que aprueba el nuevo ROF de la OCMA.	Este ROF crea la Unidad de Visitas y Prevención así como la Unidad de Investigación y Anticorrupción.
Actos sospechosos de Corrupción y Lavado de Activos	
3. Decreto Legislativo 1106, " <i>Ley de lucha eficaz contra el Lavado de Activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado</i> ".	Esta norma reconoce la autonomía del delito de Lavado de Activos, el valor probatorio de los informes de la Unidad de Inteligencia Financiera de la SBS y crea el Registro de Casas de Cambio, Empeño y Préstamos.
4. Creación de la Unidad de Análisis Financiero de la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción.	Creada como unidad de apoyo a las labores del equipo de litigio.
Causales en la Ley de Pérdida de Dominio	
5. Decreto Legislativo 1104, que modifica la legislación sobre pérdida de dominio.	Con esta norma, el proceso de pérdida de dominio se aplicará cuando se trate de objetos, instrumentos, efectos o ganancias, entre otros, relacionados con los siguientes delitos: concusión, peculado, cohecho, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y acciones que generen efectos o ganancias ilegales en agravio del Estado.
6. Decreto Supremo 093-2012-PCM	En setiembre de 2012, se aprueba el reglamento del Decreto Legislativo 1104.
Distribución porcentual del Fondo de Pérdida de Dominio (FONPED)	
7. Decreto Supremo 004-2012-JUS.	Modifica el Decreto Supremo 009-2010-JUS, estableciéndose porcentajes para la distribución del dinero cobrado por el Estado, por concepto de reparación civil.
Ley de la Carrera Fiscal	
8. Aprobación por el pleno del Congreso, del proyecto de " <i>Ley de la Carrera Fiscal</i> ".	La autógrafa de ley fue observada el 24 de junio del 2011
Consejo Nacional de la Magistratura	
9. Alianza Estratégica suscrita entre el CNM y la Contraloría General de la República.	Con el objeto de promover y desarrollar acciones conjuntas que contribuyan a la lucha contra la corrupción, al fortalecimiento del control de la gestión pública, a la probidad administrativa y a la mejora de la administración de justicia.
10. Convenio de Cooperación Interinstitucional suscrito por el CNM y la SBS (UIF-Perú).	Con el propósito de detectar posibles operaciones sospechas presuntamente vinculadas a actos de corrupción u otros delitos, en el marco de los procesos de ratificación de magistrados.

Acciones	Observaciones
Capacitación de los Operadores de Justicia	
11. Resolución de Jefatura 092-2009-J-OCMA/PJ, de abril de 2009, se determinan los mecanismos para el funcionamiento de las “Mesas de Trabajo por la Transparencia Judicial en las ODECMAS”.	Estas mesas fueron implementadas en todos los Distritos Judiciales del país, llevándose a cabo “ <i>Los Diálogos de la OCMA promoviendo la Transparencia Judicial</i> ”, en el marco del Programa Umbral Anticorrupción, que la OCMA ha implementado a nivel nacional.
12. “ <i>Los Módulos Pedagógicos de Socio Drama</i> ”, como parte de acciones de control preventivo de la OCMA a nivel nacional, en las 31 Cortes Superiores de Justicia del país.	Consiste en la representación o escenificación breve y dinámica de alguna situación del ámbito judicial con el objetivo de que los magistrados y trabajadores judiciales identifiquen y mejoren su conducta ética de servicio y de trabajo.
13. Suscripción del “ <i>Pacto Ético Judicial de Lucha contra la Corrupción</i> ”.	Como parte de talleres organizados por OCMA.
14. Programas de capacitación organizados por el Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial del Perú.	Sobre diversas materias, como Nuevo Código Procesal Penal, corrupción, transparencia y ética judicial. (Ver anexo 5).
15. Programas de capacitación organizados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Principalmente dirigidos a procuradores públicos y defensores de oficio. Estos programas abordan diversos temas, como derecho penal, Nuevo Código Procesal Penal, criminalidad organizada, medidas cautelares, investigación y prueba en delitos de lavado de activos, corrupción, entre otros.
16. Programas de capacitación del Ministerio del Interior.	A partir de diversas iniciativas, entre ellas las correspondientes al Programa Umbral Anticorrupción. El personal de la PNP a nivel nacional, ha recibido numerosas capacitaciones en temas diversos como: ética y transparencia, corrupción, liderazgo, régimen disciplinario, entre otros. (Ver anexo 6)
17. Programas de capacitación de la Academia de la Magistratura.	Módulos de capacitación sobre corrupción en el marco del Nuevo Código Procesal Penal.

La estrategia se concentra en la administración de justicia y organiza sus acciones a partir de los siguientes temas i) monitoreo de expedientes; ii) fortalecimiento de OCMAS y ODECMAS; iii) actos sospechosos de corrupción y lavado de activos; iv) causales en la Ley de Pérdida de Dominio; v) distribución porcentual del Fondo de Pérdida de Dominio (Fondep); vi) Ley de la Carrera Fiscal; vii) Consejo Nacional de la Magistratura; y viii) Capacitación de los operadores de justicia.

i) *Monitoreo de Expedientes.*- Este Sistema Informático sólo funciona a nivel de la Corte Suprema y permite una distribución equitativa y aleatoria de los expedientes provenientes de las Cortes Superiores de Justicia de la República, y los que conoce de manera directa. La designación de los jueces ponentes se efectúa utilizando un software especialmente diseñado que impide su manipulación. El sistema integra pautas para el orden de vista de las causas, teniendo en cuenta los plazos de prescripción, detención y otros parámetros.

ii) *Fortalecimiento de OCMAS y ODECMAS.*- Desde la vigencia del nuevo ROF de la OCMA, en abril de 2009, se modifica la denominación de las ODICMAS por las Oficinas

Desconcentradas de Control de la Magistratura (ODECMAS) así como su estructura orgánica, que como se sabe son los órganos competentes en cada Corte Superior. El principal aporte en términos de transparencia y lucha contra la corrupción de este nuevo ROF, es la creación de la Unidad de Visitas y Prevención, y la Unidad de Investigación y Anticorrupción.

iii) *Actos sospechosos de Corrupción y Lavado de Activos.*- Destaca la aprobación, en abril de 2011, del Decreto Legislativo 1106 “Ley de lucha eficaz contra el Lavado de Activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y crimen organizado”. Esta norma busca fortalecer el marco legal en materia de lucha contra la corrupción y se complementa con otras medidas como el Convenio específico de cooperación interinstitucional suscrito entre el Ministerio Público, el Poder Judicial y la Contraloría General de la República, así como la recién creada Unidad de Análisis Financiero al interior de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción.

iv) *Causales en la Ley de Pérdida de Dominio.*- Mediante el Decreto Legislativo 1104, de abril de 2012, se modificó la legislación sobre pérdida de dominio. Esta norma busca fortalecer el marco legal en materia de lucha contra la corrupción, ya que incluye varias modalidades de este delito como causal para iniciar proceso de pérdida de dominio. Aún cuando no se mencionen expresamente todos los delitos contra la administración pública, su incorporación puede deducirse del supuesto general que incluye la norma, referido a “acciones que generen efectos o ganancias ilegales en agravio del Estado”.

v) *Distribución porcentual del Fondo de Pérdida de Dominio (FONPED).*- La asignación de un porcentaje no menor al 25% del monto señalado en el certificado de consignación, donde consta el pago de reparaciones civiles abonado por las personas condenadas por actos de corrupción, constituye un mecanismo efectivo para garantizar el accionar del Procurador Público Especializado en Delitos de Corrupción. También constituye un incentivo para el mejor desempeño de esta unidad de litigio.

vi) *Ley de la Carrera Fiscal.*- La propuesta de ley contiene una serie de disposiciones para el ingreso y la permanencia en el cargo de magistrados del Ministerio Público. Entre otras medidas, establece que están impedidos de postular al cargo de fiscal (en cualquier nivel) mientras ejerzan la función pública, el Jefe de Estado, los vicepresidentes de la República, congresistas, alcaldes, regidores autoridades regionales y los ministros de Estado, entre otros funcionarios.

vii) *Consejo Nacional de la Magistratura.*- El Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) es un organismo constitucionalmente autónomo que se encarga de la selección y nombramiento, evaluación y ratificación de los jueces y fiscales del país. A su vez ejerce las funciones disciplinarias que le señala la Constitución. Como resultado de este trabajo entre enero y octubre del 2011 el CNM ha nombrado un total de 370 jueces y fiscales, de los cuales 68 corresponden al Poder Judicial y 302 al Ministerio Público (Consejo Nacional de la Magistratura, 2011: 24). Para el mejor desarrollo de sus funciones de evaluación, ha suscrito

convenios de cooperación con la Contraloría General de la República y la Unidad de Análisis Financiero de la SBS.

viii) *Capacitación de los operadores de justicia.*- Las distintas entidades vinculadas a la administración de justicia han realizado actividades destinadas a fortalecer las capacidades de los operadores del sistema de justicia en el ámbito de la lucha contra la corrupción. Es así que el Poder Judicial, a través de la OCMA y el Centro de Investigaciones Judiciales; el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; el Ministerio del Interior y la Academia de la Magistratura, han venido desarrollando numerosos programas de capacitación, abordando diversas aristas de la gran temática anticorrupción, adaptadas a sus respectivos marcos de competencia.

Estrategia 3.2 **Mejorar la transparencia en la administración de justicia**

Acciones	Observaciones
1. Página web del Poder Judicial y proyecto de consulta de expedientes en línea.	El 2010, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), consideró a la página <i>Web</i> del Poder Judicial como la cuarta mejor en Latinoamérica. Asimismo, en el 2011, el Proyecto del Poder Judicial “Consulta de los Expedientes en línea”, fue premiado como la mejor Buena Práctica sobre transparencia dentro del Estado peruano (premio otorgado por la ONG “Ciudadanos al Día” y diversas instituciones públicas y privadas).
2. Sistema Informático Judicial denominado SIJ Supremo.	No solo se encarga de la distribución aleatoria de los expedientes judiciales; también permite al ciudadano consultar el estado de expedientes a través de Internet.
3. Jurisprudencia sistematizada.	La actual plataforma web del Poder Judicial permite acceder a las decisiones más importantes emitidas por la Judicatura Nacional a partir de un catálogo de opciones con propiedades sencillas y funcionales. Dichas mejoras se dividen en dos plataformas denominadas: Corte Suprema ⁴¹ y Corte Superior ⁴² .
4. Resolución 061-2011-P-CNM, del 19 de mayo del 2011.	A partir de esta resolución, el CNM pone a disposición de la ciudadanía un Reporte Trimestral que da cuenta de los principales resultados del trabajo que realiza. El reporte incluye datos estadísticos.
5. Fortalecimiento del Registro de Procesados y Sentenciados por delitos de corrupción y creación e implementación de los Registros de deudores de reparaciones civiles, y de prófugos por delitos de corrupción en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.	En el primer semestre del 2012, con la finalidad de fortalecer la transparencia en el ámbito de la administración de justicia, se actualizó y publicó el Registro de Sentenciados y Procesados. Asimismo, en abril del 2012, se creó el Registro de deudores (Resolución Ministerial 0116-2012-JUS) y el de Prófugos.

⁴¹A nivel de Corte Suprema, encontramos el servicio denominado Jurisprudencia Vinculante, donde se ubican los Plenos Casatorios en materia civil, así como las Sentencias Plenarias, Acuerdos Plenarios y Precedentes Vinculantes en materia penal. Del mismo modo, tenemos a las Casaciones publicadas en el Diario Oficial El Peruano, a partir del año 2008, así como las Casaciones emitidas bajo el Nuevo Código Procesal Penal a partir del año 2007. Apreciamos también a las denominadas Resoluciones Relevantes, que consisten en sentencias emitidas por las Salas Supremas.

⁴² En la plataforma de Cortes Superiores, encontramos dos servicios: el primero denominado Resoluciones Sistematizadas, emitidas por los Organos Jurisdiccionales de cada Corte Superior. El segundo, denominado “Publicación de Resoluciones”, permite acceder a las resoluciones publicadas por cada Corte Superior a partir del año 2011.

El Poder Judicial, en el marco de las estrategias de “Aseguramiento de la transparencia en el quehacer jurisdiccional y administrativo” y “Dinámica de Acercamiento al Usuario” descritas en el Plan de Gobierno 2011-2012, concordado con el Plan de Desarrollo Institucional 2009-2018, ha logrado grandes avances en materia de transparencia. Tales avances, expresados en herramientas informáticas, como la página web institucional y sistema de distribución y consultas de expedientes, han merecido importantes reconocimientos nacionales e internacionales.

No obstante, un problema importante en materia de transparencia en la administración de justicia, que se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es la dificultad que tienen los ciudadanos para acceder a las sentencias y/o piezas procesales en el marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Como se señala en el diagnóstico de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, aún prima el criterio según el cual la información de carácter jurisdiccional no forma parte del ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información pública. Es más, según el propio Código Procesal Civil, la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Código de Procedimientos Penales, a esta información sólo pueden acceder las partes del proceso, sus abogados o apoderados (lo que se conoce en doctrina como *publicidad interna o intra procesal*, esto es, referida a las partes). El panorama descrito exige, por tanto, *evaluar la normativa* a fin de garantizar o contribuir con la vigencia del derecho de acceso a la información pública en su vertiente de acceso a la información *extra procesal o externa*.

De otra parte, cabe resaltar que aun cuando no se visibiliza una acción puntual en el marco de esta estrategia, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha realizado grandes esfuerzos en la labor de transparentar información registrada en la Procuraduría Anticorrupción sobre los procesados y sentenciados por delitos de corrupción, los prófugos y los deudores por los mismos delitos. Ello ha permitido, además, contar con información valiosa para sensibilizar a la ciudadanía en el rechazo absoluto a la corrupción.

Estrategia 3.3

Implementar y optimizar los órganos de control del sistema judicial que fortalezcan la lucha contra la corrupción

Acciones	Observaciones
1. Ley 29277, “Ley de Carrera Judicial” del 7 de noviembre de 2008.	Prevé la facultad del órgano disciplinario de solicitar al Juez, el levantamiento del secreto bancario y de las comunicaciones.

Tanto el nuevo ROF de la OCMA, aprobado por Resolución Administrativa 129-2009-CE-PJ, como la vigente Ley de Carrera Judicial, han fortalecido la actuación de este órgano de control disciplinario. En el primer caso, se han mejorado los procedimientos de investigación y sanción. En el segundo, se ha contemplado expresamente la facultad de solicitar el levantamiento del secreto bancario y de las comunicaciones de los investigados. En este último caso, el Colegio de Abogados del Callao, cuestionó que esta medida por

considerarla inconstitucional. No obstante, el Tribunal Constitucional desestimó dicho extremo de la demanda⁴³.

Estrategia 3.4
Establecer un marco jurídico y eficaz en la lucha contra la corrupción

Acciones	Observaciones
Implementación del Código Procesal Penal (CPP-2004)	
1. Implementación del Nuevo Código Procesal Penal. Cumplimiento de metas al 2009.	Al 2009, el CPP-2004 debía implementarse en Lambayeque, Piura y Tumbes. Esta meta fue cumplida en su totalidad y a la fecha el código se ha implementado en 22 distritos judiciales del país.
2. Ley 29648, del 1 de enero del 2011.	Dispuso que el CPP-2004 entre en vigencia en todo el territorio nacional desde el 2011, únicamente en el caso de delitos de corrupción de funcionarios.
Casos complejos de corrupción	
3. Resolución Administrativa 136-2012-CE-PJ de 13 julio del 2012.	Establece la competencia de la Sala Penal Nacional para el conocimiento de casos complejos de corrupción precisando parámetros para identificar los casos de esta naturaleza ⁴⁴ .
4. Resolución de la Fiscalía de la Nación 1833-2012-MP-FN, de 19 de julio del 2012.	Dispone la conversión de la 1ra. Fiscalía Superior Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios de Lima, en la Fiscalía Superior Nacional Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios, y la 1ra. Fiscalía Provincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios de Lima, en la Fiscalía Supraprovincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios.
Testigos, Peritos, Agraviados o Colaboradores	
5. Decreto Supremo 003-2010-JUS, aprueba el Reglamento del Programa Integral de Protección a Testigos, Peritos, Agraviados o Colaboradores que intervengan en un proceso penal.	Establece la estructura y competencias funcionales y administrativas de la <i>Unidad Central de Protección</i> que depende de la Fiscalía de la Nación.
Imprescriptibilidad de los delitos de Corrupción	
6. Proyectos de Ley 00079/2011-CR, 134/2011-CR, 150/2011-CR y 151/2011-CR, en debate.	Proponen la modificación del artículo 41° de la Constitución a fin de establecer la imprescriptibilidad de todo acto de corrupción.

⁴³ STC0019-2009-PI/TC, sentencia del 21 de marzo del 2011, recaída en la acción de inconstitucionalidad planteada por el Ilustre Colegio de Abogados del Callao contra diversos artículos de la Ley de Carrera Judicial, FJ N° 57.

⁴⁴Deberá tratarse de hechos que generen repercusión social y el proceso sea complejo conforme a la ley procesal. Los hechos deben involucrar los siguientes delitos: Colusión Agravada, Peculado Doloso, Cohecho Pasivo Propio, Soborno Internacional Pasivo, Cohecho Pasivo Impropio, Cohecho Pasivo Especifico, Cohecho Activo Transnacional, Cohecho Activo Especifico, Tráfico de Influencias e Enriquecimiento ilícito.

Acciones	Observaciones
Soborno transnacional	
7. Ley 29316, del 14 de enero del 2009.	Incorporó en nuestra legislación penal, el delito de Cohecho Activo Transnacional a través del artículo 397°-A del Código Penal ⁴⁵ .
8. Ley 29703, del 10 de junio del 2011.	Incorporó a nuestra legislación el tipo penal del “Cohecho Pasivo Internacional” mediante el artículo 393°-A del Código Penal ⁴⁶ .
Protección al denunciante	
9. Ley 29542 “ <i>Ley de Protección al Denunciante</i> ”, del 22 de junio del 2010.	Tiene por objeto proteger y otorgar beneficios a los funcionarios y servidores públicos o a cualquier ciudadano que denuncie en forma sustentada la realización de hechos arbitrarios o ilegales que ocurran en cualquier entidad pública y que puedan ser investigados o sancionados administrativamente.
10. Decreto Supremo 038-2011-PCM, del 25 de abril del 2011	Aprueba el reglamento de la “ <i>Ley de Protección al Denunciante</i> ”, para garantizar su efectiva aplicación.
Pago de reparaciones civiles	
11. Decreto Supremo 003-2012-JUS, del 23 de enero de 2012.	Para el caso de personas condenadas por actos de corrupción, se condiciona la concesión de los beneficios de redención de la pena por el trabajo o estudio, al pago previo del íntegro de la reparación civil.

La estrategia organiza sus acciones a partir de los siguientes temas i) implementación del Código Procesal Penal (CPP-2004); ii) estadísticas sobre casos de corrupción; iii) casos complejos de corrupción; iv) testigos, peritos, agraviados o colaboradores; v) imprescriptibilidad de los delitos de corrupción; vi) soborno transnacional; vii) protección al denunciante; y viii) pago de reparaciones civiles de condenados por actos de corrupción.

i) *Implementación del Código Procesal Penal (CPP-2004)*.- Actualmente el CPP-2004 se encuentra vigente en 22 distritos judiciales del país (Huaura, La Libertad, Tacna, Moquegua, Arequipa, Tumbes, Piura, Lambayeque, Puno, Cusco, Madre de Dios, Ica Cañete, Cajamarca, Amazonas, San Martín, Ancash, Santa, Pasco, Huánuco, Ucayali y Loreto), lo que ha sido posible gracias al esfuerzo del Poder Judicial y el Ministerio Público a través de la aprobación de diversas medidas administrativas que facilitaron su implementación (Ver anexo 7). A partir de la

⁴⁵ Artículo 397°-A.- “El que, bajo cualquier modalidad, ofrezca, otorgue o prometa directa o indirectamente a un funcionario o servidor público de otro estado o funcionario de organismo internacional público donativo, promesa, ventaja o beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona, para que dicho servidor o funcionario público realice u omita actos propios de su cargo o empleo, en violación de sus obligaciones o sin faltar a su obligación para obtener o retener un negocio u otra ventaja indebida en la realización de actividades económicas o comerciales internacionales, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de cinco años ni mayor de ocho años.”

⁴⁶ Artículo 393°-A.- “El funcionario o servidor público de otro Estado o funcionario de organismo internacional público que acepta, recibe o solicita, directa o indirectamente, donativo, promesa o cualquier otra ventaja o beneficio, para realizar u omitir un acto en el ejercicio de sus funciones oficiales, en violación de sus obligaciones, o las acepta como consecuencia de haber faltado a ellas, para obtener o retener un negocio u otra ventaja indebida, en la realización de actividades económicas internacionales, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cinco ni mayor de ocho años.”

