

PROPUESTA DE ACTUALIZACIÓN DE POLÍTICA NACIONAL DE INTEGRIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

**Secretaría de Integridad Pública
Presidencia del Consejo de Ministros**

-Primer entregable-

**Versión 3
Abril 2022**

I. DIAGNÓSTICO.

1.1 Enunciado del Problema Público.

El problema público que se busca resolver con la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (PNILCC), es:

“OCURRENCIA DE LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA”

Ahora bien, se sabe que, para atender un problema, el mismo debe dimensionarse a fin de determinar si las intervenciones, acciones o reformas que se propongan y formulen, finalmente solucionen el problema, o al menos, lo reduzcan.

No obstante, lo anteriormente señalado, es particularmente difícil medir la corrupción con precisión y certeza: a diferencia de otro tipo de faltas, como el robo y el asalto, la corrupción por lo general carece de una víctima inmediata que tenga interés en elaborar un informe y proporcionar evidencia. Efectivamente, casi todas aquellas personas que tienen conocimiento de algún hecho relacionado con la corrupción también tienen un interés por mantenerlo en secreto¹. La corrupción es uno de esos fenómenos que se pueden caracterizar por su borrosidad, por su generalidad e imprecisión; así y como menciona Reyes Heróles está caracterizada por su clandestinidad, “... se esconde, es velada, permanece en la oscuridad”.

En línea con lo antes expuesto, se tiene que a la corrupción subsiste el desafío de identificar una manera de medir este fenómeno complejo en su exacta magnitud y frecuencia. En ese sentido, el diseño de una política anticorrupción requiere de un proceso igual de complejo y multidimensional, tomando en cuenta la carencia de diagnósticos precisos que permitan abordar integralmente el problema público, detectar los principales focos de incidencia e identificar posibles riesgos de ocurrencia (UNODC 2013: 26).

Dimensionar la corrupción ha resultado complejo incluso para las entidades habituadas a brindar un seguimiento al problema. Así, la propia Contraloría General de la República no lo ha podido determinar “a ciencia cierta”².

En el contexto antes expuesto, se han hecho esfuerzos para describir las implicancias de este problema en los ámbitos social, político y económico, y descubrir así el velo que cubre a este fenómeno, para ello se viene planteando la medición indirecta, la que a priori, pudiera considerarse no confiable, sin embargo, obviamente se mide la percepción de la gente alrededor del fenómeno. Dice Reyes: “Si la corrupción estaba allí, debía ir dejando huellas y estas huellas tendrían un registro en la opinión pública.” Desde otra perspectiva, se puede decir que es mediante el estudio de la víctima, mediante los casos de corrupción declarados, lo que no necesariamente ofrece información confiable y amplia acerca de la magnitud del fenómeno. Por todo ello el

¹ Johnston, M. *Es posible medir la corrupción, ¿pero podemos medir la reforma?*.

² ¿A cuánto asciende el tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú? No lo sabemos a ciencia cierta. En: *Cálculo del Tamaño de la Corrupción y la Inconducta Funcional en el Perú: Una Aproximación Exploratoria*.

único método disponible actualmente para compilar datos comparativos entre países se basa principalmente en la experiencia y en la percepción de aquellos que están confrontados más directamente con las realidades de la corrupción. Las percepciones tienen un peso significativo en lo que sucede en realidad, pues éstas ayudan a influenciar las políticas públicas y las decisiones de inversión. Las percepciones son en gran medida un reflejo de la realidad³.

Siendo un problema complejo, difuso de especiales características varios países han optado por seguir las pautas para medir la corrupción con un instrumento que estuvo a cargo de Iniciativa Global Anticorrupción (GAIN) de la Unidad Nations Development Programme (PNUD), es un documento denominado: “User’s Guide to Measuring Corruption and Anti-corruption” (La Guía del Usuario para la Medición de la Corrupción y la Anticorrupción), el cuál parte reconociendo el problema, señala: “**..a pesar del carácter difuso de la corrupción**, sus impactos se dejan sentir con fuerza en las víctimas que soportan su peso (...)”.