Ley 29648⁴⁷, sólo en el caso de delitos de corrupción de funcionarios, el CPP-2004 está vigente en todo el territorio nacional.

ii) *Estadísticas sobre casos de corrupción.*- No obstante existir información más detallada sobre el tema (Ver anexo 8), cabe mencionar que en el periodo 2008-2011 se ha registrado el ingreso de 19,218 denuncias al Ministerio Público por actos de corrupción. En el 2010 se registró el mayor número de ingreso de denuncias con 5,308 en total (27.62%). El año de menor ingreso de denuncias fue el 2011 con 4,010 lo que representa el 20.87%. Durante el mismo periodo, el delito más denunciado fue el de Peculado seguido del delito de Colusión.

Con relación a los casos judicializados por corrupción y que han llegado a la Corte Suprema de Justicia de la República (vía recurso de nulidad o recurso de casación) se cuenta con información estadística del 2009 al mes de agosto del 2012. En este periodo se ha registrado 1,777 ingresos de expedientes a la Corte Suprema de Justicia por corrupción, y es el año 2010 el que registra mayores ingresos con 809 en total (45.53%). Del total de dichos ingresos, 1,735 corresponden a Recursos de Nulidad y 42 a Recursos de Casación. Sobre este mismo universo de casos, se registra que 1,356 ya han sido resueltos por la Corte Suprema. Ahora bien, en cuanto al tipo de delito por corrupción judicializado, se aprecia que, del total de causas ingresadas, mayor incidencia registró del delito de Peculado (993 casos) seguido del delito de Colusión (323 casos).

De otro lado, según información del Registro Nacional de condenas, en el periodo del 2007 al 2012, se aprecia que a nivel nacional el total de condenas inscritas por delitos de corrupción asciende a 5,130, siendo el delito por el cual se ha impuesto más condenas el de Peculado (62.11%), seguido por el delito de Colusión (11.56%).

Las estadísticas, arrojan como un indicador transversal que los delitos de corrupción que registran mayor incidencia al momento de la denuncia, durante el proceso penal y al momento de recibir sentencia condenatoria, son (1) el delito de Peculado y (2) el delito de Colusión.

En cuanto al cobro de reparaciones civiles, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, sobre la base de lo reportado por la Unidad de Análisis Financiero, señaló que durante los años 2008 al 2011 se registró irregularidad en cuanto a los montos de cobro. En efecto, en el 2008 y 2009 a través de esta Procuraduría solo se cobró por año S/. 100.00, lo que aumento en el 2010 y 2011 a S/ 103.939 y S/. 291.323 respectivamente, mientras que a través de la ex Procuraduría Ad Hoc Fujimori Montesinos en el 2008 se cobró S/. 1.287.361, en el 2009 S/. 878.009, en el 2010 S/ 3. 081.751, para volver a bajar en el 2011 a S/. 1.047.671 (Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez, 2012: 17). Al mes de julio de 2012 la deuda por reparaciones civiles a favor del Estado era de S/. 1,066,012,186 lo que representa más de mil millones de nuevos soles no pagados. Aunque es importante indicar

⁴⁷ Esta ley estableció el siguiente calendario: 1) El 15 de enero de 2011 en el distrito judicial de Lima; 2) El 1º de abril en los distritos de Lima Norte, Sur y Callao; y, 3) El 1º de junio de 2011 para los demás distritos judiciales.

que en este año se ha registrado un aumento en el cobro de reparaciones civiles de cerca del 100%, en comparación con el año 2011. Esta situación evidencia: i) la ausencia de unidades especializadas de cobro de reparaciones civiles y medidas específicas para cumplir esta función; ii) que los picos de cobro se deben a grandes casos y no a la sumatoria de casos pequeños o casos medianos. iii) que no hay rastro de una estrategia ni concentración o “especialización” en este tema (Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez, 2012).

iii) *Casos complejos de corrupción.*- Con la finalidad de atender con especial atención los casos complejos de corrupción, se ha extendido la competencia de la Sala Penal Nacional para el conocimiento de estos delitos. Asimismo, se han reasignado competencias en el Ministerio Público, para que determinadas Fiscalías Superiores y provinciales especializadas en delitos de corrupción de Lima, asuman la misma competencia nacional. A estas nuevas instancias nacionales se les ha asignado competencia para los delitos contra la Administración Pública cometidos por funcionarios públicos, atendiendo a su gravedad y complejidad, y cuando sus efectos tengan repercusión nacional o superen el ámbito de un Distrito Judicial. Asimismo, dichas instancias conocen delitos derivados de las acciones de control llevadas a cabo por la Contraloría General de la República y delitos cometidos por organizaciones criminales.

Sobre el particular, y teniendo en cuenta que estas medidas se encuentran en implementación, cabe indicar que a nivel del Poder Judicial resulta importante aprovechar la experiencia de los equipos a cargo de las Salas Especializadas Anticorrupción que han venido conociendo los casos complejos de corrupción, con la finalidad de garantizar una atención eficaz de los mismos.

iv) *Testigos, peritos, agraviados o colaboradores.*- En cumplimiento del artículo 252° del CPP-2004, en febrero de 2010, se aprueba el Reglamento del Programa Integral de Protección a Testigos, Peritos, Agraviados o Colaboradores que intervengan en un proceso penal (este artículo establece la necesidad de reglamentar el título referido a las medidas de protección y de crear un Programa de Protección de agraviados, víctimas, testigos y colaboradores). Este reglamento establece la estructura y competencias funcionales y administrativas de la Unidad Central de Protección, dependencia que cuenta con unidades distritales y áreas de apoyo (áreas de apoyo: 1) Seguridad y Protección, 2) Análisis de Riesgo y Seguimiento y 3) de Asistencia) para el mejor desarrollo de sus funciones. El mismo reglamento, establece la Unidad Especial de Investigación, Comprobación y Protección-UECIP de la Policía Nacional del Perú, dependencia que trabaja bajo la conducción del fiscal que tiene a cargo la investigación, en coordinación con la Unidad Central o Distrital de protección. Según información estadística del Ministerio Público de enero a marzo de 2012 la Unidad Central de Protección y Asistencia a Víctimas, Testigos y Colaboradores habría atendido un total de 7,400 usuarios, de los cuales, únicamente, 7 habrían sido derivados por las Fiscalías Anticorrupción.

v) *Imprescriptibilidad de los delitos de corrupción.*- El artículo 41° de la Constitución Política de 1993 duplica el plazo de prescripción para los funcionarios y servidores públicos que cometen delitos contra del patrimonio del Estado. Sin embargo, los actos de corrupción no

sólo afectan el patrimonio, sino también el orden moral y la justicia (así lo reconoce la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, suscrita por el Perú). Actualmente, los cuatro proyectos de ley que proponen la modificación a este artículo para incorporar la imprescriptibilidad de todo acto de corrupción se encuentran en el Congreso de la República. Estos proyectos, luego de recibir opinión favorable de la Comisión de Constitución y Reglamento, fueron debatidos en el Pleno de la representación nacional y luego derivados para su revisión a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. Hasta la fecha de cierre de este documento, no se había resuelto una reconsideración contra la decisión de derivar los proyectos a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, y ésta última tampoco había emitido dictamen.

vi) *Soborno transnacional*.- El Perú incorporó como tipos penales los delitos de cohecho activo transnacional y cohecho pasivo internacional. El primero, desde 2009, en el marco de implementación del Acuerdo de Promoción Comercial, suscrito entre Perú y Estados Unidos; y el segundo, desde el 2011.

vii) *Protección al denunciante*.- Con la Ley 29542 “Ley de Protección al Denunciante”, se intentan crear las condiciones de seguridad adecuadas e incentivos para la denuncia de actos de corrupción en el Estado. La entidad competente para recibir y evaluar las denuncias presentadas contra los funcionarios públicos es la Contraloría General de la República, la que se encargará de disponer las medidas de protección⁴⁸ y beneficios que se pueden otorgar a los denunciantes independientemente del régimen laboral en el cual se encuentren, a fin de que no sean objeto de represalias. Si como consecuencia de la denuncia, la Contraloría General de la República concluye que existen indicios de la comisión de algún hecho delictivo, dará cuenta al Ministerio Público a efectos de que inicie la investigación fiscal correspondiente. En ese caso el denunciante puede acogerse a los beneficios establecidos en la Ley 27378, Ley de Colaboración Eficaz.

viii) *Pago de reparaciones civiles de condenados por actos de corrupción*.- A partir de la promulgación del Decreto Supremo 003-2012-JUS, los condenados por actos de corrupción sólo pueden acceder a los beneficios de redención de la pena por trabajo o estudio, una vez que hayan pagado el íntegro de las reparaciones civiles que adeuden al Estado. Esta norma contribuye a reducir los marcos de impunidad generados por el vacío legal en la materia y al mismo tiempo incentiva el pago de deudas a favor del Estado.

⁴⁸Una de las medidas que se adopta es la reserva de identidad del denunciante para lo cual se le otorgará un código de identificación y también la prohibición de que sea cesado, despedido o removido a causa de su denuncia.

OBJETIVO 4: Promover prácticas y/o conductas en el sector empresarial para combatir la corrupción

Estrategia 4.1

Desarrollar una cultura de ética y de promoción de denuncias en el sector empresarial

Acciones	Observaciones
1. Confiep propicia entre sus agremiados, la adopción de Códigos de Ética.	Tal acción surge de la propia Confiep, en su calidad de miembro pleno de la CAN. Los Códigos de Conducta fueron publicados en la página web de los agremiados. También fueron recogidos en la publicación “ <i>Códigos de Conducta de los gremios asociados a la Confiep</i> ” ⁴⁹ .
2. Confiep asume desde 2005 la secretaría técnica del Pacto Mundial de las Naciones Unidas.	El pacto constituye un compromiso ético destinado a que las empresas de todos los países acojan como parte de sus estrategias y operaciones, principios de conducta y acción en materia de derechos humanos, normas laborales, medio ambiente y lucha contra la corrupción.
3. Apoyo de la Confiep para la elaboración y difusión de la Encuesta Nacional sobre la Corrupción.	Esta encuesta fue desarrollada por Proética entre los años 2010 y 2012.

En esta estrategia, las acciones desarrolladas por la Confiep resultan destacadas. Asimismo, puede mencionarse que son más de 90 empresas peruanas las que han suscrito al Pacto de las Naciones Unidas y reportan anualmente sus avances (Confiep, 2012).

Estrategia 4.2.

Establecer medidas que promuevan prácticas para prevenir la corrupción en el ámbito empresarial

Acciones	Observaciones
1. Participación del Perú en la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) ⁵⁰ .	Esta participación ha significado para el Perú, recibir una certificación internacional de reconocimiento, siendo el primer país de América en obtenerla.

La participación del Perú en la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas EITI, constituye una de las medidas más importantes de prevención de la corrupción, que ha contado con la participación del sector empresarial. La Iniciativa EITI es una alianza entre gobiernos, empresas y redes de sociedad civil para transparentar todas las cuentas, públicas y privadas, del sector extractivo ante la ciudadanía. Se hace pública, entonces, la información referida a los pagos que hacen las empresas extractivas al Estado, así como los ingresos recibidos de este último como consecuencia de dichos pagos.

⁴⁹ Esta publicación fue presentada a los miembros de la CAN Anticorrupción durante su sexta sesión, llevada a cabo en el mes noviembre del 2010.

⁵⁰En el Perú participan de esta iniciativa 51 empresas tanto del sector minero como petrolero y gasífero.

OBJETIVO 5: Promover la activa participación de los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción

Estrategia 5.1

Velar por la independencia de los medios de comunicación y fortalecer su rol de difusión de valores éticos

Acciones	Observaciones
1. Durante el año 2009 y 2010 se resolvieron 10 quejas interpuestas por agrupaciones sociales sobre algunos programas de televisión.	Estas resoluciones forman parte de procedimientos abiertos con la finalidad de cautelar el cumplimiento de los principios del Código de Ética de la Sociedad Nacional de Radio y Televisión (SNRT) ⁵¹
2. Espacios de fortalecimiento de valores éticos en los medios de comunicación.	Proética, a través de la Red Anticorrupción, en la cual participan periodistas de todas las regiones del país, ha implementado un programa de televisión que difunde casos de corrupción. Por su parte, el Instituto de Prensa y Sociedad – Ipys, viene impulsando la denuncia e investigación de la corrupción a través del concurso “Mejor Investigación Periodística de un Caso de Corrupción”.
3. Sólo algunas entidades del gobierno nacional y regional han cumplido con publicar sus contratos de publicidad, en virtud de la Ley 28874.	Entre las entidades que han cumplido con esta obligación, se encuentran el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.

La ciudadanía, para participar en la lucha contra la corrupción, requiere estar informada y en ese sentido los medios de comunicación desempeñan un rol importante. Pero además la participación de dichos medios resulta esencial en la promoción de la cultura de valores y la integridad como herramientas eficaces para prevenir la corrupción. En ese sentido, es importante indicar que no todas las entidades del gobierno central y gobiernos regionales, cumplen con la publicación de los contratos de publicidad que suscriben, de acuerdo a lo establecido en la Ley 28874. (Ver anexo 9)

Una iniciativa importante a destacar es el trabajo que viene realizando Proética a través de su red anticorrupción en la cual participan periodistas de las distintas regiones del país. Ello contribuye de manera decidida a su empoderamiento en la investigación y denuncia de casos de corrupción, lo cual incentiva la promoción de valores éticos en los medios de comunicación en los que laboran. Un ejemplo tangible de este esfuerzo impulsado por Proética es la producción y emisión del programa “Poder ciudadano” a cargo de periodistas

⁵¹ Los principios que incluye este Código son los siguientes: a) La defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad. b) la libertad de expresión, de pensamiento y de opinión. c) el respeto al pluralismo informativo, político, religioso, social y cultural. d) la defensa del orden jurídico democrático, de los derechos humanos fundamentales y de las libertades consagradas en los tratados internacionales y en la Constitución Política del Perú. e) la libertad de información veraz e imparcial. f) el fomento de la educación, cultura y moral de la nación. g) la protección y formación integral de los niños y adolescentes, así como el respeto de la institución familiar. h) la promoción de los valores y la identidad nacional. i) la responsabilidad social de los medios de comunicación. j) el respeto al honor, la buena reputación y la intimidad personal y familiar. k) el respeto al derecho de rectificación.

experimentados el cual está dedicado a difundir casos de corrupción en todas las regiones del Perú.

En la misma línea, se debe relevar el esfuerzo constante del Instituto de Prensa y Sociedad (Ipys), el cual desde el año 2001 viene desarrollando el concurso a nivel regional “Mejor Investigación Periodística de un Caso de Corrupción”. Dicha iniciativa, cuenta, además con el apoyo de Transparencia Internacional y Open Society Institute (OSI).

OBJETIVO 6: Lograr el compromiso de la sociedad en la participación y fiscalización activa en la lucha contra la corrupción

Acciones	Observaciones
1. Módulos relacionados a la educación en valores desarrollados por el Ministerio de Educación.	Estos módulos requieren ser potenciados y extendidos a los institutos, universidades colegios profesionales y a toda la sociedad.
2. Decreto Regional 001-2012/GRP-PR “Reglamento de Ordenanza Regional que crea las veedurías ciudadanas en el ámbito jurisdiccional del Gobierno Regional Piura”.	Constituye una buena experiencia de promoción de la participación que requiere ser potenciada.
3. Suscripción del Pacto Nación, por parte de representantes de diversos partidos políticos, en julio del 2010.	Establece el compromiso de promoción de medidas específicas para luchar contra la corrupción.
4. Proyecto “Voto Informado”, ejecutado en el marco del Proceso Electoral llevado a cabo en el 2011.	A través del cual el Jurado Nacional de Elecciones informó a los electores, vía página web, sobre las hojas de vida y planes de gobierno de los candidatos a la Presidencia de la República. También sobre los partidos políticos, sus miembros y la lista de candidatos al Congreso y el Parlamento Andino.
5. Suscripción del Pacto Ético Electoral en todas las regiones del Perú.	En el marco de las elecciones generales de 2011, contó con la participación del 98% de los movimientos regionales inscritos y el 82% de partidos políticos.

Toda política de lucha contra la corrupción requiere contar con una sociedad civil que sea capaz de ejercer labores de participación, control y vigilancia de la administración pública. No obstante, para que esto ocurra es necesario dar lugar a un marco normativo e institucional que ordene y genere espacios de interacción entre la ciudadanía y la sociedad civil. Esto ha requerido la adopción de un enfoque de políticas públicas que no “burocratic” una agenda de acciones a la sociedad civil -la que por su propia naturaleza tiene un desarrollo distinto y diferente al de la administración pública-, sino que facilite y promueva la organización y la participación de la ciudadanía.

La Constitución Política en su artículo 31° reconoce como derecho ciudadano participar en los asuntos públicos mediante mecanismos como la remoción y revocación de autoridades, y la demanda de rendición de cuentas. Esta disposición ha sido desarrollada a través de la Ley 26300 “Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos”, así como otras normas que reconocen y regulan diversos mecanismos que posibilitan la participación de la

sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción. Al respecto, el Primer Informe del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, al referirse a los mecanismos de participación ciudadana, señala que, sobre la base de la información que tuvo a su disposición, estos resultan pertinentes para la promoción de los propósitos de la Convención” (MESISIC, 2004: 33). Sin embargo, tomando en cuenta los informes de la Defensoría del Pueblo (Defensoría del Pueblo, 2003: 490-491) existe la necesidad de hacer reformas concretas a las normas que regulan los derechos de participación.

En el Sexto Informe Anual del Defensor del Pueblo al Congreso de la República 2002-2003, se señala que, considerando la vigencia de la Ley 26300 “Ley de Participación y Control Ciudadano”, se hace necesaria su reforma, modificando aspectos ya regulados e incorporando nuevos procedimientos. En esa línea, el mismo informe considera necesario modificar el procedimiento de revocatoria de alcaldes o regidores vinculándolo con la demanda de rendición de cuentas que podría establecerse como un requisito previo. También considera importante precisar el número total de votantes necesarios para que proceda la revocatoria, de tal manera que se corrija la actual interpretación que la hace prácticamente inviable en los poblados con un alto índice de migrantes. Asimismo, el Informe Defensorial señala la necesidad de regular el derecho de reunión a fin de armonizar su ejercicio con otros derechos fundamentales, tales como la libertad de tránsito, las garantías para la seguridad personal y patrimonial, entre otros.

En el mismo sentido, el Informe de la Iniciativa Nacional Anticorrupción “Por un Perú Sin Corrupción” (INA, 2001: 51) expresa que “se constata que el marco legal sobre participación ciudadana no sólo es escaso, sino que había sido elaborado de forma tan complicada que en la práctica hizo imposible su aplicación”. Por ello, propone, entre otras medidas, incluir a los Congresistas de la República en los mecanismos de revocatoria, reglamentar el derecho de remoción de autoridades y revisar los requisitos y procedimientos para la presentación de demandas de rendición de cuentas, esto último para establecer criterios flexibles que no impidan el ejercicio de este derecho. Atendiendo a dichos antecedentes y considerando la antigüedad de la Ley de Participación y Control Ciudadano, cabe la realización de un estudio o evaluación oficial que permita extraer conclusiones y aportes para mejorar el marco normativo e institucional sobre la materia.

Ya en el plano de las políticas públicas se constata que desde el Estado no se cuenta con una política específica y articulada orientada a promover la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción. Por ello, teniendo en cuenta que la tarea educativa es permanente, desde la administración pública se debe promover la construcción de una cultura de valores que surja o tenga como centro a las instituciones de formación educativa. Actualmente, el Ministerio de Educación ya ha emprendido esta tarea. Por otro lado, desde la administración pública se requiere potenciar el uso de los mecanismos de participación ciudadana a través de la provisión de información y la educación ciudadana; por ejemplo, a través de campañas activas que promuevan el uso de los procedimientos de acceso a la información, transparencia, vigilancia ciudadana, entre otros, con un lenguaje amigable y con un enfoque intercultural.

Existen buenas experiencias de promoción de la participación que requieren ser potenciadas, como las audiencias públicas o los presupuestos participativos que se encuentran concentradas sobre todo en los niveles local y regional. Por ello, es importante la construcción de una línea de base específica que constatare si el ejercicio de estos mecanismos ha fortalecido la participación ciudadana y la legitimidad de las instituciones que las desarrollan. La experiencia del Gobierno Regional de Piura, a través de la creación de veedurías ciudadanas es un buen referente para este análisis.

En lo concerniente a la construcción de una alianza político-social contra la corrupción, destaca el Pacto Nación, suscrito por representantes de diversos partidos políticos. Es preciso resaltar, la suscripción del Pacto Ético Electoral en todas las regiones del Perú, así como la implementación del proyecto “Voto Informado”, que facilitó datos de interés en el marco de las elecciones generales de 2011. Este último proyecto tuvo difusión masiva a través de medios de comunicación y otros eventos a nivel nacional.

OBJETIVO 7: Desarrollar esfuerzos concertados a nivel internacional en la lucha contra la corrupción”

Estrategia 7.1

Aplicación de los acuerdos internacionales suscritos en materia de lucha contra la corrupción a la legislación nacional

Acciones	Observaciones
Tipificación de delitos	
1. Incorporación a la legislación nacional de los delitos de cohecho activo transnacional (artículo 397°-A del Código Penal) y cohecho pasivo internacional (artículo 393°-A del Código Penal)	Esta acción también ha sido incluida en la Estrategia 3.4. (Objetivo 3), en lo que respecta al Soborno Transnacional.
2. Proyecto de Ley 1131/2011-CR, presentado en mayo de 2012.	Busca tipificar los Delitos contra la Administración Pública de conformidad con las Convenciones Internacionales de lucha contra la corrupción ⁵² .
Ratificación de Tratados	
3. Suscripción de Alianzas para la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción.	Aún cuando no se trata de ratificación de tratados, vale la pena mencionar la incorporación del Perú, a la Alianza para el Gobierno Abierto y la Alianza del Pacífico.
4. Suscripción de tratados de libre comercio, en tanto incluyen cláusulas expresas en materia de lucha contra la corrupción.	Por ejemplo, el Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos detalla un conjunto de obligaciones a ser consideradas a fin de garantizar la transparencia en las transacciones comerciales entre ambos países.

⁵²Entre los citados tipos penales se encuentran: Abuso de autoridad (artículo 376°), Abuso de autoridad, condicionando ilegalmente la entrega de bienes y servicios (artículo 376°-A), Omisión, rehusamiento o demora en actos funcionales (artículo 377°), Colusión (artículo 384°), Peculado (artículo 387°), Malversación (artículo 389°), Cohecho pasivo propio (artículo 393°), Cohecho pasivo transnacional (artículo 393°-A), Cohecho pasivo impropio (artículo 394°), Cohecho pasivo específico (artículo 395°), Cohecho activo genérico (artículo 397), Cohecho activo transnacional (artículo 397°-A), Cohecho activo específico (artículo 398°), Negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo (artículo 399°), Tráfico de influencias (artículo 400°) y Enriquecimiento ilícito (artículo 401°). Asimismo, incorpora el artículo 388-A “uso indebido de información privilegiada”.

Como resultado de la ratificación y/o aprobación de diversos instrumentos internacionales vinculados a la lucha contra la corrupción antes de la dación del Plan Nacional Anticorrupción 2008-2011, el Perú ha participado -y continúa participando activamente- en diferentes espacios internacionales vinculados a la lucha contra la corrupción. (Ver anexo 10). Esta estrategia organiza sus acciones a partir de dos temas i) tipificación de delitos; y ii) ratificación de tratados.

i) *Tipificación de delitos.*- Aun cuando se presentan avances en la adaptación de tipos penales conforme al marco normativo internacional en materia de lucha anticorrupción, aún existe una agenda pendiente en la materia. Por lo pronto, el Proyecto de Ley 1131/2011-CR, que propone el perfeccionamiento de determinados tipos penales, se encuentra en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos pendiente de dictamen.

ii) *Ratificación de Tratados.*- Dentro de este ámbito es importante señalar que desde el mes de junio del 2011, el Perú tiene la condición de “observador” en el *Grupo de Trabajo de Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OECD*. En ese contexto, Perú ha presentado su solicitud de adhesión a la Convención de la OECD para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales y para ser miembro pleno del mencionado grupo. El Ministerio de Relaciones Exteriores y la Coordinación General de la CAN vienen realizando acciones orientadas a lograr este objetivo.

Otro espacio internacional importante es la *Alianza para el Gobierno Abierto* (Open Government Partnership) impulsada por los Estados Unidos de América y el Brasil (que si bien no supone la ratificación de un tratado, nos obliga a determinados compromisos como país). El año 2012 el Perú se incorporó a dicha alianza con el objetivo y compromiso de promover la transparencia y la lucha contra la corrupción (Para tal fin se aprobó la Resolución Ministerial 85-2012-PCM del 9 de abril del 2012, que establece el Plan de Acción del Perú para su incorporación en esta Alianza). En esa misma línea, *existe la Alianza del Pacífico*, que es un acuerdo suscrito durante la IV Cumbre Presidencial realizada el 6 de junio de 2012 en Paranal, Antofagasta (Chile). El acuerdo fue suscrito por Colombia, Chile, México y Perú, como Estados miembros, y por Panamá y Costa Rica en calidad de Estados observadores. Este acuerdo tiene dentro de sus componentes varios aspectos relacionados a la lucha contra la corrupción.

Estrategia 7.2

Promover el fortalecimiento de la reciprocidad y cooperación judicial entre países

Acciones	Observaciones
Organización Interamericana de Instituciones de Contratación Pública	
1. Apoyo del Perú para la creación de la “Organización Interamericana de Instituciones de Contratación Pública” (OIICP).	Hasta la fecha, no se ha concretado la creación de esta organización.
Cooperación judicial internacional	
2. Nuevo Código Procesal Penal (CPP-2004). Capítulo VII vigente desde 2007.	Ha considerado un amplio catálogo de medidas para posibilitar la cooperación y asistencia entre estados para la prevención, detección, investigación y sanción de los actos de corrupción.

La estrategia organiza sus acciones a partir de los siguientes temas i) organización Interamericana de Instituciones de Contratación Pública; ii) cooperación judicial internacional; y iii) recuperación de activos.

i) Organización Interamericana de Instituciones de Contratación Pública.- La iniciativa de creación de la “Organización Interamericana de Instituciones de Contratación Pública” (OIICP), antes llamada Organización Interamericana de Instituciones de Compras Gubernamentales” (OIICG) (el cambio de denominación obedece a que el concepto de “Contratación Pública” implica un sentido más amplio e inclusivo que el de “Compras Gubernamentales), es un proyecto de integración regional que busca promover la unión de todos los países del continente americano a través de sus entidades de contrataciones. Estas últimas pueden operar a nivel estadual o provincial para el caso de las repúblicas federativas, siendo una de sus principales metas contribuir de manera directa a mejorar la transparencia, la efectiva participación ciudadana y el acceso imparcial y oportuno a la información pública. El Perú, durante la ejecución del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2008-2011, ha promovido la creación de esta organización, a través de su participación en distintos foros. Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados, hasta la fecha no se ha concretado su creación.

ii) Cooperación judicial internacional.-El CPP-2004 es un instrumento legal de reciente vigencia y aún no existen evaluaciones o reportes oficiales sobre su eficacia en el tema. Sin embargo, en el marco del Mecanismo de Revisión de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, recientemente se ha realizado una evaluación cuyos resultados serán presentados en el último trimestre del presente año. A partir del CPP-2004 la Autoridad Central en este tipo de trámites es el Ministerio Público, a través de la Unidad de Cooperación Judicial Internacional (esta unidad es la responsable de centralizar las consultas, coordinaciones y habilitar el trámite nacional e internacional de una petición activa o pasiva para nuestro país).

Cabe precisar que de acuerdo al ordenamiento procesal penal, la asistencia judicial internacional, así como el trámite de solicitudes de extradición⁵³, se rige por los tratados suscritos por el Perú, y en su defecto, por el Principio de Reciprocidad y la legislación interna, en un marco de respeto de los derechos humanos. Asimismo, el Perú es suscriptor de importantes instrumentos jurídicos internacionales que permiten ejercer acciones de asistencia y cooperación judicial, destacándose la Convención Interamericana de Asistencia Mutua en Materia Penal. El Perú ha suscrito diversos tratados internacionales bilaterales para la asistencia mutua y para facilitar la extradición de personas procesadas por delitos de corrupción, así como el traslado de condenados y personas sentenciadas. (Ver Anexo 11)

⁵³Con relación a los procedimientos de Extradición, la Constitución Política en su artículo 37º expresa que “La extradición sólo se concede por el Poder Ejecutivo previo informe de la Corte Suprema, en cumplimiento de la ley y de los tratados, y según el principio de reciprocidad (...)”. Esta disposición constitucional ha sido desarrollada en el Nuevo Código Procesal Penal estableciendo un conjunto de reglas y procedimientos sobre el particular.

Finalmente, cabe señalar que existen otros importantes mecanismos para la cooperación judicial internacional, como la Red de Ministros de Justicia (REMJA) auspiciada por el Departamento de Cooperación Jurídica de la Organización de Estados Americanos (OEA) y sustentada en el denominado “Documento de Washington” (OAS, 2008).

iii) Recuperación de activos.- El CPP-2004 en su artículo 511° considera la posibilidad de utilizar mecanismos de cooperación judicial internacional incluyendo mecanismos como el bloqueo de cuentas, la confiscación de bienes, entre otros, para lograr la recuperación de activos. Así, por ejemplo, la Unidad de Análisis Financiero de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, además del cobro de las reparaciones civiles, se ocupa de impulsar la repatriación de activos generados por actos de corrupción. Según la información reportada por esta unidad, desde el 2001 al mes de septiembre del 2012, el dinero repatriado asciende a US\$ 185,160,184⁵⁴.

No obstante los avances registrados, resulta importante fortalecer la participación del país en iniciativas internacionales de cooperación judicial promovidas por organizaciones de cooperación multilateral como la iniciativa StAR (Stolen Asset Recovery) impulsada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Delincuencia y el Delito y el Banco Mundial⁵⁵.

3. Conclusiones sobre el cumplimiento de los objetivos, estrategias y acciones del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2008-2011

Objetivo 1: Promover el Fortalecimiento del Sistema de Lucha contra la Corrupción articulado

1. Luego de casi tres años de funcionamiento, la CAN Anticorrupción requiere ser consolidada en sus funciones y extender su acción a los espacios regionales. Ello teniendo en consideración el artículo 6° de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción. Por ello, resulta importante la aprobación del Proyecto de Ley que eleva a rango de ley la norma de creación de la CAN.
2. Las iniciativas de coordinación encaminadas a lograr una investigación y sanción efectiva de la corrupción –entre ellas la celebración de convenios de cooperación interinstitucional entre entidades vinculadas a la lucha contra la corrupción–, requieren ser reforzadas y complementadas con medidas que faciliten el intercambio

⁵⁴ A esta cantidad deberán sumarse US\$ 80,000 repatriados de Panamá y posiblemente, antes de finalizar el año, aproximadamente US\$ 15 millones de Luxemburgo.

⁵⁵ El propósito principal de StAR es reducir las barreras existentes que dificultan la recuperación de activos, y además ayudar a prevenir su robo y ocultación apoyando los esfuerzos de países que buscan recuperar capitales públicos que se encuentran ocultos en el extranjero; trabajando conjuntamente con los países receptores de dichos activos y con aquellos que han sido víctimas de este delito; con centros financieros y con países en vías de desarrollo (Stolen Asset Recovery, 2007).

de información, para la elaboración y análisis de data cuantitativa que sea útil a las labores de investigación, juzgamiento y sanción de actos de corrupción.

3. Es imprescindible un sistema de indicadores que mida los riesgos de corrupción, lo que permitirá monitorear periódicamente las medidas de prevención de la corrupción que adopten las entidades públicas, así como adoptar las medidas necesarias para reducir las vulnerabilidades institucional frente a este tipo de delito.

Objetivo 2: Institucionalizar en la administración pública las prácticas de buen gobierno, la ética, la transparencia y la lucha contra la corrupción

Transparencia y Acceso a la Información Pública

4. Pese a los avances registrados en materia de transparencia y acceso a la información pública, resulta necesario revisar y mejorar el marco normativo que le es aplicable, a fin de garantizar la entrega oportuna de la información solicitada, la publicidad de la información y la imposición de sanciones frente al incumplimiento de la ley. Este marco normativo debe ser complementado con directivas o normas internas que, atendiendo a las expectativas del ciudadano común, faciliten los mecanismos formales de acceso a la información y hagan más amigable y accesible las herramientas de uso virtual, como el Portal de Transparencia Estándar - PTE, teniendo en cuenta la particular realidad de los gobiernos locales.
5. La regulación vigente sobre entrega de reportes anuales relacionados a solicitudes de acceso a la información presentadas por las diversas entidades del Estado no permite contar con indicadores claros para determinar los niveles de incumplimiento en la atención de solicitudes de acceso a la información pública ni para diseñar propuestas de solución destinadas a superar sus limitaciones y problemas de aplicación. Estas normas y las herramientas que hacen parte de ellas requieren ser mejoradas.
6. El marco institucional en cuanto a la rectoría en materia de transparencia y acceso a la información pública requiere ser evaluado, teniendo en cuenta la coexistencia de distintas entidades con competencias complementarias en esta materia. Esta evaluación debe tener como objetivo evitar la duplicidad de funciones y fortalecer el rol de supervisión sobre cumplimiento de la ley, así como considerar la asignación de la función de sanción al ente rector.

Ética Pública

7. Sólo un pequeño grupo de entidades públicas i) cuenta con normas internas para hacer efectivos los procedimientos y sanciones que establece el Código de Ética de la Función Pública ii) ha desarrollado actividades para difundir dicha normativa; y; iii) otorga incentivos a las buenas prácticas que han permitido lograr cambios en el comportamiento de quienes prestan servicios al Estado. En ese sentido, se requiere

que estas medidas sean implementadas por todas las entidades públicas, lo cual demanda el compromiso de cada uno de sus titulares.

8. Las disposiciones sobre conflicto de intereses se encuentran dispersas y esto genera dificultades para el cumplimiento de las normas por parte de quienes prestan servicios al Estado. Resulta importante contar con un sólo marco normativo que esté adecuado a las circunstancias actuales y aspectos que garanticen su efectividad.
9. En nuestro ordenamiento jurídico aún no existe pautas claras que regule el otorgamiento de regalos y dadas en la administración pública así como el uso de los bienes públicos como vehículos, inmuebles u otros bienes. Tampoco existen sanciones claras a quienes se encuentran involucrados en tales situaciones, lo cual genera espacios para la comisión de actos de corrupción.

Rendición de Cuentas

10. La rendición de cuentas debe tener como beneficiario central a la ciudadanía. Sin embargo, la normativa existente sólo permite generar informes para el conocimiento y fiscalización interna de los órganos de control. Esta situación requiere modificaciones en la ley, de modo que se establezcan parámetros que permitan la vigilancia de la gestión pública y el uso de los recursos públicos por parte de la ciudadanía.

Declaración Jurada de Bienes y Rentas

11. Está pendiente la realización de ajustes a la normatividad sobre Declaración Jurada de Bienes y Rentas, específicamente en espacios vinculados a los sujetos obligados, el contenido y alcances de la declaración, el plazo de presentación, el acceso a información protegida por el secreto bancario y reserva tributaria, así como en los mecanismos de recojo y verificación de la información declarada.

Recursos Humanos

12. El diseño, elaboración y aprobación de las normas sobre el servicio civil que exige la Ley Marco de Empleo Público aún se encuentra pendiente. Ello demanda un trabajo activo por parte de SERVIR, la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y en su oportunidad por parte del Congreso de la República, que en última instancia es el competente para aprobar las propuestas de ley que se formulen.
13. Aún está pendiente definir con precisión los requisitos para acceder a los puestos públicos. Ello es necesario, para que el aparato público cuente con servidores y funcionarios competentes y calificados. Urge una pronta actualización de los Manuales de Organización y Funciones de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno (nacional, regional y local).

14. No existe información pública sobre las personas que prestan servicios al Estado en sus diferentes modalidades, así como de sus calificaciones e historial laboral. En ese sentido, resulta fundamental culminar con la construcción del Registro Nacional de Personal del Servicio Civil y en general transparentar la información sobre los recursos humanos del Estado.

Contratación Pública

15. La nueva regulación en materia de contrataciones si bien contiene mejoras importantes, requiere ser complementada con esfuerzos destinados a fortalecer las capacidades de los funcionarios y servidores que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de la Entidad (OEC), a fin de garantizar su eficacia y que se constituya en una herramienta disuasiva frente a los riesgos de actos de corrupción.
16. Pese a las experiencias que existen desde la sociedad civil, como la desarrollada por Proética, no existen pautas específicas que regulen la veeduría cívica o participación ciudadana en el ámbito de las contrataciones públicas.
17. En este ámbito, además de las medidas que se adopten desde el Estado, resulta importante establecer alianzas voluntarias entre el sector público y el sector empresarial, que estén destinadas a reducir los riesgos de corrupción en el ámbito de las contrataciones públicas.
18. Si bien hay avances en cuanto a la acreditación de los funcionarios y servidores que laboran en el órgano encargado de las contrataciones de la Entidad (OEC), esta labor requiere ser fortalecida, a fin de contribuir a que las compras públicas sean eficaces y eficientes para todas las entidades públicas, y exista menor riesgo de error.
19. El Seace constituye una herramienta importante para la transparencia en las compras públicas, no obstante, dicho instrumento requiere ser potenciado a efectos de proveer reportes de información por rubros, análisis de negocios, generación de indicadores y alertas que conduzcan a una adecuada focalización de la supervisión.

Objetivo 3: Articular una estrategia judicial eficaz e integral contra la corrupción

20. Si bien existe un mejor marco normativo y voluntad de los actuales titulares de las entidades públicas vinculadas a la lucha contra la corrupción para garantizar una sanción oportuna y efectiva (lo que incluye hacer exigir el íntegro del pago de las reparaciones civiles), es necesario fortalecer la institucionalidad del sistema judicial y fiscal anticorrupción, así como de la Procuraduría Anticorrupción. Deben implementarse acciones coordinadas entre aquellos y actores como la Contraloría General de la República, la Policía Nacional del Perú y la SBS.
21. Las estadísticas por casos de corrupción recogidas por los distintos sectores, han resultado de mucha utilidad. No obstante, resulta imperativo apuntar a la construcción

de una sola herramienta que produzca y amplíe este tipo de reportes. Esta herramienta debe procurar sistematizar la información correspondiente a todas las fases del proceso penal, desde la denuncia ingresada al Ministerio Público hasta la decisión final. Ello requiere un sistema de información adecuado, eficiente y amigable.

22. Si bien se cuenta con un marco normativo que brinda protección y beneficios a los funcionarios y servidores públicos que formulan denuncias por actos de corrupción, resulta fundamental fortalecer el Sistema Nacional de Denuncias (SINAD) de la Contraloría General de la República, a efectos de cautelar la reserva de la identidad de los denunciantes.

Objetivo 4: Promover prácticas y/o conductas en el sector empresarial para combatir la corrupción

23. Si bien se han incrementado el número de Códigos de Conducta en el sector empresarial, es necesario generar mecanismos de seguimiento y monitoreo de dichos Códigos, así como establecer mecanismos de sanción de la corrupción y/o fortalecer los existentes en este sector.
24. En el caso de la iniciativa EITI, se debe asegurar el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Perú, así como propiciar y difundir buenas prácticas de transparencia en el sector empresarial.

Objetivo 5: Promover la activa participación de los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción

25. Los medios de comunicación han realizado esfuerzos importantes para luchar contra la corrupción. Sin embargo, se requiere involucrarlos en la vigilancia continua contra este fenómeno, no solamente desde el ámbito represivo, sino también preventivo, pues son un aliado importante en esta tarea.

Objetivo 6: Lograr el compromiso de la sociedad en la participación y fiscalización activa en la lucha contra la corrupción

26. Teniendo en cuenta que no existe una política específica orientada a promover la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción, se requiere desarrollar programas de formación en valores en la ciudadanía, así como incentivar la promoción de una cultura de valores en las entidades, organizaciones civiles y organizaciones políticas.
27. Como consecuencia de las recomendaciones planteadas por el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, y considerando la antigüedad de la ley que regula los derechos de participación y control ciudadano, se hace necesaria la revisión de dicho marco normativo, así como la promoción y difusión a la ciudadanía del ejercicio de este derecho y los mecanismos que los regulan.