Continúa señalando la Guía⁴, que la corrupción es un fenómeno encubierto, a menudo imprevisible, y con características que varían según el tiempo, el lugar y el contexto: (i) Adopta muchas formas: soborno, extorsión, fraude, malversación, colusión, abuso de discrecionalidad, favoritismo, dádivas, nepotismo, amiguismo, clientelismo; (ii) Se produce en todos los niveles de poder: mundial, nacional, provincial, local; (iii) Lo llevan a cabo agentes de todo tipo, de forma voluntaria o no: individuos, empresas, funcionarios públicos, políticos, actores estatales y no estatales. La corrupción es un fenómeno en continua evolución que se ve afectado por diversos factores/determinantes, entre los que se incluyen los entornos sociales y culturales, las estructuras institucionales y organizativas, los entornos políticos y las políticas económicas y estructurales. **La medición de la corrupción es un medio para documentar las formas en que se subvierte el poder y se pierden recursos.** Además de **cuantificar el dinero perdido del erario público o las experiencias de soborno de los ciudadanos**, los **datos sobre la corrupción pueden señalar las áreas problemáticas que necesitan más atención por parte de las instituciones de rendición de cuentas**. Sin embargo, la corrupción está oculta y es extremadamente difícil de captar con confianza, precisión o un nivel mínimo de recursos...”.

En razón de ello, la construcción de indicadores o estudios que permitan entender los alcances de la corrupción y su incidencia se convierte en un elemento sustancial en el desarrollo de políticas vinculadas a la materia (Kaufmann 2005), de manera que se fortalezca la conducción de la intervención estatal —desde la toma de decisiones hasta su conversión en acciones concretas—, para lograr resultados específicos en pos de la solución del problema.

³ HERNÁIZ, PHÉLAN, CAMACHO. Sobre las mediciones de corrupción y su relación con el desarrollo y el bienestar en América Latina. En: IV Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales (ELMeCS) “La investigación social ante desafíos transnacionales: procesos globales, problemáticas emergentes y perspectivas de integración regional.”

⁴ Traducción propia

1.2 Magnitudes y Perspectivas del Problema Público.

Con fundamento en la explicación realizada en el punto precedente, es forzoso concluir que no se dispone de un índice u otro instrumento estadístico que permita medir en forma precisa la ***ocurrencia de la corrupción en la administración pública***, de allí que se ha considerado conveniente medir el fenómeno a partir de las distintas perspectivas del mismo, a fin que el problema se vea reflejado en la medida de lo posible en la magnitud de las mismas. Así planteado, pareciera que se puede realizar una buena aproximación a su magnitud real actual.

Las perspectivas que pueden llevar a dicha aproximación serán cuantificadas a través de la aplicación de un indicador por cada una, lo que permitirá ubicar al país en un contexto determinado.

1.2.1 Perspectiva Ciudadana: Percepción de la corrupción

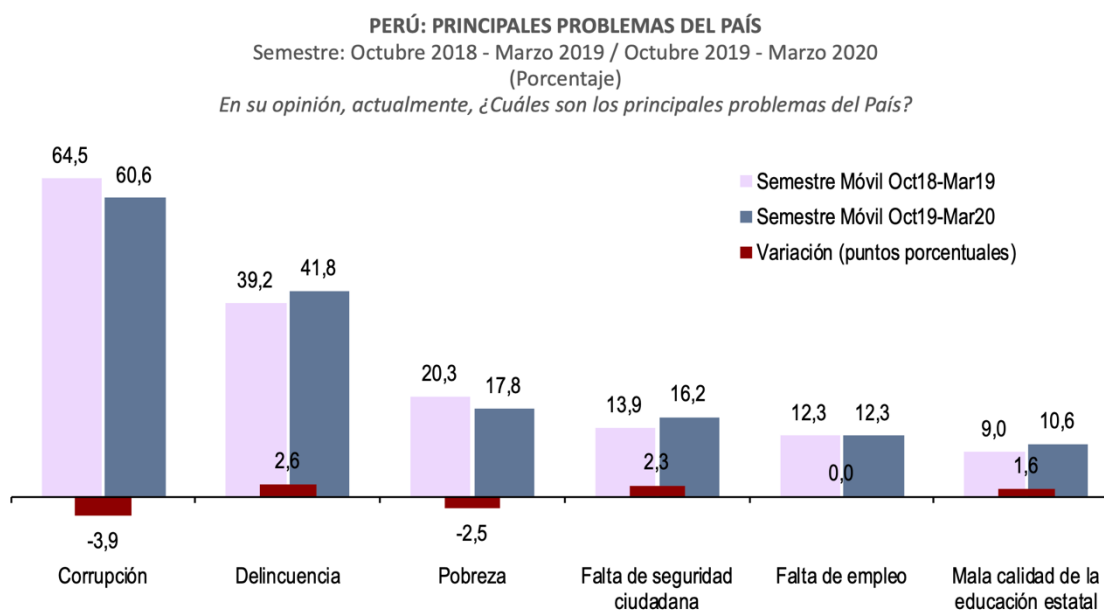
La percepción ciudadana es una fuente de información compleja, en tanto no se circunscribe a un solo enfoque; por el contrario, integra diversos factores fruto de las vivencias, experiencias e información obtenida por parte de las personas en medios de comunicación y a partir de su vida cotidiana y entorno personal.