Objetivo 7: Desarrollar esfuerzos concertados a nivel internacional en la lucha contra la corrupción

28. Si bien se han registrado avances en la incorporación de tipos penales reconocidos en las Convenciones Internacionales de lucha contra la Corrupción –como la regulación del Cohecho Activo y Pasivo Internacional–, aún es necesario perfeccionar estos y otros tipos penales, así como realizar una revisión del Código Penal. Tales modificaciones son fundamentales para garantizar la plena adecuación de este cuerpo normativo a los estándares internacionales de lucha contra la corrupción.
29. La adhesión a la Convención de la OECD para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales, así como cambiar el status del Perú de Observador a miembro pleno en el Grupo de Trabajo de Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales, son metas que aún están pendientes de cumplimiento. Las acciones que se han adoptado tanto a nivel legal como institucional, requieren ser fortalecidas a fin de lograr esos objetivos en corto plazo.
30. El Perú registra una participación activa en los mecanismos internacionales vinculados a la lucha contra la corrupción y recientemente se ha incorporado a nuevos espacios, como la Alianza de Gobierno Abierto. Sin embargo, debe ser una tarea constante promover nuestra incorporación a otros mecanismos que existan y los que surjan posteriormente.
31. Existen avances positivos en materia de recuperación de activos que se traducen en los montos recuperados hasta la actualidad. Sin embargo, la sostenibilidad del trabajo que se viene realizando, demanda el fortalecimiento de la Unidad de Análisis Financiero de la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción y su Observatorio, y la adhesión a iniciativas de cooperación judicial (como es el caso de la iniciativa Stolen Asset Recovery StAR).

CAPÍTULO III

EL PLAN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2012-2016: OBJETIVOS, ESTRATEGIAS, ACCIONES

1. Una definición operativa de la “corrupción” y el enfoque de trabajo del Plan 2012-2016

Sobre la base del diagnóstico del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2008-2011 y teniendo en cuenta diversas fuentes que contienen políticas anticorrupción, sobre todo, el Acuerdo Nacional (Cuarto Objetivo, Políticas de Estado N° 24, 26 y 29) y el Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021 (Eje Estratégico 3: Estado y Gobernabilidad), se abrió un espacio de trabajo participativo entre representantes del Estado, la sociedad civil y el sector empresarial (en especial de las entidades integrantes de la CAN) y expertos nacionales en materia anticorrupción con la finalidad de construir un nuevo plan. Este espacio se enriqueció con diversos comentarios y sugerencias recibidas entre los meses de julio al mes de octubre del 2012 en reuniones de trabajo especializado (Ver anexo 12).

Uno de los principales temas planteados fue la necesidad de construir una definición operativa de corrupción dentro del cual se inscribiera el Plan. Sin duda, la construcción de dicho concepto es un asunto complejo que obedece a la construcción de criterios para *reconocer el fenómeno, enfrentarlo, sancionarlo y disponer medidas para prevenirlo*. Es evidente que la discusión académica sobre el concepto implica un largo debate, debido a la diferencia de los sistemas jurídicos que restringen el concepto a ciertas conductas penales (principalmente el soborno) y otros que tienen criterios más abiertos. Estos debates se refieren también a la asociación entre la corrupción y ciertas conductas de actores que no pertenecen al servicio público (el problema de la concentración del concepto en la función pública); así, también hay discusiones sobre el uso del concepto respecto a formas de corrupción tipificadas pero que responden a causalidades culturales, económicas o institucionales (el problema la causalidad de la corrupción).

Es evidente que no hay criterios uniformes sobre el concepto, sin embargo es posible reconocer algunas definiciones operativas existentes⁵⁶:

⁵⁶ Definiciones extraídas de Parker, Norma, Berthin, G., De Michelle, R. y Mizrahi, Y. (2004). La corrupción en América Latina: Estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas. Casals & Associates – USAID. p.15

- i) Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD): La corrupción es el mal uso de los poderes públicos, cargos o autoridad para beneficio privado mediante el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la extracción de dinero para agilizar trámites, o la malversación de fondos.
- ii) Banco Interamericano de Desarrollo (BID): La corrupción abarca actos realizados por funcionarios que usan su posición con fines propios, o bien lo hacen a pedido de otros, a fin de obtener beneficio para sí mismos o para terceros. Entre las actividades corruptas se cuentan el pedido, la oferta o el recibo de sobornos, consideraciones o comisiones clandestinas, la extorsión, el uso impropio de información o bienes, y el tráfico de influencias.
- iii) Banco Mundial (BM): Por lo común se define como el abuso de un puesto público para ganancia privada. El Banco Mundial desglosa el concepto de corrupción, y hace principal hincapié en la distinción entre la corrupción como captura del estado y la corrupción administrativa. La corrupción como captura del estado se refiere a las acciones de individuos, grupos o firmas, tanto en el sector público como en el privado, para influir sobre la formación de leyes, reglamentaciones, decretos y otras políticas gubernamentales para beneficio propio. La corrupción administrativa se refiere a la imposición intencional de distorsiones en la implementación de las leyes y reglamentaciones existentes a fin de dar ventaja a protagonistas estatales o no estatales (gran corrupción y pequeña corrupción).
- iv) Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID): Corrupción es el abuso de un puesto público en beneficio privado. Abarca abusos unilaterales por funcionarios de gobierno como malversación de fondo y nepotismo, así como abusos que vinculan al sector público con el privado, tales como soborno, extorsión, tráfico de influencias y fraude. La corrupción ocurre tanto en puestos políticos como burocráticos. Puede ser en pequeña o gran escala, organizada o no organizada.
- v) Transparencia Internacional (TI): Corrupción es el uso indebido del poder otorgado, para beneficio privado. La corrupción entraña conductas por parte de funcionarios en el sector público o sus allegados, por las cuales se enriquecen indebidamente e ilegalmente mediante el mal uso del poder que se les ha confiado.

¿Qué elementos se han considerado para la construcción de un concepto operativo sobre la corrupción? Las conclusiones del diagnóstico del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2008-2011, y las consideraciones de los estudios sobre este fenómeno muestran la necesidad de establecer un concepto para adoptar medidas concretas y verificables en cinco ámbitos: i) institucionalidad para luchar contra la corrupción; ii) prevención de la corrupción; iii) investigación y sanción de la corrupción; iv) participación de la ciudadanía, sociedad civil y el sector empresarial en la lucha contra la corrupción; y, v) los espacios internacionales en la lucha contra la corrupción.

Ello requiere, a su vez, encajar la definición en un enfoque conceptual más amplio que permita situar este concepto en varios niveles. Así, si bien la corrupción es asociada a las actividades de los servidores públicos es importante entender que no se restringe a este espacio. En el contexto económico actual las empresas y corporaciones privadas han adquirido gran importancia y, en muchas ocasiones, las acciones y decisiones de sus gerentes y directivos comprometen las condiciones de vida de los consumidores y ciudadanos, quienes se pueden ver afectadas por prácticas de corrupción empresarial, sobornos y otras modalidades del fenómeno (Tanzi, Solimano y del Solar, 2009: 29). El Informe Global de la Corrupción 2009 “Corrupción y Sector Privado” de Transparencia Internacional indica:

“muchas de las condiciones que propiciaron la crisis están estrechamente relacionadas con los riesgos de corrupción para las empresas. Estas condiciones incluyen serias deficiencias en los sistemas de integridad corporativa, como los conflictos de intereses que involucran a garantes externos clave, una transparencia y rendición de cuentas insuficiente en mercados importantes así como por ciertos agentes del mercado y mecanismos de control, y fallas graves en materia de auditoría integral corporativa, de gobernabilidad e integridad” (Transparencia Internacional, 2009: 29).

Además, es necesario enmarcar una definición operativa en consideraciones sustanciales acerca del fenómeno (que han sido estudiadas en el Capítulo I de este informe): la importancia de diferenciar la pequeña corrupción de la gran corrupción (*petty corruption, grand corruption*); la importancia de diferenciar el impacto de la corrupción en la práctica local, en la administración y ética pública, en los procedimientos y trámites institucionales, en las percepciones; la importancia de diferenciar los enfoques de combate contra la corrupción de los enfoques de prevención (complementarios pero diferentes); la necesidad de entender que la corrupción no es un fenómeno homogéneo ni unidireccional y que requiere ser estudiado, investigado, prevenido y sancionado con enfoques complejos. Ahora, más allá de estas consideraciones y de las diferencias en las definiciones existentes expuestas antes, es posible establecer algunas características comunes:

- i) *El uso indebido del poder.*- En todo acto de corrupción existe un claro uso indebido del poder que se materializa en la intención de evitar o infringir una determinada norma que obliga a determinados actores a mantener o cumplir con ciertas acciones. Estas normas por lo general tienen naturaleza positiva y son de carácter penal o administrativa; no obstante, también existen otras normas o códigos de naturaleza política, ética o cultural cuyas violaciones -en algunos casos- si bien no llegan a configurar conductas típicas y antijurídicas que les den un carácter de ilegalidad, por lo general influyen en la percepción ciudadana sobre los límites o ámbitos de la corrupción. En complemento, algunos consideran que existe un tipo de corrupción de carácter legal, que si bien se trata de actos que no infringen las leyes vigentes generan beneficios indebidos para sus autores⁵⁷. Esta

⁵⁷ Es típico por ejemplo el caso de los contadores que aprovechando de ambigüedades en las normas tributarias ayudan a los contribuyentes a evadir impuestos o el aprovechamiento de un cargo público para

conducta puede expresarse en una acción o en una omisión deliberada dependiendo de las circunstancias y por lo general se realiza en un marco de discreción u ocultamiento por parte de sus actores (Malen, 2002: 34).

- ii) *Beneficio irregular.*- Todos los actos de corrupción buscan lograr un beneficio que de una manera legal no se hubiera obtenido. Estos beneficios son de distinta naturaleza y no están restringidos solamente al ámbito económico pudiendo presentarse beneficios relacionados con la influencia, el poder político, entre otros. Este beneficio no necesariamente está relacionado con una persona en particular ni con un beneficio exclusivo para quien comete el acto de corrupción pudiendo ser beneficiarios parientes, superiores, miembros de grupos sociales, políticos, religiosos, entre otros⁵⁸.
- iii) *Consecuencias multidimensionales.*- Los actos de corrupción tienen consecuencias de distinta naturaleza que complejizan el fenómeno obligando a considerar distintos enfoques según sea el caso. Hay a) *consecuencias económicas* que se presentan cuando el acto de corrupción afecta o disminuye el presupuesto público al impedir que se recaude con regularidad los ingresos provenientes de los servicios públicos, o cuando el costo de la corrupción es asumido por el agente corruptor ajeno a la administración sin afectar directamente el volumen de ingresos del Estado. b) Hay *consecuencias políticas*, que implican la pérdida de legitimidad de la autoridad en razón a que el ejercicio del poder deja de atender asuntos públicos en favor de intereses privados. Así, “la corrupción atenta contra el desarrollo integral de los pueblos” (Exp. N° 1271-2008-HC), como ha reconocido el Tribunal Constitucional en alusión al preámbulo de la Convención Interamericana de la contra la Corrupción. c) Hay una *afectación negativa los derechos humanos* al impedir el acceso a los servicios públicos en forma regular a los ciudadanos. “La corrupción pone los servicios públicos básicos fuera del alcance de los que no pueden darse el lujo de pagar sobornos. Al desviar los escasos recursos destinados al desarrollo, la corrupción también hace más difícil satisfacer necesidades fundamentales, como las de alimentación, salud y educación” (UNODC, 2005: 1).

El uso de estos elementos básicos, a la luz de las definiciones existentes y tomando en cuenta las consideraciones de uso de los conceptos, el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016 plantea la siguiente definición operativa:

Definición operativa del concepto corrupción para el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016: Uso indebido del poder para la obtención de un beneficio irregular, de carácter económico o no económico, a través de la violación de un deber de cumplimiento, en desmedro de la legitimidad de la autoridad y de los derechos fundamentales de la persona.

emitir normas que beneficien a determinadas personas o sectores económicos en particular (Tanzi, Solimano y del Solar, 2009: 29).

⁵⁸El acto de corrupción no necesariamente implica un intercambio inmediato de bienes (sino que incluso el acto corrupto podría perfeccionarse con posterioridad) pudiendo una simple promesa de entregar algo ser considerada como un acto de corrupción.

¿En el marco de qué enfoque se plantea esta definición? Para este Plan se ha adoptado un enfoque de carácter político institucional y económico. Este enfoque explica a la corrupción como un problema de gobernabilidad que se expresa como el resultado de un conjunto de reglas formales e informales, públicas y privadas que generan incentivos para que los individuos adopten estrategias de uso de los bienes públicos en beneficio propio, el cual es mayor a los beneficios que obtendría si actuara de forma diferente o en cooperación con el sistema⁵⁹.

Así, bajo este enfoque las políticas de lucha contra la corrupción son planteadas como políticas públicas orientadas a reducir los riesgos de corrupción en la administración pública que pudieran estar generando incentivos perversos para la corrupción. Es decir, se trata de dotar a la administración pública de adecuadas herramientas para prevenir, perseguir, investigar y sancionar la corrupción (ello implica superar las políticas restringidas al ámbito sancionador penal y adoptar una orientación más integral del problema).

Este enfoque es importante porque permite relevar explicaciones parciales de la corrupción que la circunscriben a un problema derivado de la cultura, la moral, el desarrollo económico, el nivel educativo, entre otros aspectos que si bien tienen importancia para explicar el fenómeno de la corrupción, deben ser consideradas en un marco de análisis de políticas públicas mayor. Por otro lado, el enfoque adoptado permite delinear los objetivos del Plan como esquemas progresivos, mensurables y concretos para la mejora permanente de las políticas públicas de lucha contra la corrupción (evitando fórmulas maximalistas difíciles de cumplir como las de “erradicar plenamente la corrupción”).

2. El ámbito de aplicación temporal e institucional (2012-2016)

El ámbito de aplicación temporal del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción es del 2012-2016 (restringido al mes de diciembre del 2016). La elección de esta fecha se justifica en la necesidad de precisar un horizonte de aplicación intermedio considerando las políticas de Estado del Acuerdo Nacional vinculadas a la lucha contra la corrupción (Cuarto Objetivo, Políticas de Estado N° 24, 26 y 29) y el horizonte de largo plazo para las políticas de Estado precisadas por el Plan Bicentenario: El Perú al 2021. Este horizonte intermedio permitirá realizar una evaluación previa de lo avanzado en materia anticorrupción y, de ser

⁵⁹ A efectos de la formulación de este enfoque se han utilizado los planteamientos políticos institucionales del profesor Michael Reisman (1981), quien señala que en todo sistema administrativo coexisten normas formales “míticas” emanadas por la autoridad oficial y normas informales u “operativas”. Las primeras definen un marco para establecer los aspectos permitidos y prohibidos y por lo general cuentan con sistemas de sanción en caso de su incumplimiento; mientras que las segundas definen el modo en el que los actores pueden actuar en forma contraria a las reglas formales sin ser sancionados. En ese sentido las políticas anticorrupción devienen en un esfuerzo por develar los códigos operativos y reducir su efectividad a través de un reforzamiento de las normas formales. Asimismo, el enfoque económico de la corrupción ha sido tomado de los planteamientos Susan Rose Ackerman (2001) quien plantea a la corrupción como un proceso de elección racional según el cual los actores adoptan una estrategia en beneficio propio sin detenerse a analizar si puede conseguir un beneficio actuando de una manera cooperativa con el sistema. Atendiendo a este enfoque la lucha contra la corrupción debe estar orientada a reducir los incentivos que hacen que los individuos actúen de un modo perverso o corrupto, principalmente a través de la reducción de las brechas de información entre los servidores y los ciudadanos, y de la discrecionalidad de los servidores al momento de ejercer la función pública.

el caso, establecer los correctivos necesarios para que las metas precisadas en el Plan Bicentenario: El Perú al 2021 puedan ser cumplidas satisfactoriamente⁶⁰.

Debe considerarse también las facilidades en la ejecución que tendría el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016 al contar con el respaldo político y administrativo, lo cual se traduce en un aseguramiento de la planificación y dotación de presupuesto para la ejecución de sus medidas. Siendo así el gobierno que se inicie en el año 2016 podría contar con la oportunidad para corregir y de ser el caso priorizar las medidas anticorrupción que considere necesarias con el objetivo de cumplir las metas fijadas para el año 2021. Cabe precisar que la ejecución del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción en el año 2016 se extiende hasta el mes de diciembre (seis meses después de haber culminado la actual gestión presidencial) en razón a que el Presupuesto General de la República cuenta con una programación de carácter anual.

En relación al ámbito de aplicación institucional del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016, se ha considerado el conjunto de entidades públicas: todas aquellas que componen el Poder Ejecutivo y los organismos constitucionalmente autónomos, así como los gobiernos regionales y locales que componen la administración pública peruana. La participación de estos actores se realiza en el marco de las funciones que la Constitución y las leyes especiales les facultan en concordancia con los planes estratégicos y operativos de cada entidad.

Se debe precisar, sin embargo, que si bien el ámbito de aplicación es transversal a todas las entidades, no por ello se debe dejar de mencionar la identificación de espacios de mayor vulnerabilidad a la corrupción dentro del aparato estatal. En efecto, durante el proceso participativo de elaboración del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016, se puso de manifiesto la necesidad de fortalecer estrategias y acciones en determinados sectores o ámbitos de intervención estatal en donde la corrupción tendría niveles más elevados, sea por la existencia de organizaciones destinadas a ello o porque la estructura institucional o procedimental permite el abuso del poder en la atención directa al ciudadano.

“[...] los actos de corrupción son muy diversos. [...] las estrategias para combatirlos pueden ser muy complejas [...]. Por esta razón es conveniente dar prioridad a determinados tipos de corrupción y ámbitos de ocurrencia. En particular, se podría tomar aquellos actos que son más visibles para el público en el día y día, porque son los que contribuyen a crear en gran medida la sensación generalizada de desconfianza [...]” (IPAE, 2010: 15)

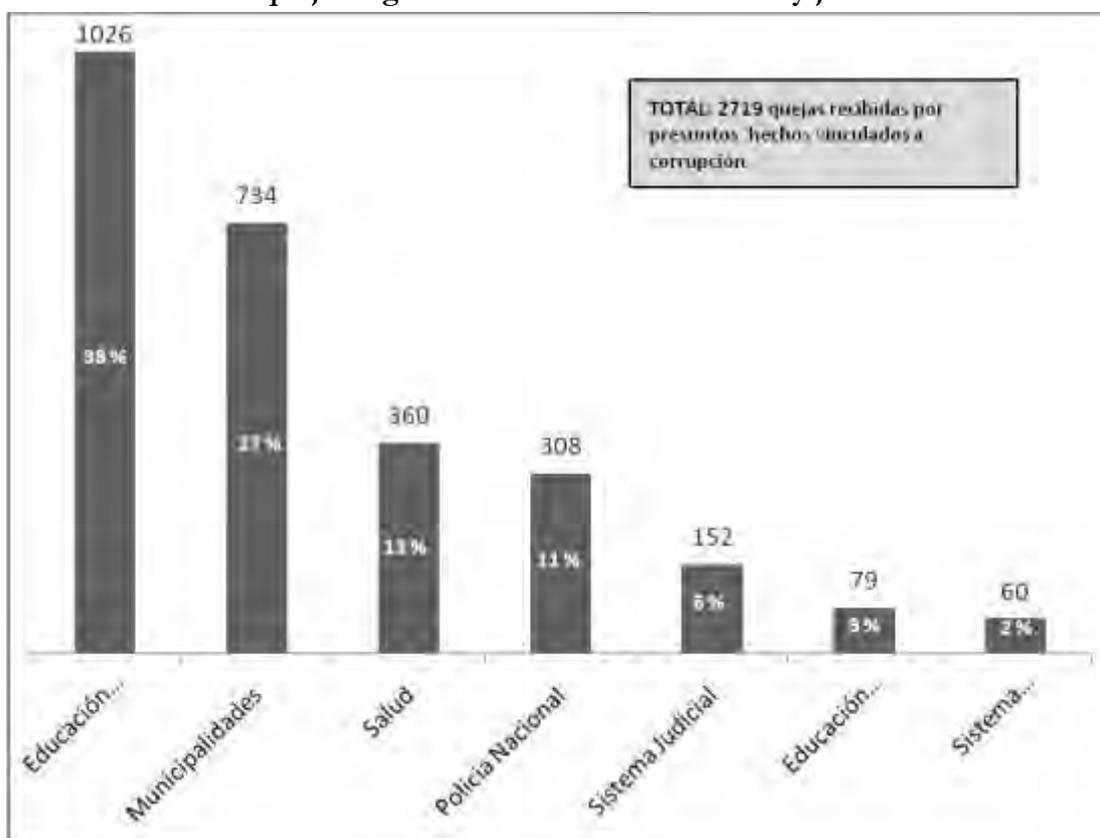
Ahora bien, teniendo en consideración que no existe data objetiva que nos permita establecer los mayores o menores niveles de corrupción entre las entidades que conforman el Estado, a efectos de contar con una aproximación respecto de cuáles son los sectores

⁶⁰El Plan Nacional Bicentenario Perú al 2021 en materia anticorrupción se ha planteado como meta alcanzar el primer lugar de América Latina de los países con menor percepción de corrupción de acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional.

que demandan una prioritaria atención se ha tomado como referencia la experiencia y conocimiento de actores involucrados en la problemática, quejas presentadas ante la Defensoría del Pueblo por hechos vinculados a presuntos actos de corrupción, así como encuestas que miden percepciones de corrupción.

Al respecto, en una interesante sistematización de 2,719 quejas recibidas por hechos vinculados a presuntos actos de corrupción o actos contrarios a la ética durante el período 2005-2008, la Defensoría del Pueblo reportó al sector educación como el que presenta mayor número de quejas (37.7%), seguido de las municipalidades (27%), salud (13.3%), Policía Nacional (11.3%), sistema judicial (5.6%) y sistema penitenciario (2.2%). (Defensoría del Pueblo, 2010: 28).

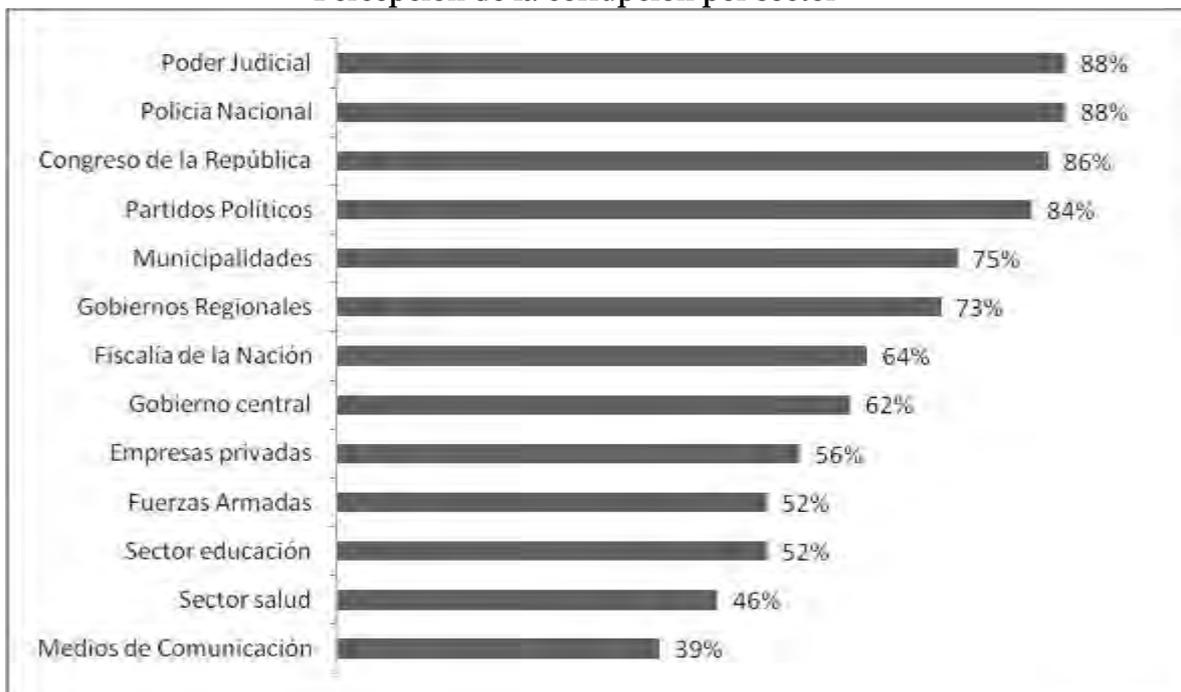
Gráfico 4
Número de quejas registradas entre enero del 2005 y julio del 2008



Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

De otra parte, la VII Encuesta Nacional Sobre Corrupción de Proética coincide en reflejar la insatisfacción de la ciudadanía en el sector educación, sector salud, municipalidades, Policía Nacional y sistema judicial.

Gráfico 5
Percepción de la corrupción por sector



Fuente: PROÉTICA, VII Encuesta Nacional de percepción de la Corrupción. Elaboración propia.

Dentro de los sectores mencionados, particular atención requieren los sectores educación y salud debido a que las irregularidades reportadas como más recurrentes están referidas a “condicionamientos de la matrícula por cobros indebidos” y “cobros arbitrarios por servicios gratuitos de salud”, respectivamente (Defensoría del Pueblo, 2010: 30, 34), las cuales restringen el acceso a servicios básicos vulnerando derechos fundamentales de las personas, particularmente, de aquellas que menos recursos económicos tienen.

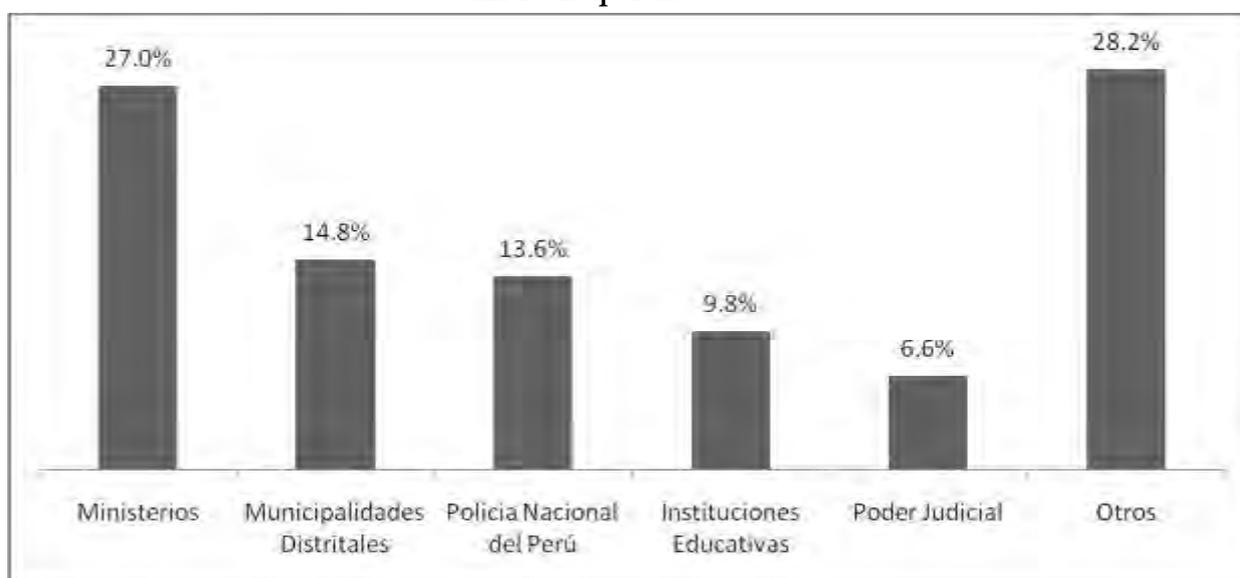
Un aspecto a resaltar es el sistema penitenciario. Si bien uno de los espacios de corrupción visibilizados por la Defensoría del Pueblo lo constituye el sistema penitenciario, este no es reflejado en su real magnitud. En efecto, los altos niveles de corrupción en las cárceles han sido no sólo una preocupación constante de las autoridades, sino también, objeto de denuncias periodísticas de gran impacto. Ello ha llevado a la adopción por parte del Gobierno de medidas urgentes para combatir la corrupción como inspecciones inopinadas, acciones de inteligencia y contrainteligencia para detectar actos de corrupción, medidas administrativas inmediatas en casos de actos contrarios a la ética e implementación de incentivos (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2012a:3).

Otra fuente interesante de revisar para efectos de aproximarnos a información objetiva sobre las entidades con mayor índice de corrupción, es la de la Procuraduría Anticorrupción referida a los casos litigados en el período noviembre 2011 a mayo del 2012. Así, del total de casos que investigó la Procuraduría Anticorrupción en dicho período

(1,775), el 70.8% se concentró en los Ministerios, Municipalidades Distritales, Policía Nacional, instituciones educativas y Poder Judicial.

Gráfico 6

Instituciones más afectadas por actos de corrupción según los casos litigados por la Procuraduría Anticorrupción.



Fuente: Procuraduría Anticorrupción. Elaboración propia.

Conforme señala la propia Procuraduría Anticorrupción, el mayor número de denuncias en contra de servidores de una determinada institución o sector, no es per se un indicador absoluto de que ahí existe mayor corrupción pues podría más bien reflejar mayores posibilidades de denunciar (Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez, 2012). No obstante, consideramos que la información mostrada al coincidir con otras fuentes -como es el reporte de quejas de la Defensoría del Pueblo y las Encuestas de percepción de corrupción de Proética- en conjunto, todas ellas sí permiten inferir válidamente que existe concentración de un problema vinculado a serios riesgos de corrupción en el sector educación, sector salud, Policía Nacional, Municipalidades, sistema judicial y sistema penitenciario. Ello, sin duda, demanda poner especial énfasis en la aplicación de este Plan y en la construcción de estrategias específicas y acciones concretas a partir de la determinación de los espacios de corrupción existentes, así como de los procesos que mayor vulnerabilidad presentan.

En ese sentido, cabe resaltar el esfuerzo que han desarrollado algunos ministerios⁶¹ en el proceso de elaboración de un diagnóstico para detectar procesos vulnerables de corrupción, y que han dado lugar a la definición de acciones específicas plasmadas en planes sectoriales anticorrupción. Siguiendo esa misma línea, resulta indispensable

⁶¹Ministerios de Salud, Defensa, Comercio Exterior y Turismo, Cultura, Economía y Finanzas, Energía y Minas, Producción, y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

institucionalizar la práctica en las entidades públicas de diseñar acciones anticorrupción enmarcadas en sus planes operativos institucionales.

Finalmente, es de precisar que el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016 considera medidas relacionadas con las organizaciones de la sociedad civil y entidades empresariales, aunque todas ellas están restringidas a su ámbito de relación con las entidades de la administración pública y en ningún caso significan una limitación del ejercicio de las libertades que la Constitución y las leyes reconocen.

3. Visión y Objetivos del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016

El Plan Bicentenario: El Perú al 2021, tiene como uno de sus Objetivos Nacionales conseguir un “Estado democrático y descentralizado que funciona con eficacia, eficiencia y articuladamente entre sus diferentes sectores y los tres niveles de gobierno al servicio de la ciudadanía y el desarrollo, garantizando la seguridad nacional”, lo que implica lograr que el Estado se oriente al servicio de los ciudadanos y la promoción del desarrollo, y que el ejercicio de la función pública sea eficiente, democrático, transparente, descentralizado y participativo, en el marco de una ciudadanía ejercida a plenitud por las personas.

Asimismo, el Plan Bicentenario ha considerado como un lineamiento de política específico la “Lucha contra la Corrupción en todos sus niveles”, y “Participar activamente en el tratamiento de los temas de la agenda del sistema internacional en foros y organismos internacionales, en especial los relativos a las nuevas amenazas como el tráfico ilícito de drogas, la criminalidad internacional organizada, la lucha contra la corrupción, el cambio climático, el terrorismo, etcétera”.

Considerando este marco y orientación, el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016 plantea la siguiente formulación:

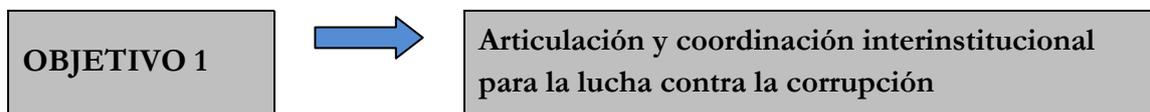
Visión

Un país libre de corrupción con una administración pública eficiente, honesta e inclusiva y una ciudadanía donde impere una cultura de valores éticos.

Objetivo General

Estado transparente que promueve la probidad en el actuar público y privado; y garantiza la prevención, investigación, control y sanción efectiva de la corrupción en todos los niveles.

A partir de la Visión y el Objetivo general, y considerando los resultados del diagnóstico del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2008-2011, se definen 5 objetivos específicos, cada uno con sus respectivas estrategias y acciones, que reflejan los esfuerzos que va a realizar el país para enfrentar este problema. A continuación se ha construido un inventario que detalla los objetivos específicos y sus estrategias y acciones, frente a los hallazgos que llevaron a su formulación.



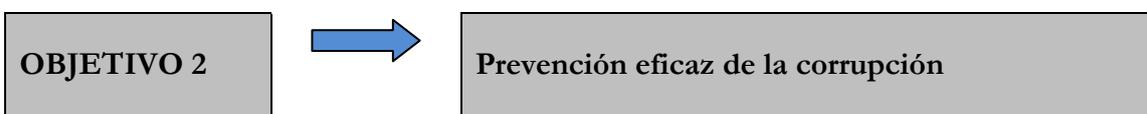
La articulación y coordinación interinstitucional es una condición importante para obtener mejores resultados en la lucha contra la corrupción, tanto en la prevención como en la sanción de la corrupción. Este tema debe ser abordado desde una doble perspectiva: desde las estrategias de coordinación entre las entidades involucradas en la lucha contra la corrupción, y desde el fortalecimiento de las propias entidades para cumplir de mejor modo sus propias labores en la lucha contra la corrupción.

Los hallazgos respecto de este objetivo son: **1)** insuficiente articulación e intercambio de información entre las entidades que ejercen funciones en prevención, investigación y sanción de la corrupción; **2)** Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) requiere ser fortalecida en su rol articulador; **3)** ausencia de plataformas como la CAN a nivel regional y local, **4)** falta mayor institucionalidad (operativa, normativa y funcional) y manejo de data por parte de las entidades encargadas de investigar, sancionar y garantizar el cumplimiento efectivo de las condenas por los actos de corrupción: es necesario consolidar un “Sistema Anticorrupción”; y, **5)** las entidades públicas no han identificado los procesos internos que representan mayores riesgos de corrupción.

Sobre la base de estos hallazgos se plantean 2 estrategias y 7 acciones, las que se muestran en la siguiente tabla:

Estrategia 1.1	Acciones
Propiciar mecanismos de coordinación e intercambio de información entre las entidades que ejercen funciones de prevención, investigación y sanción de la corrupción	Consolidar el proceso de Interoperabilidad de las entidades públicas encargadas de la lucha contra la corrupción para facilitar el intercambio de información
	Fortalecer la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción de acuerdo a lo prescrito en el artículo 6 de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción
	Crear Plataformas Territoriales Anticorrupción en espacios regionales, locales y en mancomunidades
Estrategia 1.2	Acciones
Fortalecer a las entidades públicas que luchan contra la corrupción	Robustecer el Sistema Anticorrupción fiscal y judicial para atender con eficacia los casos de corrupción
	Asegurar condiciones institucionales (operativas, normativas y financieras) para la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción a nivel nacional
	Incrementar la capacidad de procesamiento y análisis de data en las entidades encargadas de la lucha anticorrupción

	Implementar estrategias anticorrupción al interior de las entidades públicas, sobre la base de la identificación de los procesos que presentan mayores riesgos de corrupción
--	--



La forma de prevenir la corrupción se expresa en el conjunto de políticas públicas que desde la administración pública se implementan con la finalidad de evitar o reducir riesgos para la comisión de actos corruptos. Los hallazgos respecto de este objetivo se circunscriben a los siguientes aspectos:

1) Integridad en la Administración Pública: **a)** Control Interno (Necesidad de fortalecer su cumplimiento en entidades públicas); **b)** Ética Pública (se requiere mejorar las normas que establecen deberes, prohibiciones, incompatibilidades, procedimientos, sanciones y desarrollar actividades para fortalecer valores y otorgar incentivos que requieren ser extendidos); **c)** Declaraciones Juradas (Marco normativo que presenta dificultades para la adecuada presentación, contenido y operatividad del Sistema de Declaraciones Juradas); **d)** Rendición de Cuentas (Normatividad circunscrita al control ejercido por la Contraloría General de la República, que deja de lado el control ciudadano); y, **e)** Simplificación Administrativa (Si bien resulta importante el Plan Nacional de Simplificación Administrativa 2010-2014, en aras de garantizar la eficiencia en la prestación de servicios públicos, éste se debe complementar con acciones dirigidas a reducir los riesgos de corrupción).

2) Transparencia y Acceso a la Información: **a)** Necesidad de reformar la normativa a fin de incluir sanciones e infracciones por incumplimiento, fortalecer instancias y procedimientos de revisión, así como concordar normas posteriores; **b)** Existencia de competencias complementarias en materia de transparencia y acceso a la información en diversas entidades públicas (Secretaría de Gestión Pública, Secretaría de Coordinación, Autoridad Nacional de Protección de Datos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y Contraloría General de la República); **c)** Necesidad de fortalecer sistemas de gestión de archivos de información; **d)** Carencias en el registro y seguimiento de solicitudes de acceso a la información sobre todo a nivel regional y local; y, **e)** Necesidad de fortalecer capacidades en funcionarios y servidores públicos en relación a la transparencia y acceso a la información.

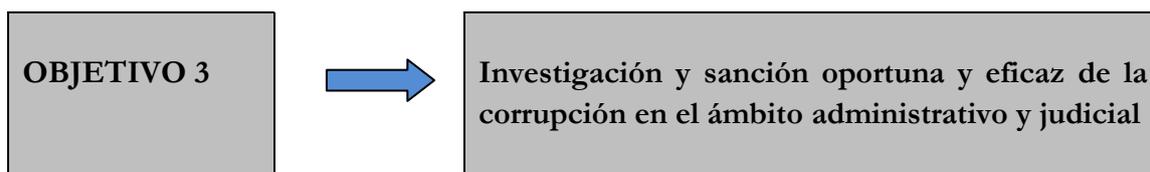
3) Sistema de Gestión de Recursos Humanos: **a)** Coexistencia de diversos regímenes de servicio civil; **b)** Ley Marco del Empleo Público requiere normas complementarias; **c)** Manuales de Organización y Funciones desactualizados y no observados; y, **d)** Ausencia de mecanismos de información que transparenten los recursos humanos en la administración pública.

4) Régimen de contratación pública: **a)** Ausencia de estudios que determinen “riesgos de corrupción” en las licitaciones y concursos públicos; **b)** Seace con cobertura nacional que requiere ser mejorado con sistemas “inteligentes” que permitan hacer un mejor y mayor seguimiento a los procesos de selección en aspectos como adicionales de obra, liquidaciones, sanciones e inhabilitaciones, etc; **c)** Limitada participación de la ciudadanía en los procesos de selección por lo que se requiere de regulación y fomento de iniciativas como veedurías ciudadanas; y, **d)** Sólo un grupo de operadores logísticos de las entidades públicas cuenta con capacidades técnicas debidamente acreditadas.

Sobre la base de estos hallazgos se plantean 5 estrategias y 21 acciones que se muestran en la siguiente tabla:

Estrategia 2.1	Acciones
Fortalecer el sistema de control interno en todas las entidades de la administración pública	Asegurar la implementación de los Comités de Control Interno y los Planes de Control Interno.
Estrategia 2.2	Acciones
Implementar y fortalecer los mecanismos que garanticen la integridad pública, así como los controles que aseguren su efectividad	Uniformizar y mejorar el marco normativo sobre ética pública (deberes, prohibiciones, incompatibilidades, procedimientos y sanciones)
	Desarrollar actividades orientadas a i) fortalecer valores en los empleados públicos y ii) generar incentivos a las buenas prácticas en las entidades públicas
	Mejorar el marco normativo de las declaraciones juradas
	Extender el uso del sistema electrónico de declaraciones juradas a todos los obligados en la administración pública a nivel nacional
	Diseñar y reglamentar una metodología para promover y facilitar la rendición de cuentas por parte de los titulares de las entidades públicas en los tres niveles de gobierno, hacia la ciudadana.
	Fortalecer y profundizar el proceso de simplificación administrativa.
Estrategia 2.3	Acciones
Asegurar la transparencia y acceso a la información en la administración pública	Mejorar el marco normativo sobre transparencia y acceso a la información pública y normas especiales concordantes.
	Consolidar el marco institucional en materia de transparencia y acceso a la información pública
	Desarrollar un mecanismo informático nacional para el registro y seguimiento de las solicitudes de acceso a la información pública
	Implementar sistemas de gestión de archivos de información pública en todas las entidades de la administración pública priorizando el uso de las tecnologías de la información y comunicación
	Mejorar capacidades de los funcionarios públicos en relación a los procedimientos de transparencia y acceso a la información
Estrategia 2.4	Acciones
Garantizar el enfoque de probidad e idoneidad en el sistema de recursos humanos de la	Diseñar nuevo modelo de servicio civil con la finalidad de desarrollar suficientemente la estructura del sistema de carrera administrativa

administración pública	Actualizar el Manual de Organización y Funciones (MOF) de las entidades públicas, estableciendo requisitos para el acceso a cualquier puesto público.
	Implementar un Registro Nacional de Servicio Civil con información sobre legajo, sanciones de cada empleado público y otros aspectos relacionados al servicio civil y un Módulo Especial de Transparencia para el acceso ciudadano.
Estrategia 2.5	Acciones
Fortalecer el régimen de contratación pública	Identificar los riesgos de corrupción en las licitaciones y concursos públicos.
	Implementar una plataforma de búsqueda de información, accesible y amigable para empleados públicos y ciudadanos, en torno a las contrataciones públicas.
	Mejorar los procedimientos de supervisión de los “adicionales de obra” en el marco de la ejecución de contratos de obra.
	Implementar una estrategia de acompañamiento técnico a concursos y licitaciones públicas.
	Poner en marcha mecanismos de veeduría ciudadana en los procesos de contrataciones del Estado.
	Asegurar las capacidades técnicas y éticas de los operadores logísticos.