Su valor también reside en que parte de la impresión de las personas, los ciudadanos, quienes son los principales afectados por el problema y quienes deben ser el centro de las políticas públicas, así como la principal preocupación del Estado.

Por otro lado, también tiene limitaciones, como la asimetría de información que pueda haber entre los participantes, o los distintos niveles de sensibilidad frente al problema, o la dificultad para entenderlo. No obstante, constituye un parámetro de referencia para hacer comparaciones entre un momento y otro, a efectos de ver de dónde se parte y a dónde se ha llegado.

Ahora bien, es importante destacar que el ***Instituto Nacional Estadística e Informática (INEI)***, presentó el 02 de mayo de 2020, en el marco de su política de promoción y difusión de información estadística, el documento “PERÚ: PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES, SEMESTRE: OCTUBRE 2019 - MARZO 2020”, que contiene los principales indicadores que permite conocer la opinión de la población de 18 años y más de edad entrevistada sobre los principales problemas asociados a la consolidación de la democracia, la gobernabilidad y confianza en las instituciones. En ella se da cuenta que para el **64,5% de la población**, (ver Figura 1) la corrupción sigue siendo el principal problema peruano, sin embargo, el dato comparativo octubre – marzo 2019 con periodo octubre marzo 2020 muestra una variación porcentual de reducción de -3,9, en cuanto a la percepción de corrupción.

Figura 1: Estadística del INEI sobre los principales problemas del país

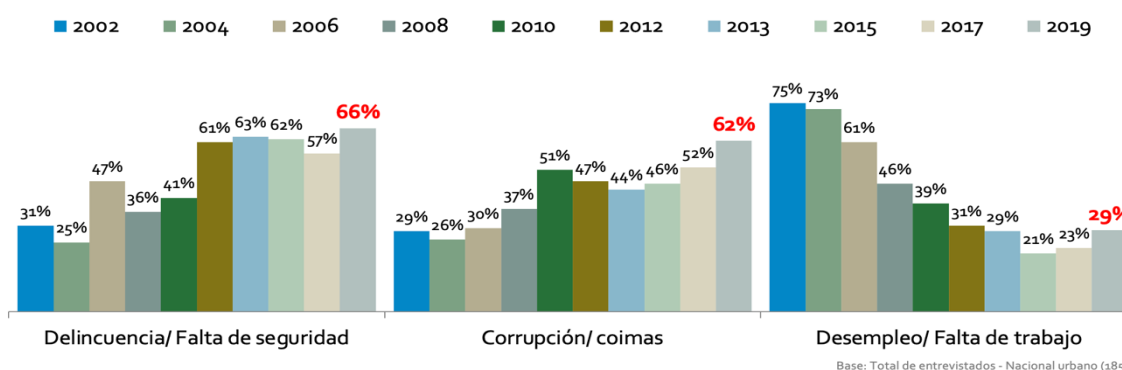


Fuente: Información extraída de la Encuesta Nacional de Hogares (INEI). Módulo: Gobernabilidad, Transparencia y Democracia.

En el mismo sentido antes señalado, la organización **Proética. Capítulo peruano de Transparencia Internacional**. En su encuesta del año 2019, **la XI Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú** evidencio (ver Figura 2) que el **62% de la población** identificó a la corrupción como uno de los principales problemas del país, ubicándola a solo cuatro puntos de la delincuencia.