Este objetivo -en consonancia con las Convenciones de Naciones Unidas y la Interamericana Contra la Corrupción- diferencia los ámbitos administrativo y penal, procurando describir las principales características que permiten que el Estado sancione con eficacia los actos de corrupción. Los hallazgos respecto de este objetivo se circunscriben a los siguientes aspectos:

1) Tipos Penales: Falta regular en nuestro ordenamiento interno todos los tipos penales reconocidos en convenciones internacionales anticorrupción.

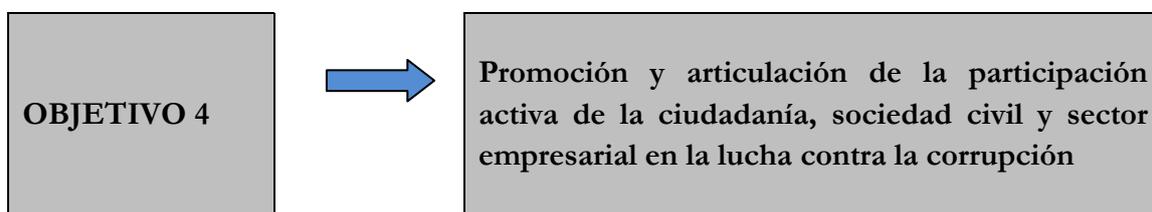
2) Procedimientos para la investigación y sanción penal: **a)** Si bien se cuenta con regulación específica sobre estos aspectos que parten de las Convenciones Internacionales Anticorrupción: definición de funcionario público, Responsabilidad de las personas jurídicas; prescripción amplia; mecanismos para el embargo preventivo, incautación y decomiso; mecanismos para la protección de testigos, peritos y víctimas, entre otros, dicha regulación requiere ser mejorada; **b)** Reciente implementación del Código Procesal Penal; **c)** Ley de pérdida de dominio de bienes relacionados a la corrupción reciente; **d)** Plan Contra el Lavado de Dinero de reciente aprobación y en implementación; y, **e)** Ausencia de estudios sobre mecanismos para detectar el lavado de dinero proveniente de corrupción.

3) Investigación y Sanción de la corrupción en el ámbito administrativo: **a)** Dispersión de normas procedimentales para sancionar la corrupción en el ámbito

administrativo; b) Contraloría con facultades sancionatorias recientes y en estado de implementación; c) Comisiones Permanentes de Procesos Administrativos que requieren ser fortalecidas técnicamente; d) Mecanismos de denuncia poco conocidos por la ciudadanía y no uniformes ni estandarizados; y, e) Ley de protección de denunciantes en implementación.

Sobre la base de estos hallazgos se plantean 2 estrategias y 8 acciones, las que se muestran en la siguiente tabla:

Estrategia 3.1	Acciones
Asegurar un marco normativo que permita luchar de manera frontal contra la corrupción	Adecuar la legislación penal a los estándares internacionales
	Ordenar el marco normativo sobre responsabilidad administrativa (deberes, prohibiciones, incompatibilidades, procedimiento y sanciones)
Estrategia 3.2	Acciones
Fortalecer los procedimientos para la aplicación oportuna de las normas que sancionan la corrupción en los ámbitos administrativo y judicial	Fortalecer e implementar los mecanismos de protección de denunciantes, víctimas, testigos y colaboradores (en el ámbito penal y administrativo) reconocidos en el Código Procesal Penal y las leyes especiales sobre la materia
	Asegurar la transparencia de la información vinculada a los procesos de corrupción
	Desarrollar herramientas –en consonancia con el Plan Nacional de Lucha Contra el Lavado Activos y Financiamiento del Terrorismo– para determinar supuestos de lavado de activos proveniente de delitos de corrupción
	Estandarizar los mecanismos de denuncia de actos de corrupción
	Asegurar recursos humanos suficientes en las Entidades públicas para el funcionamiento de Comisiones de Procesos Administrativos Disciplinarios
	Diseñar mecanismos que favorezcan y alienten la denuncia por parte de los servidores públicos



Toda política de lucha contra la corrupción requiere contar con una sociedad civil fuerte que sea capaz de ejercer labores de participación, control y vigilancia de la administración pública. Asimismo, requiere que se fortalezcan las iniciativas anticorrupción que al interior del empresariado se han desarrollado, así como el rol de los medios de comunicación. Los hallazgos respecto de este objetivo se circunscriben a los siguientes aspectos:

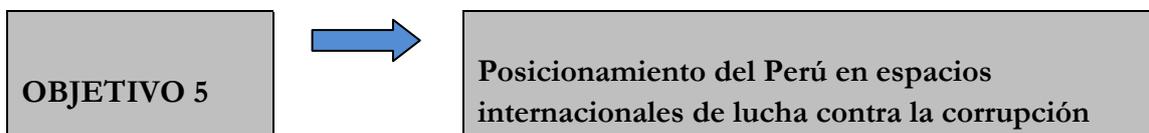
1) Sociedad Civil y la ciudadanía: **a)** Ausencia de una política definida para promover la participación, transparencia, acceso a la información y vigilancia ciudadana para la lucha contra la corrupción; **b)** Marco legal sobre participación ciudadana desfasado que requiere ser revisado, actualizado y concordado con normas posteriores; **c)** Ausencia de un enfoque multicultural y estrategias de lenguaje llano en la comunicación relacionada a la lucha contra la corrupción; **d)** Programas educativos de formación en valores que requieren ser extendidos a otros niveles educativos, colegios profesionales, entre otros; y, **e)** Iniciativas de promoción en valores no reconocidas por el Estado.

2) Sector Empresarial: **a)** Incremento de percepción de la corrupción (Encuesta Proética 2012); **b)** Iniciativas para la promoción de la ética en el empresariado desarrollada por principales gremios como la Confiep (códigos de ética, Pacto Mundial de Naciones Unidas, entre otros) que requieren ser extendidas y fortalecidas; **c)** Débil publicidad de empresas sancionadas por actos de corrupción; **d)** Necesidad de fortalecer y extender iniciativas privadas de sanción de la corrupción, mecanismos de denuncia y protección de denunciantes; y, **e)** Es necesario fomentar compromisos de no pago de soborno en el ámbito de las contrataciones entre el sector público y privado.

Sobre la base de estos hallazgos se plantean 4 estrategias y 11 acciones, las que se muestran en la siguiente tabla:

Estrategia 4.1	Acciones
Desarrollar una cultura anticorrupción en la sociedad	Desarrollar programas de formación en valores en la ciudadanía organizada y no organizada, con énfasis en los espacios de formación académica y colegios profesionales
	Establecer incentivos para las entidades y organizaciones civiles que promuevan una cultura de valores
Estrategia 4.2	Acciones
Promover la utilización de mecanismos de transparencia, acceso a la información, participación y vigilancia ciudadana	Revisar, concordar y actualizar el marco normativo referido a la participación ciudadana
	Promover y difundir en la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial el uso de los mecanismos de transparencia, acceso a la información, participación y vigilancia ciudadana
	Difundir en la ciudadanía los mecanismos y procedimientos de denuncias existentes en las entidades públicas
	Hacer extensivas las prácticas de audiencias públicas más allá de las instancias subnacionales
	Promover la formación de veedurías ciudadanas y comités de vigilancia en instituciones públicas
Estrategia 4.3	Acciones
Promover la participación del sector empresarial en la prevención, denuncia y sanción de la corrupción	Introducir mecanismos de sanción efectiva para casos de incumplimiento del Código de Ética
	Transparentar información referida a empresas sancionadas
	Propiciar y difundir las buenas prácticas de transparencia en el sector empresarial
Estrategia 4.4	Acciones
Promover la participación de los	Involucrar a los medios de comunicación en la vigilancia

medios de comunicación en la construcción de una cultura de valores y de vigilancia	continua contra la corrupción
---	-------------------------------



Los espacios internacionales marcan “estándares” compartidos por las diversas comunidades de naciones del mundo. La debida implementación de los instrumentos permite que el país encuentre mejores condiciones para la lucha contra la corrupción. Los hallazgos respecto de este objetivo se circunscriben a los siguientes aspectos:

1) Espacios internacionales de lucha contra la corrupción: **a)** Necesidad de fortalecer la articulación de todas las entidades vinculadas a la lucha contra la corrupción para garantizar la participación peruana; **b)** Necesidad de fortalecer la articulación de todas las entidades vinculadas a la lucha contra la corrupción para garantizar la implementación de compromisos y recomendaciones vinculadas a espacios anticorrupción; **c)** Necesidad de establecer canales de diálogo y coordinación con entidades no gubernamentales que elaboran estudios y reportes anticorrupción; y, **d)** Necesidad de establecer una política mucho más proactiva para promocionar internacionalmente experiencias y avances en la lucha contra la corrupción.

2) Cooperación Judicial Internacional: **a)** Reciente implementación del Código Procesal Penal que contiene un capítulo específico sobre Asistencia Mutua Judicial que requiere fortalecer capacidades de los operadores de la administración de justicia; y, **b)** Necesidad de fortalecer participación en iniciativas internacionales como Stolen Asset Recovery de Naciones Unidas (Star) para la recuperación de activos, Red de Ministros de Justicia (REMJA) de la OEA entre otras importantes iniciativas.

Sobre la base de estos hallazgos se plantean 2 estrategias y 8 acciones, las que se muestran en la siguiente tabla:

Estrategia 5.1	Acciones
Asegurar la participación activa del Perú en los espacios internacionales de lucha contra la corrupción	Desarrollar una estrategia de promoción internacional sobre los avances e iniciativas en materia anticorrupción que se desarrollen en el país
	Fortalecer el rol articulador y coordinador de la Comisión de Alto Nivel para el seguimiento de la implementación de los diferentes instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción
	Implementar las recomendaciones emitidas en el marco de los instrumentos internacionales anticorrupción
	Promover la incorporación a nuevos mecanismos internacionales de lucha contra la corrupción
Estrategia 5.2	Acciones
Fortalecer los procedimientos de	Promover la celebración de tratados internacionales de

cooperación judicial internacional	carácter bilateral y multilateral relacionados a la cooperación judicial internacional
	Revisar y modificar los procedimientos de cooperación judicial internacional relacionada a los delitos de corrupción con países con los que se presentan problemas derivados de la aplicación del principio de reciprocidad, legislación distinta, entre otros
	Adherir al país y participar en iniciativas internacionales de cooperación judicial internacional como la iniciativa STAR de Naciones Unidas, la Red de Ministros de Justicia REMJA de la OEA, entre otros.
	Desarrollar programas de capacitación dirigido a jueces, fiscales y personal relacionado con la aplicación de procedimientos de cooperación judicial internacional.

4. Indicadores, metas, responsables y mecanismo de seguimiento

Los objetivos, estrategias y acciones se han construido en un proceso de consulta y participación interinstitucional coordinado por la CAN. Estos elementos han quedado consolidados en una matriz general del Plan que se presenta a continuación. Sin embargo, es durante los seis meses de publicado oficialmente este documento que la Coordinación General de la CAN, en el marco de un proceso participativo, definirá los indicadores, metas, responsables y el mecanismo de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016.

Consideraciones finales

Primero. La corrupción es un fenómeno que afecta la gobernabilidad del país, la confianza en las instituciones y los derechos de las personas. Se trata de un fenómeno que no es unitario, unidireccional, que no se concentra en un solo sector o institución; por el contrario, tiene diferentes formas y aparece de manera diversa en el escenario social, político y económico.

Segundo. La lucha contra el fenómeno de la corrupción requiere de un trabajo estratégico con enfoques interdisciplinarios, considerando las múltiples formas que adopta y las nefastas consecuencias que trae consigo en nuestra sociedad. Así, una respuesta integral para prevenir y combatir dicho flagelo lo constituye el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, instrumento que sirve para delimitar las acciones que emprenderá el país a través de sus entidades públicas, la sociedad civil y el sector privado.

Tercero. De manera particular, el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016 está construido sobre una matriz de objetivos, estrategias y acciones generales. Su enfoque general y abierto de líneas matrices requiere del desarrollo posterior de planes institucionales que lleven a terreno operativo los objetivos planteados en él. Así, el Plan orienta y marca los criterios de construcción de planes operativos institucionales que permitirán, en base a acciones concretas, establecer elementos de cambio respecto al fenómeno de la corrupción teniendo en consideración la importancia de diferenciar la pequeña corrupción de la gran corrupción y los enfoques de prevención y combate de la corrupción.

Cuarto. Si bien el ámbito de aplicación del Plan Nacional es transversal a todas las entidades, existe información que permite válidamente colegir que existe mayor riesgo de corrupción en el sector educación, sector salud, Policía Nacional, Municipalidades, sistema judicial y sistema penitenciario. En razón de ello, resulta necesario poner especial énfasis en la aplicación de este Plan y en la construcción de estrategias específicas y acciones concretas en estos sectores.

Quinto. La lucha contra la corrupción implica necesariamente un enfoque preventivo y de combate. Dichos enfoques complementarios entre sí permiten brindar una respuesta integral contra la pequeña y gran corrupción, pues de un lado permite construir en la ciudadanía y en la administración pública una cultura de rechazo a la corrupción; y, de otro lado, permite eliminar lagunas de impunidad.

Sexto. La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción constituye un espacio de coordinación y articulación de esfuerzos e iniciativas en materia anticorrupción que evita la dispersión, la disonancia o la duplicación de esfuerzos y de actividades tanto de las instituciones del Estado, como de las organizaciones de la sociedad civil, de las agencias de cooperación internacional y de las instituciones de la academia. Una

mirada coordinada resulta importante en una lucha clara, organizada y directa contra la corrupción.

Séptimo. Es fundamental la difusión tanto del Plan Nacional, a través de los medios especializados, sin embargo resulta más importante aún establecer un mecanismo comunicacional que permita dar a conocer a la ciudadanía las iniciativas anticorrupción que resulten exitosas, así como las acciones llevadas a cabo y los objetivos cumplidos. La difusión y el conocimiento de estos resultados permitirán generar una opinión pública favorable, mejorar la confianza en las instituciones y dar el mensaje a la ciudadanía de que es posible construir un Estado más justo, en donde la lucha contra la corrupción sea una realidad tangible y con resultados positivos.

Referencias

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James A. Robinson
2005 “Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth”. En: Aghion, Philippe y Steven N. Durlauf (editores). *Handbook of Economic Growth*. Volumen 1A. Stanford: Elsevier B.V.
- Acconcia, Antonio, Marcello D'Amato y Riccardo Martina
2003 “Corruption and Tax Evasion with Competitive Bribes.” En: *CSEF Working Papers 112*. University of Salerno: Centre for Studies in Economics and Finance.
- Anwar, Shah
2007 “Corruption and Decentralized Public Governance”. En: Anwar, Shah (editora). *Performance, Accountability and Combating Corruption*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Autoridad Portuaria Nacional
2009 *Resolución de Acuerdo de Directorio 015-2009-APN/DIR. Lima*. Disponible en: http://www.apn.gob.pe/c/document_library/get_file?p_l_id=13069&folderId=18566&name=DLFE-883.pdf [última consulta: 17 de octubre de 2012].
- Ahlin, Christian
2001 “Corruption: Political determinants and Macroeconomic effects”. Vanderbilt University: Department of Economics. Working Paper No. 01-W26.
- Azfar, Omar
2007 “Disrupting Corruption”. En: Anwar, Shah (editora). *Performance, Accountability and Combating Corruption*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial
2012 “The Worldwide Governance Indicators, 2012 Update”. Disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> [última consulta: 15 de octubre de 2012].
2007 “Stolen Asset Recover StAR Initiative”. Washington D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/Star-rep-full.pdf> [última consulta: 19 de octubre de 2012]
- Becker, Gary
1968 “Crime and Punishment: An Economic Approach.” En: *Journal of Political Economy*. Chicago: Chicago University. Número 76: 169-217.
- Berdugo Gómez de la Torre, Ignacio
1999 *Lecciones de Derecho Penal*. Barcelona: Praxis.
- Charap, Joshua
1999 “Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State”. Washington: International Monetary Fund.
- Comisión de Alto Nivel Anticorrupción CAN
2010 “Acta de la Sesión III, Acuerdo 005-2010-CAN”. Disponible en: http://can.pcm.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=50 [última consulta: 29 de octubre del 2010]

Ciudadanos al Día

- 2010 “45% de la población considera que la corrupción ha aumentado en el Perú”. Disponible en: <http://www.ciudadanosaldia.org/boletines/default.htm> [última consulta: 15 de octubre de 2012]

Confiep

- 2012 *Pacto Mundial en el Perú*. Disponible en: <http://confiep.org.pe/articulos/3059-5-el-pacto-mundial-en-el-peru> [última consulta: 17 de octubre de 2012]

Congreso de la República

- 2010 *Moción de Orden del Día N°8445*. Comisión Especial Multipartidaria Permanente Encargada del Control, seguimiento y evaluación al Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción. Lima: Congreso de la República. Disponible en: http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2009/anticorrupcion/informes/TERCER_INFORME_CUATRIMESTRAL.pdf [última consulta: 10 de octubre de 2010].
- 2003 Ley que regula la publicación de la Declaración Jurada de Ingresos y de Bienes y Rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado (Ley 27482). Disponible en: <http://www.jovenesalaobra.gob.pe/descargas/LEY27482-DECLARACIONJURADA.pdf> [última consulta: 14 de Octubre de 2012]
- 2002 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867). Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27867.pdf> [última consulta: 17 de octubre de 2012]
- 2002 Ley de Colaboración Eficaz (Ley 27379).
- 2002 Ley que crea la Unidad de Inteligencia Financiera - Perú (Ley 27693). Disponible en: http://www.cicad.oas.org/fortalecimiento_institucional/legislations/PDF/PE/ley_27693.pdf [última consulta: 15 de octubre de 2012]
- 2000 Ley que facultad al Fiscal de la Nación a Designar Equipo de Fiscales para Casos de Corrupción. Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27380.pdf> [última consulta: 12 de octubre de 2012].
- 2000 Ley que faculta al Fiscal de la Nación a Designar equipo de fiscales para casos complejos y fiscales para determinados delitos (Ley 27380). Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27380.pdf> [última consulta: 14 de octubre de 2012].

Consejo Nacional de la Magistratura

- 2011 “Reporte Trimestral de la Magistratura 001-2011”. Disponible en: www.cnm.gob.pe/cnm/archivos/pdf/.../Reporte_Trimestral_CN.M.pdf [última consulta: 15 de octubre de 2012]

Contraloría General de la República

- 2012 *Glosario de Términos*. Lima: Contraloría General de la República.
- 2002 *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (Ley 27785)*. Lima: El Peruano.
- 2006 *Ley de Control Interno de las Entidades del Estado (Ley 28716)*. Lima: El Peruano.

Defensoría del Pueblo

- 2012 *Nota de Prensa N°243/DP/OCII/2012*. Lima: Defensoría del Pueblo. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/prensa/notas/2012/NP-243-12.pdf> [última consulta: 12 de octubre de 2012]

- 2011 *El derecho de acceso a la información pública. Normativa, jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo*. Serie Documentos Defensoriales - Documento N° 9. Diciembre, 2011.
- 2011a *Cuarto Reporte y Balance Anual 2011 de la Supervisión de los Portales de los Gobiernos Regionales y de la Municipalidades Provinciales ubicadas en las capitales de departamento*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- 2010 *Defensoría del Pueblo: Ética Pública y Prevención de la Corrupción*. Serie Documentos Defensoriales – Documento N° 12. Junio, 2010.
- 2009 *El Derecho de acceso a la información pública. Normativa, jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo*. Lima. Serie Documentos Defensoriales – Documento N°9. Disponible en:
<http://www.munlima.gob.pe/documentos/accesoinfo/Documento%20de%20adju%20ntia.pdf> [última consulta: 10 de octubre de 2012].
- 2008 *Contribuciones de la Defensoría del Pueblo al Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción y Ética Ciudadana Presentado por La Presidencia del Consejo de Ministros*. Lima: Defensoría del Pueblo. Disponible en:
[http://dgffs.minag.gob.pe/pasf/documentos/marconormativo/informe-anticorupcion\[1\].pdf](http://dgffs.minag.gob.pe/pasf/documentos/marconormativo/informe-anticorupcion[1].pdf) [última consulta: 10 de octubre de 2012].
- 2003 *Sexto Informe Anual del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*. Lima: Defensoría del Pueblo. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php> [última consulta: 18 de octubre de 2012]

Degregori, Iván

- 2000 *La década de la antipolítica: auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: IEP.

Dye, Kenneth.

- 2007 “Corruption and Fraud Detection by Supreme Audit Institutions”. En: Anwar, Shah (editorial). *Performance, Accountability and Combating Corruption*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Eigen, Peter

- 2004 *Las redes de la corrupción*. Madrid: Bronce.

ENAHO

- 2012 *Consulta por Encuestas. Gobernabilidad, Democracia y Transparencia*. Disponible: <http://www.inei.gob.pe/srienaho/Enaho2011N.asp> [última consulta: 16 de octubre de 2012]

Gaceta Jurídica

- 2012 *La Constitución Política del Perú*. Lima: Gaceta Jurídica.

Galtung, Fredrick

- 2005 “Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices” En: Galtung, Fredrick y Charles Sampford (editores). *Measuring Corruption*. UK: Ashgate. Disponible en: http://miha.ef.uni-lj.si/_dokumenti3plus2/192804/Class_3_reading_-_Galtung.pdf [última consulta: 15 de octubre de 2012]

Gardner, Roy y otros

- 2002 “Corruption: Top-Down or Bottom-Up” En: Wilson W, Wesley (editor). *EconomicInquire*. N°: 40., pp. 688-703.

Global Integrity

2010 “*Global Integrity Report*”. Disponible en: <http://www.globalintegrity.org/report/peru/2010/> [última consulta: 22 de octubre de 2012]

Huber, Ludwig

2008 *Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Iniciativa Nacional Anticorrupción INA

2001 *Un Perú sin corrupción. Condiciones, lineamientos y recomendaciones para la lucha contra la corrupción*. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/per_res27.pdf [última consulta: 16 de octubre de 2012]

IPAE

2010 *Enfocando las estrategias anticorrupción a través de la caracterización de los casos*. Disponible en: http://www.ipae.pe/media/201202/NTecnica_005.pdf [última consulta 3 de noviembre 2012]

James, Scott

1969 “The analysis of corruption in developing nations. Comparative studies in society and history”. Disponible en: <http://www.jstor.org/pss/178088> [última consulta: 10 de octubre de 2012]

Kauffman, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi

2006 “Measuring Corruption: Myths and Realities”. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/1740479-1150402582357/six_myths_measuring_corruption.pdf

Klitgaard, Robert

1988 *Controlando la corrupción*. La Paz: Quipus.

Langbstroff, Johann

1999 “Corruption in Empirical Research – A Review”. Disponible en: http://gwdu05.gwdg.de/~uwvw/downloads/contribution05_lambsdorff.pdf

Latinobarómetro

2011 *Informe de Prensa. Latinobarómetro. 1995-2011*. Perú. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp> [última consulta: 15 de Octubre de 2012]

Malen, Jorge

2002 *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa.

Maureci, Philip

2002 *La alianza perversa: drogas, corrupción y militares durante la administración de Fujimori*. Lima: Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos.

Mauro, Paolo

1997 “*Why Worry About Corruption?*” En: *Economic Issues*. Número 6. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.

1995 “Corruption and Growth”. En: *Quarterly Journal of Economics*. Volumen 10, pp. 681-712.

Médard, Jean-François

2000 “Clientélisme politique et corruption”. En: *Revue Tiers Monde*. Número 161, enero-marzo, XLI. Paris :Presses Universitaires de France. pp. 75-87.

Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza.

2009 *Ética de la Función Pública y Buen Gobierno*. Primera Edición. Agosto. Lima: MCLCP.

MESICIC

2004 *Informe sobre la implementación en el Perú de las disposiciones de la Convención Interamericana contra la Corrupción en el marco de la Primera Ronda*. Washington DC: Organización de los Estados Americanos.

Ministerio de Agricultura

2012 *Plan para la promoción, difusión y práctica del Código de Ética de la Función Pública del Ministerio de Agricultura*. Disponible en:
http://peah.minag.gob.pe/download/otras_normas/plan_prom_cod_etica.pdf
[última consulta: 18 de octubre de 2012].

Ministerio del Ambiente

2010 *Resolución Ministerial 187-2010-Minam*. Lima: MINAM. Disponible en:
<http://www.sernanp.gob.pe/sernanp/archivos/imagenes/2011/RM%20ANP%20RIO%20NIEVA.pdf> [última consulta: 20 de octubre de 2012]

Ministerio de Educación

2012 *Reglamento de Organización y Funciones (ROF)*. Disponible en:
<http://www.minedu.gob.pe/normatividad/reglamentos/ROF-MED2006.php>
[última consulta: 18 de octubre de 2012].

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú

2012 *Código Penal. Sistema Peruano de Información Jurídica –SPIJ*. Disponible en:
<http://spij.minjus.gob.pe/CLP/contenidos.dll?f=templates&fn=defaultcodpenal.htm&vid=Ciclope:CLPdmo> [última consulta: 17 de octubre de 2012].

2012a Diez Medidas de Reforma del Sistema Penitenciario. Disponible en
<http://sistemas3.minjus.gob.pe/sites/default/files/documentos/medidas/LAS%20010%20MEDIDAS%20DE%20REFORMA%20DEL%20SISTEMA%20PENITENCIARIO.pdf> [última consulta: 25 de octubre de 2012].

2001 Resolución Ministerial 160-2001-JUS.

Ministerio de Salud

2011 *Portal de transparencia del Ministerio de Salud*. Disponible en:
<http://www.minsa.gob.pe/portada/transparencia/solicitud/> [última consulta: 20 de octubre del 2012]

Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo.

2012 *Ley del Código de Ética de la Función Pública* (Ley 27815). Disponible en: http://www.mtc.gob.pe/portal/codigo_etica/Ley27815.pdf [última consulta: 17 de octubre de 2012]

Montoya Vivanco, Yvan

2000 “Discriminación y aplicación discriminatoria del derecho penal en los delitos contra la libertad sexual e infracciones penales contra la integridad personal”. En: *Discriminación sexual y aplicación de la ley*. Lima: Defensoría del Pueblo. pp. 11-104.

Mujica, Jaris

2011 *Micropolíticas de la corrupción. Redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores.

2009 “Redes de corrupción en los alrededores del Palacio de Justicia: de los falsificadores a los abogados informales”. En: Panfichi, Aldo (coordinador). *La ciencia política ante el Perú de hoy*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú PUCP, Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas CISEPA. pp. 133-160.

Mujica, Jaris; Quinteros, Víctor; Castillo, Rafael; y Chavez, Carlos

2012 “La procuraduría anticorrupción en perspectiva crítica: Reparaciones civiles / investigación / sistema de información”. Disponible en: <http://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2012/06/anticorrupcion-Primer-Informe-situacional.pdf> [última consulta: 22 de octubre de 2012]

Municipalidad Metropolitana de Lima

2012 *Feria metropolitana sobre acceso a la información pública*. Disponible en: <http://www.munlima.gob.pe/component/seyret/?task=videodirectlink&id=258>
<http://www.limacomovamos.org/gestion-publica/i-feria-metropolitana-sobre-acceso-a-la-informacion-publica/> [última consulta: 22 de octubre de 2012]

2011 *Resolución de Alcaldía 262*. Disponible en: <http://www.munlima.gob.pe/resoluciones-de-alcaldia.html> [última consulta: 20 de octubre de 2012].

OAS

2008 *Documento sobre el proceso de las Remja. “Documento de Washington”*. Washington D.C.: OAS. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/doc_washington_VII_sp.pdf [última consulta: 18 de octubre de 2012]

OSCE

2012 *Ley de contrataciones del Estado y su reglamento*. Lima: OSCE. Disponible en: <http://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/TUO%201era%20edicion%202011con%20indice%20analitico.pdf> [última consulta: 20 de octubre de 2012].

2012a *Reporte anual de operaciones en el catálogo electrónico del convenio marco de útiles de escritorio*. Disponible en: <http://www.osce.gob.pe/consucode/userfiles/image/reporte%20anual%20de%20operaciones.pdf> [última consulta: 30 de octubre del 2012]

OECD

2009 “Integrity in State Building. Anti-Corruption with a Statebuilding Lens”. Disponible en: <http://www.oecd.org/dac/governanceanddevelopment/45019804.pdf> [última consulta: Martes 16 de octubre de 2012].

Olken, Benjamin

2005 “Corruption Perceptions vs. Corruption Reality”. Disponible en: http://aeaweb.org/annual_mtg_papers/2006/0106_1430_1204.pdf [última consulta: 15 de octubre de 2012]

Parker, Norma; Berthin, Gerardo; De Michelle, Roberto; y Mizrahi, Yemile.

2004 La corrupción en América Latina: Estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas. Casals&Associates – USAID. Disponible en <http://www.bibliotecavirtual.info/2011/05/la-corrupcion-en-america-latina-estudio-analitico-basado-en-una-revision-bibliografica-y-entrevistas/> [última consulta: 20 de octubre de 2012].

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

2012 “Ministerio actualizan sus portales de transparencia estándar al 100%”. Lima: PCM. Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2012/Junio/10-06-12.html> [última consulta: 10 de octubre de 2010].

2012a *Central de Riesgos de Funcionarios y Servidores*. Disponible en: <http://peruintegro.pcm.gob.pe/centrifus.html> [última consulta: 22 de octubre del 2012]

2011 *Informe sobre solicitudes de acceso a la información 2011*. Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/InformacionGral/sc/2011/informe-transparencia-2011.pdf> [última consulta: 22 de octubre de 2012]

2010 *Acta de Sesión Ordinaria N° III*.

2009 *I Informe Semestral de Avances del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción*.

2003 Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública (LEY 28024). Disponible en: <http://can.pcm.gob.pe/files/Normatividad/LeyLobbies.pdf> [última consulta: 15 de octubre de 2012]

2000 Decreto Supremo 021-2000-PC. Reglamento de la Ley de Nepotismo

Proética

2012 *VII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2012*. Disponible en: <http://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2012/07/Pro%C3%A9tica-VII-Encuesta-Nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupci%C3%B3n-en-el-Per%C3%BA-2012.pdf> [última consulta: 17 de octubre de 2012]

2011 “Vigilancia ciudadana de Contrataciones y Obras Públicas Guía para los vigilantes” Banco Mundial. Lima

Reisman, Michel

1981 *¿Remedios Contra la Corrupción? Cobecho, cruzadas y reformas*. México: Fondo de Cultura Económica

Rivera, Carlos

2011 “El desenlace de la historia judicial de los siameses Fujimori y Montesinos”. En: *Quehacer*. Número 178. pp. 35-39.

Rose Ackerman, Susan

2001 *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo Veintiuno.

Schleifer, Andrei y Robert W. Vishby

1993 “Corruption”. En: *The Quarterly Journal of Economics*. . Volumen 108, pp. 599-617.

SERVIR

2010 *Memoria Anual de la Autoridad Nacional del Servicio Civil*. Lima: SERVIR. Disponible en: http://www.servir.gob.pe/files/MemoriaSERVIR2010_VF.pdf [última consulta: 20 de octubre de 2012]

2010a *Diagnóstico de conocimientos de las personas al servicio de los Órganos Encargados de las Contrataciones del sistema administrativo de abastecimiento*. Disponible en: <http://www.diagnostico-capacidades.gob.pe/gdcr/comprasfiles/resultadosCOMPRAS.pdf> [última consulta: 22 de octubre del 2012]

2009 *Memoria Anual de la Autoridad Nacional del Servicio Civil*. Lima: SERVIR. Disponible en: www.servir.gob.pe/files/transparencia/SERVIR-Memoria2009.pdf [última consulta: 19 de octubre de 2012].

Stolen Asset Recovery (StAR)

2007 *Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan*. Washington: UNODC, World Bank.

Sweeney, John, Peter Beaumont y Leonard Doyle.

1998 “This is the World Cup that no Country Wants to Win” En: *The Observer*.

Tanzi, Vito, Andrés Solimano y Felipe del Solar

2008 *Las Termitas del Estado. Ensayos sobre corrupción, transparencia y desarrollo*. Santiago de Chile: FCE.

Tanzi, Vito

1997 *Corruption, Public Investment and Growth*. Washington: International Monetary Fund.

Transparencia Internacional

2011 *Índice de percepciones sobre corrupción de Transparencia*. Disponible en: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/> [última consulta: 16 de octubre de 2012]

2009 *Informe Global de Corrupción 2009*. Berlín: Transparencia Internacional.

UNODC

2005 *Acción Mundial contra la Corrupción. Los documentos de Merida*. Vienna: UNODC. Disponible en: http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_merida_s.pdf [última consulta: 20 de octubre de 2012]

2004 *Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*. Vienna: UNODC. Disponible: <http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf> [última consulta: 16 de octubre de 2012]

Von Maravic, Patrick (2003).

2003 “How to Analyze Corruption in the Context of Public Management”. En: Governance EGPA Congerence. Portugal: Egpa.

Wade, Robert

1997 “How infrastructure agencies motivate staff: Canal irrigation in India and the Republic of Korea”. En: Ashoka, Mody (editora): *Infrastructure Strategies in East Asia*. Washington D.C.: World Bank.

Yamada, Gustavo

2011 *Como enfrentar la corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico, CIES.

Zegarra, Luis Felipe

1999 *Causas y consecuencias económicas de la corrupción: un análisis teórico y empírico*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

ANEXOS

ANEXO 1

CUADRO 1
Principales Problemas del Sistema de Declaraciones Juradas

Problemas		Descripción breve
Presentación	Plazos de presentación confusos	Precisar plazos de entrega estableciendo fechas fijas para la declaración. Actualmente sólo precisa plazos referenciales (15 días de iniciar o cesar en el cargo) lo cual dificulta el control de su presentación por las OGAs.
	Plazos reducidos para presentar Declaraciones Juradas	El reglamento contempla el plazo de 7 días para presentar las DJ a la CGR y 5 días para su subsanación. En entidades grandes como el MP o el PJ estos plazos pueden tornarse inmanejables teniendo en cuenta que antes de su presentación las OGAs deben de revisar su contenido.
	Necesidad de ampliar sistema informático de declaraciones juradas.	La CGR ha venido ampliando la cobertura de un sistema informático para realizar Declaraciones Juradas, no obstante la competencia de regulación la tiene la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática. Este sistema evita errores materiales y requiere ampliarse
Contenido	Listado restrictivo de obligados a declarar	Lista que no incluye pasivos, parientes (sólo a la cónyuge cuando hay sociedad de gananciales), cargos anteriores funcionarios que otorgan licencias o formen parte de comisiones licitatorias, sólo los que tienen “estipendio”, etc. Debe considerarse recomendación expresa de MESICIC sobre este tema. También debería considerarse excepciones como por ejemplo los casos de encargaturas o cambios en una misma entidad.
	Formato público de declaración jurada con información muy limitada	El formato público no considera información que ya es pública por ejemplo inmuebles y vehículos (SUNARP)
	Formato reservado con información limitada	El formato reservado no considera información de parientes cercanos, concubinos, dependientes, etc
	Falta de precisión de formato	Falta precisar aspectos como por ejemplo los usufructos de bienes (alquileres), gastos mensuales, etc
Sanciones y verificación	CGR con facultades limitadas para verificar el contenido	La Contraloría no accede al secreto bancario lo que dificulta la verificación de las declaraciones juradas
	Diversidad de sanciones	Considerando los diferentes regímenes contractuales no hay uniformidad de sanciones por incumplimiento de obligaciones relacionadas a Declaraciones Juradas
Operatividad del Sistema	Facultad reguladora de la CGR limitada	La regulación complementaria sobre declaraciones juradas es de un Decreto Supremo lo cual dificulta las labores de la CGR
	Operatividad compartida	Actualmente la presentación de las declaraciones juradas la tienen las OGAs, lo óptimo sería que se hagan directamente a la CGR
	Publicación	Normativamente sólo la Sección II de las declaraciones juradas es pública, existiendo jurisprudencia del Tribunal Constitucional que dispone la publicidad de algunos aspectos de la Sección I (Exp. N° 04407-2007-PHD/TC)
	CGR con facultades limitadas para verificar el contenido	La CGR no accede al secreto bancario lo que dificulta la verificación de las declaraciones juradas

Elaboración: CAN Anticorrupción

ANEXO 2

Reporte Anual de Operaciones en el Catálogo Electrónico del Convenio Marco de Útiles de Escritorio⁶²

CUADRO 1
Volumen de contrataciones

MES	NUEVOS SOLES	%
MARZO 2011	S/ 4,175,502	4%
ABRIL 2011	S/ 5,563,229	6%
MAYO 2011	S/ 9,433,735	9%
JUNIO 2011	S/ 8,241,940	8%
JULIO 2011	S/ 6,079,840	6%
AGOSTO 2011	S/ 8,222,434	8%
SEPTIEMBRE 2011	S/ 8,781,775	9%
OCTUBRE 2011	S/ 7,260,330	7%
NOVIEMBRE 2011	S/ 11,802,435	12%
DICIEMBRE 2011	S/ 16,380,978	16%
ENERO 2012	S/ 4,926,691	5%
FEBRERO 2012	S/ 10,125,564	10%
TOTAL	S/ 100,994,454	100%

Fuente: SEACE al 28.02.2012



Fuente: Seace

De acuerdo al análisis efectuado en el Reporte citado, también se advierte lo siguiente:

CUADRO 2
Contrataciones por Rubro

CONTRATACIONES DEL RUBRO	NUEVOS SOLES	%
DENTRO DE CATALOGO ELECTRONICO	S/ 100,994,454	40%
FUERA DEL CATALOGO ELECTRONICO	S/ 149,423,004	60%
TOTAL	S/ 250,417,458	100%

Fuente: SEACE al 28.02.2012

Fuente: Seace

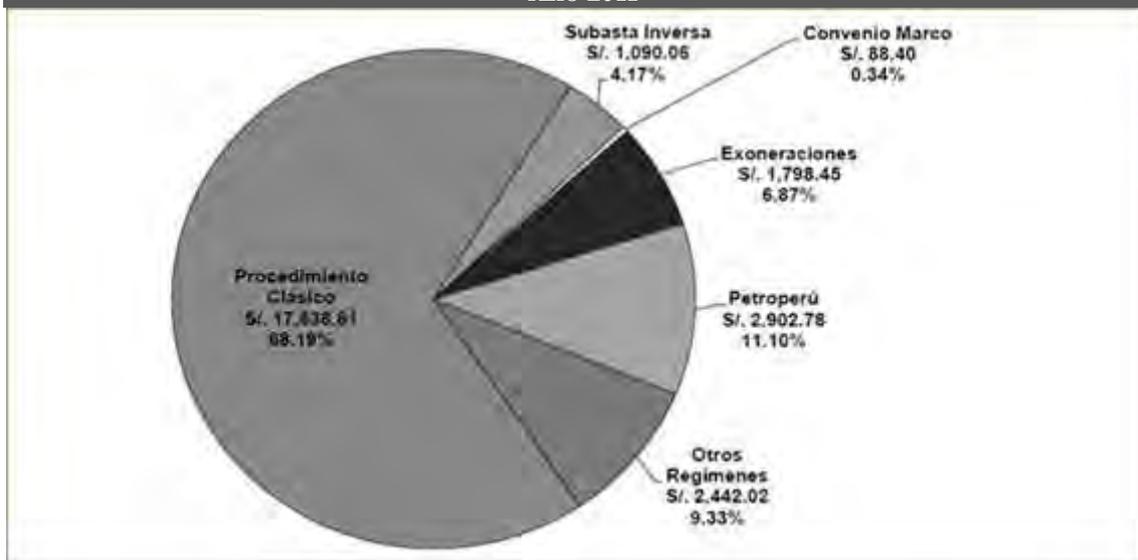
⁶²<http://www.osce.gob.pe/consucode/userfiles/image/reporte%20anual%20de%20operaciones.pdf> (Del 28 de febrero de 2011 al 28 de febrero de 2012)

ANEXO 3

Reporte Anual De Contrataciones Públicas 2011 (Resultados Preliminares)

GRAFICO 1

Resumen: Valor Adjudicado (en millones de S/.) según régimen y/o modalidad - Año 2011



Fuente: Seace, elaboración: Oficina de Estudios Económicos

CUADRO 2

Valor adjudicado (en millones de S/.) por tipo de entidad y objeto – Año 2011

Tipo de Entidad	Bienes	Obras	Servicios*	Total
Gobierno Nacional**	S/. 2,852.73	S/. 3,526.71	S/. 2,736.30	S/. 9,515.74
Gobierno Regional	S/. 1,032.03	S/. 1,593.65	S/. 506.91	S/. 3,132.58
Gobierno Local***	S/. 2,328.10	S/. 4,671.57	S/. 934.96	S/. 7,934.63
Entidades del FONAFE	S/. 1,409.29	S/. 112.27	S/. 1,153.13	S/. 2,674.69
Petroperú	S/. 2,246.65	S/. 8.21	S/. 648.02	S/. 2,902.88
Total	S/. 9,868.80	S/. 10,312.41	S/. 5,979.31	S/. 26,160.52
Total sin Petroperú	S/. 7,622.15	S/. 10,304.20	S/. 5,331.29	S/. 23,257.64

(*). Incluye consultoría de obras. (**). Incluye Gobierno Central, Instancias Descentralizadas, Entidad de Tratamiento Empresarial y Sociedades de Beneficencias Públicas. (***) Incluye municipios provinciales y distritales. Fuente: Seace, Elaboración: Oficina de Asuntos Económico

ANEXO 4
Personal incorporado en el marco de la Ley 29555

CUADRO 3
Incorporación Directa de Jefes de OCI

N°	Nivel de Gobierno	Total
01	Gobierno Regional	2
02	Gobierno Nacional	45
03	Gobierno Local	47
TOTAL		94

Fuente: Contraloría General de la República

CUADRO 4
Concurso Público de Méritos para Jefes de OCI

N°	Departamento	Total
01	Huaraz	06
02	Ayacucho	02
03	Cajamarca	06
04	Cusco	04
05	Huánuco	01
06	Ica	04
07	Junín	01
08	La Libertad	07
09	Lambayeque	04
10	Lima	46
11	Loreto	06
12	Provincia Constitucional del Callao	02
13	Piura	03
14	Puno	04
15	Tacna	06
16	Ucayali	01
17	Arequipa	05
TOTAL		108

Fuente: Contraloría General de la República

CUADRO 5
Personal de la FF.AA. y PNP

CATEGORÍA	NIVEL	Total
Profesional III	Supervisor	08
Profesional I	Auditor	32
TOTAL		40

Fuente: Contraloría General de la República

ANEXO 5

CUADRO 6
Programas de capacitación organizados por el Centro de Investigaciones Judiciales del Poder Judicial del Perú (2011)

ACTIVIDADES	FECHA	LUGAR DE EJECUCIÓN
Taller <i>Nuevo Código Procesal Penal</i> .	05, 12, 19 y 26. MAR.11	Lima
<i>Programa de capacitación de magistrados del sistema anticorrupción (ETI Penal)</i> .	10.MAR.11	Lima
<i>Programa de capacitación de magistrados del sistema anticorrupción-videoconferencia</i> .	25.MAR.11	La Libertad
Mesa de Dialogo Internacional: <i>“La Transparencia Judicial en México. Evolución de los mecanismos para la accesibilidad y la transparencia del Poder Judicial de la Federación”</i> (Francisco Javier Acuña-México).	30.MAR.11	Lima
<i>Programa de capacitación de magistrados del sistema anticorrupción-videoconferencia</i> .	31.MAR.11	Arequipa
<i>Programa de capacitación de magistrados del sistema anticorrupción-videoconferencia</i> .	01.ABR.11	Huaura
Conferencia: <i>“Combatiendo la corrupción - experiencias internacionales”</i> (Chiclayo).	03.MAY.11	Chiclayo
Primer Taller de <i>“Ética Judicial”</i> .	21 y 22. JUL.11	Lima
<i>El Control Disciplinario en el Sistema Judicial Peruano</i>	05 y 06 SET.11	Lima
Segunda Diplomatura de Especialización en <i>“Gestión Pública y Sistemas Anticorrupción”</i> .	19 y 20 SET.11	Lima
Seminario Especializado <i>“Juzgamiento y Sanción de los Delitos Cometidos por Funcionario Públicos en el contexto de la Reforma Procesal Penal”</i> .	05.NOV.11	Lima
Conferencia <i>“El Delito de Colusión: Análisis de las Recientes Modificadoras”</i> .	11.NOV.11	Lima

ANEXO 6

CUADRO 7

Programas de capacitación organizados por el Ministerio del Interior en materia de lucha contra la corrupción

ORGANIZADOR	ACTIVIDAD
OPER	Se ha difundido de la Ley del Código de Ética de la Función Pública entre los trabajadores del sector, realizándose un seminario dirigido al personal del Ministerio. El personal nombrado y contratado del sector interior recibió un ejemplar del referido código.
OASI	Entre noviembre y diciembre del año 2009 se realizaron dos seminarios descentralizados sobre lucha contra la corrupción en el sector interior en las ciudades de Arequipa y Chiclayo. Dicho evento contó con la participación de 114 efectivos policiales y 66 empleados civiles.
IG y TRIDN PNP	El 14 y 15 de agosto de 2009 se llevó a cabo el Primer Seminario Nacional de Capacitación “Fortalecimiento de la Administración Disciplinaria y lucha contra la corrupción”. Participó personal de Inspectoría General y del Tribunal Disciplinario Nacional.
DIRCOCOR	La Dirección contra la Corrupción de la Policía Nacional del Perú desarrolló un programa de sensibilización dirigido al personal de la PNP sobre prevención de actos de corrupción. En dicho programa se capacitó un total de 4118 efectivos policiales de los cuales 1447 corresponden a la ciudad de Lima y 2671 a provincias.
OASI	Durante el año 2010 como parte de las acciones de sensibilización se realizaron 4 seminarios descentralizados sobre lucha contra la corrupción en el Sector Interior en las ciudades de Tacna, Piura, Trujillo y Cuzco con participación de un total de 486 efectivos policiales y 119 empleados civiles.
ICITAP, DIREDUD, OASI	En el marco del Programa Umbral Anticorrupción fueron capacitados 55 instructores de la Policía Nacional con miras a realizar campañas de sensibilización de lucha contra la corrupción en la PNP.
ICITAP, DIREDUD, OASI	En el marco del Programa Umbral Anticorrupción los días 15 y 19 de febrero de 2010, se realizó la capacitación “Ética, Liderazgo y Transparencia “. El evento se realizó en las instalaciones de la Escuela de Oficiales de la Policía Nacional del Perú con participación de 25 instructores.

ANEXO 7

CUADRO 8
Implementación del Nuevo Código Procesal Penal a nivel nacional



ANEXO 8
Estadísticas sobre casos de corrupción

CUADRO 9					
Nº de Denuncias ingresadas por Corrupción					
Delitos		2008	2009	2010	2011
1	Peculado	2,472	2,526	2,845	2,093
1.1.	Apropiación o utilización de caudales	1,097	1,115	1,301	1,020
1.2	Malversación de bienes públicos	462	445	505	339
1.3	Peculado	425	457	460	308
1.4	Retención indebida de pagos	147	163	217	171
1.5	Peculado de uso	147	158	178	126
1.6	Apropiación de bienes por funcionario público	87	79	85	65
1.7	Extensiva a administrador de beneficencia	79	72	64	33
1.8	Malversación de bienes públicos con daños	8	20	19	15
1.9	Apropiación o utilización culposa de caudales	15	10	14	14
1.10	Extensiva a contratos de obras públicas	5	7	2	2
2	Corrupción de funcionarios	1,344	1,794	1,473	964
2.1	Corrupción	410	808	465	193
2.2	Corrupción de funcionario publico	264	282	305	175
2.3	Corrupción de funcionarios	147	160	191	39
2.4	Interés ilícito en contrataciones y operaciones	155	122	123	63
2.5	Tráfico de Influencias	128	141	119	104
2.6	Enriquecimiento ilícito	99	120	104	91
2.7	Corrupción impropia	72	62	86	38
2.8	Corrupción activa	28	38	34	14
2.9	Corrupción de magistrados	22	22	23	8
2.10	Extensiva a auxiliares de justicia	13	29	14	4
2.11	Cohecho pasivo propio				71
2.12	Negociación incompatible o aprovechamiento indebido de cargo				57
2.13	Cohecho activo genérico				42
2.14	Cohecho pasivo impropio				27
2.15	Corrupción por omisión de funcionario público	6	9	8	6
2.16	Cohecho activo específico				13
2.17	C.A.E. Corrupción activa de funcionario				11
2.18	Cohecho pasivo específico				5
2.19	C.A.E. Corrupción activa de abogado				1
2.20	Corrupción pasiva de auxiliares jurisdiccionales				1
2.21	Por abogado a testigo, perito o traductor				1
2.22	Por abogado a magistrado			1	
3	Concusión	891	873	990	953
3.1	Colusión	557	551	629	544
3.2.	Concusión	121	115	151	198
3.3	Exacción	138	137	141	169
3.4	Patrocinio ilícito de intereses particulares	65	61	59	37
3.5	Extensiva a perito, árbitro o contador	10	9	10	5
Total (19,218)		4,707	5,193	5,308	4,010
100 %		24.49	27.02	27.62	20.87

Fuente: Sistema de Información de Apoyo al Trabajo Fiscal (SIATF) y Sistema de Gestión Fiscal (SGF)/Observatorio de la Criminalidad. Elaboración propia

CUADRO 10
Expedientes ingresados por Corrupción a la Corte Suprema

INGRESOS				
Año	Recurso de Nulidad	Recurso de Casación	Total	%
2009	139	0	139	7.82
2010	806	3	809	45.53
2011	738	33	771	43.39
2012	52	6	58	3.26
Total	1735	42	1777	100.00

Fuente: Sistema Integrado Judicial de la Corte Suprema. Gerencia de Infraestructura de Tecnologías de la Información de la Gerencia General del PJ y de las Salas Jurisdiccionales de la Corte Suprema. Elaboración: Poder Judicial (Corte Suprema).

CUADRO 11
Expedientes resueltos por corrupción

RESUELTOS			
Año	Recurso de Nulidad	Recurso de Casación	Total
2009	139	0	139
2010	796	3	799
2011	380	30	410
2012	5	3	8
Total	1320	36	1356

Fuente: Sistema Integrado Judicial de la Corte Suprema. Gerencia de Infraestructura de Tecnologías de la Información de la Gerencia General del PJ y de las Salas Jurisdiccionales de la Corte Suprema. Elaboración: Poder Judicial (Corte Suprema).

CUADRO 12
Procesos por corrupción según tipo de delito

INGRESOS						
DELITO	2009	2010	2011	2012	TOTAL	%
Cohecho Activo (Esp)	1	3	5	0	9	0.51
Cohecho Activo (Genr)	2	12	9	3	26	1.46
Cohecho Pasivo (Esp.)	0	8	9	2	19	1.07
Cohecho Pasivo (Imp)	1	11	12	1	25	1.41
Cohecho Pasivo Propio	5	48	44	3	100	5.63
Colusión	17	139	158	9	323	18.18
Concusión	2	34	39	0	75	4.22
Corrupción Pasiva de Aux. Jurisdiccionales	1	0	4	0	5	0.28
Enriquecimiento Ilícito	3	6	14	0	23	1.29
Exacción Ilegal	2	8	5	0	15	0.84
Malversación de Fon	7	35	41	5	88	4.95
Negociación Incom.	3	20	24	7	54	3.04
Peculado	94	476	395	28	993	55.88
Tráfico de Influencias	1	9	12	0	22	1.24
TOTAL	139	809	771	58	1777	100.00

Fuente: Sistema Integrado Judicial de la Corte Suprema. Gerencia de Infraestructura de Tecnologías de la Información de la Gerencia General del PJ y de las Salas Jurisdiccionales de la Corte Suprema. Elaboración: Poder Judicial (Corte Suprema).

CUADRO 13
Condenas inscritas por Corrupción

Delitos	Nº de condenas inscritas	Total %
1 Concusión	140	2.73
2 Colusión	593	11.56
3 Patrocinio ilegal	4	0.08
4 Peculado	3,186	62.11
5 Malversación	191	3.72
6 Cohecho pasivo propio	243	4.74
7 Cohecho pasivo impropio	108	2.11
8 Cohecho pasivo específico	24	0.47
9 Corrupción pasiva de auxiliares jurisdiccionales	36	0.70
10 Cohecho activo genérico	318	6.20
11 Cohecho activo específico	23	0.45
12 Negociación incompatible o aprovechamiento indebido del cargo	156	3.04
13 Tráfico de Influencias	107	2.09
14 Enriquecimiento Ilícito	1	0.02
Total	5,130	100

Fuente: Registro Nacional de Condenas/Poder Judicial (Corte Suprema). Elaboración: CAN Anticorrupción

ANEXO 9

CUADRO 14
Cuadros de verificación del cumplimiento de las entidades públicas, acerca de los gastos de publicidad Estatal

Transparencia en Gastos de Publicidad	Años			
	2008	2009	2010	2011
Presidencia del Consejo de Ministros	X	X	X	X
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo		X	X	X
Ministerio de Transportes y Comunicaciones			X	X
Ministerio de Energía y Minas		X	X	X
Ministerio de la Mujer y Poblaciones vulnerables			X	X
Ministerio de Producción		X	X	X
Ministerio de Relaciones Exteriores		X	X	X
Ministerio de Agricultura		X	X	X
Ministerio de Educación		X	X	X
Ministerio de Salud			X	X
Ministerio de Producción		X	X	X
Ministerio de Vivienda y Construcción		X	X	X
Ministerio de Defensa				
Ministerio del Interior				
Ministerio de Cultura				
Ministerio de Ambiente				
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social				
Ministerio de Justicia		X	X	X
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo		X	X	X

Elaboración: CAN Anticorrupción

En cuanto a los Gobiernos Regionales, se advierte lo siguiente:

CUADRO 15

Transparencia en gastos de publicidad	Años				Medio	
	Regiones	2008	2009	2010	2011	Portal de Transparencia Estándar
Amazonas				X	X	
Ancash					X	
Apurímac						X
Arequipa				X	X	
Ayacucho				X	X	
Cajamarca				X	X	
Callao	X	X	X	X		X
Cusco						
Huancavelica			X	X	X	
Huánuco						X
Ica						X
Junín			X	X	X	
La Libertad					X	
Lima					X	
Lambayeque						X
Loreto					X	
Madre de Dios					X	X
Moquegua				X	X	
Pasco						X
Piura				X	X	
Puno		X		X		X
San Martín						X
Tacna				X	X	
Tumbes						X
Ucayali				X	X	

Elaboración: CAN Anticorrupción

ANEXO 10

Participación del Perú en espacios internacionales vinculados a la lucha contra la corrupción

CUADRO 16

Instrumento Internacional	Espacio de desarrollo	Aspectos destacados de la participación del Perú
Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción	Mecanismo de Revisión de la Implementación de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Participación en el Programa Piloto del Mecanismo de Revisión de la Implementación de la CNUCC ✓ Propulsor de distintas iniciativas entre ellas de la propuesta definitiva del Mecanismos de Revisión de la Implementación de la CNUCC ✓ Participación como país evaluado en la Primera Ronda de Análisis sobre los capítulos III y IV de la Convención. Los resultados aún están pendientes.
Convención Interamericana Contra la Corrupción	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Participación como evaluador y país evaluado de la Primera Ronda de Análisis de la Implementación de la CICC ✓ Participación como evaluador y país evaluado de la Segunda Ronda de Análisis de la Implementación de la CICC ✓ Participación como evaluador y país evaluado de la Tercera Ronda de Análisis de la Implementación de la CICC ✓ Participación como evaluador y país evaluado de la Cuarta Ronda de Análisis de la Implementación de la CICC ✓ Elección de Perú como vicepresidente del MESICIC para el período (2012-2013)
Declaración de Santiago APEC 2004	Grupo Anticorrupción y Transparencia de APEC (ACT siglas en inglés)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Participación activa en las diferentes reuniones del ACT. ✓ Realización de dos seminarios internacionales sobre corrupción 2007 y 2008. ✓ Ejercicio de la Presidencia del ACT 2008-2009. ✓ Participación activa en la elaboración de la Declaración Lucha contra la Corrupción y Fortalecimiento de la Transparencia (Fighting Corruption and Ensuring Transparency en inglés), aprobada en XX Cumbre del Foro, realizada en la ciudad de Vladivostok, Rusia (septiembre, 2012)
Decisión 668 Plan Andino de Lucha Contra la Corrupción	No cuenta con un espacio específico de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ El 17 y 18 de junio del 2010 se realizó en Lima el Taller Lucha contra la Corrupción en la Región Andina y la Tercera Reunión del Comité Ejecutivo Andino del Plan de Lucha contra la corrupción
Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos Tratado de Libre Comercio entre Canadá y la República del Perú	Contienen disposiciones en materia anticorrupción en el Capítulo de Transparencia.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Las partes que suscribieron estos acuerdos comerciales, afirmaron su compromiso de prevenir y combatir la corrupción, incluyendo el soborno en el comercio y la inversión internacional.

ANEXO 11
Cooperación Judicial internacional
Tratados bilaterales suscritos por el Perú

CUADRO 17	
Tratados sobre Asistencia Mutua en Materia Judicial	
PAÍSES	Fecha
Argentina	09/02/1999
Bolivia	27/07/1996
Brasil	21/07/1999
Canadá	27/10/1998
Colombia	12/07/1994
Corea	09/09/2007
China	27/01/2005
Ecuador	26/10/1999
El Salvador	13/06/1996
España	08/11/2000
Guatemala	16/04/1998
Italia	24/11/1994
México	02/05/2000
Panamá	28/05/2004
Paraguay	07/08/1996
República Dominicana	15/03/2002
Suiza	21/04/1997
Tailandia	21/02/2006
Uruguay	28/03/2008

Elaboración: CAN Anticorrupción

CUADRO 18	
Tratados de Extradición Suscritos por el Perú	
Países	Fecha
Argentina	11/06/2004
Bélgica	23/11/1888
Bolivia	27/08/2003
Brasil	25/08/2003
Chile (Se está negociando nuevo tratado)	05/11/1932
China	05/11/2001
Corea	05/12/2003
Ecuador	04/04/2001
España	28/06/1989
Estados Unidos de América	25/07/2001
Francia	30/09/1874
Gran Bretaña	26/01/1904
Italia	24/11/1994
México	02/05/2000
Panamá	08/09/2003
Paraguay	17/10/1997

Elaboración: CAN Anticorrupción

CUADRO 19

Tratados para el traslado de condenados y personas sentenciadas	
PAISES	Fecha
Argentina	12/08/1998
Bolivia	27/07/1996
Brasil	25/08/2003
Canadá	22/04/1980
Costa Rica	07/07/2005
Cuba	19/01/2002
Ecuador	11/08/1999
El Salvador	07/07/2005
España	25/02/1986
Estados Unidos de América	06/07/1979
Gran Bretaña	07/03/2003
Italia	24/11/1994
México	25/10/2002
Panamá	10/12/2002
Paraguay	06/07/2001
República Dominicana	10/03/2002
Venezuela	12/01/1996

Elaboración: CAN Anticorrupción

ANEXO 12

Actividades realizadas para formular el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016

Fechas	Actividades realizadas
12 al 16 de marzo	Entrevistas a funcionarios públicos y expertos vinculados a tema anticorrupción
11 de abril	Taller con expertos en materia anticorrupción para discutir el balance del Plan Nacional Anticorrupción 2008-2011 así como construir el marco conceptual, enfoque y objetivos del nuevo Plan
11 de abril	Taller con coordinadores de enlace de la CAN para discutir el balance del Plan Nacional Anticorrupción 2008-2011 así como construir el marco conceptual, enfoque y objetivos del nuevo Plan
16 de mayo	Reunión con coordinadores de enlace de la CAN para construir la propuesta de objetivo general y objetivos específicos del Plan Nacional Anticorrupción 2012 - 2016
22 de mayo	Taller con coordinadores de enlace de miembros de la CAN para construir la propuesta de objetivo general y objetivos específicos del Plan Nacional Anticorrupción 2012 -2016
28 de mayo	Taller con Ministerios, Organismos Públicos y sociedad civil para construir la propuesta de objetivo general y objetivos específicos del Plan Nacional Anticorrupción 2012 -2016
4 de junio	Taller con coordinadores de enlace, Ministerios y otros actores para la construcción de estrategias
13 de junio	Taller con coordinadores de enlace, Ministerios y otros actores para la construcción de acciones
21 de junio	Taller con organizaciones de la sociedad civil para presentar y recoger aportes a la propuesta del Plan
Julio a septiembre	Reuniones bilaterales entre la Coordinación General de la CAN y los titulares y/o representantes de las entidades vinculadas a la lucha contra la corrupción para presentar y recoger aportes a la propuesta de Plan. Entre las entidades con las que se sostuvo reuniones se encuentran: el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Contraloría General de la República, Servir, OSCE, Proética, el Colegio de Abogados de Lima (Comisión Especial sobre Eficacia de las Políticas Anticorrupción) y el Grupo de Trabajo de Lucha Contra la Corrupción
Octubre	Se recibieron aportes finales a la propuesta del Plan por parte de todas las entidades que conforman la CAN y la Contraloría General de la República