Figura 2: Estadísticas de Proética sobre principales problemas del país

¿Cuáles de los siguientes son los tres principales problemas del país en la actualidad? - **RESPUESTA ASISTIDA- MÚLTIPLE MÁXIMO 3 OPCIONES**
MEDICIÓN COMPARATIVA



Fuente: Información extraída de la Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción. Proética (2019).

1.2.2 Perspectiva económica.

Desde esta perspectiva se busca tener una aproximación de la magnitud de corrupción a partir del cálculo del daño económico que ésta le causa estado peruano. Si bien, por la compleja naturaleza del fenómeno, resulta imposible tener una cifra exacta, a partir

de la extrapolación y el análisis de los productos del control gubernamental se puede tener un estimado del perjuicio económico de la corrupción.

A efectos de mostrar la magnitud de esta medición, se tiene que la Contraloría General de la República (CGR) en 2020 elaboró un Documento de Política en Control Gubernamental denominado *“Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú. Una aproximación exploratoria”*. El documento expone que el estudio se enmarcó en la investigación y, a partir de la valorización efectuada en el marco de servicios de control posterior del perjuicio ocasionado al Estado, se proyectó una medición agregada de la corrupción e inconducta funcional a nivel nacional, sobre la base de la extrapolación del perjuicio identificado sobre el monto de la materia observada en una auditoría. Haciendo este ejercicio, se identificó que alrededor del 15% de la ejecución presupuestaria se habría perdido en un año por este fenómeno, identificando, tal y como muestra la Figura 3, variaciones importantes entre niveles de gobierno, por sector institucional y por tipos de gasto, siendo que, por ejemplo, en obras e inversiones (i.e. genérica de gasto de activos no financieros) es donde se concentra la mayor proporción de perjuicio económico respecto de la ejecución presupuestal; y que en los sectores de transporte, educación y salud se concentran las mayores pérdidas.

Figura 3: Perjuicio económico extrapolado del gobierno general 2019 por nivel de gobierno

| Nivel de gobierno | Ejecución presupuestal 2019 | | | | Perjuicio económico extrapolado | | | | |
|-------------------------|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------------|----------------------|-----------------------|--------------------------|-------------|
| | Bienes y servicios | Inversiones | RR.HH. y otros | Sub total | Bienes y servicios | Inversiones | RR.HH. y otros | Sub total | % |
| Gobierno Subnacional | 13 057 589 178 | 18 471 611 285 | 26 523 793 639 | S/ 58 052 994 102 | 1 604 071 501 | 3 403 998 369 | 4 618 229 098 | S/ 9 626 298 968 | 16.6 |
| Gobierno Nacional | 23 684 738 332 | 14 884 079 864 | 59 656 762 722 | S/ 98 225 580 918 | 2 211 373 046 | 4 835 455 593 | 6 623 909 076 | S/ 13 670 737 714 | 13.9 |
| Gobierno General | 36 742 327 510 | 33 355 691 149 | 86 180 556 361 | S/ 156 278 575 020 | 3 815 444 546 | 8 239 453 962 | 11 242 138 174 | S/ 23 297 036 682 | 14.9 |
| % | | | | | 10.4 | 24.7 | 13.0 | | |

Fuente: Información obtenida de la Base de Datos del Sistema de Control Gubernamental de la CGR y Portal de Transparencia Económica del MEF.

La CGR en el cálculo que elaboró estimó que **el costo de la corrupción y la inconducta funcional, en términos de perjuicio económico al Estado, representa alrededor del 3% del Producto Bruto Interno (PBI) de 2019**; sin embargo, con respecto a la estimación promedio a nivel mundial efectuada por el FMI en pago de sobornos -que sin duda es un referente mínimo de la pérdida de recursos por corrupción, el caso peruano se encuentra un punto porcentual por encima del promedio mundial. El estimado del gasto total y el perjuicio económico extrapolado de 2019 ascendió a poco más de **23 mil millones de soles**.

1.2.3 Perspectiva Estatal: Capacidad de prevención y sancionadora frente a la Corrupción

La capacidad del Estado frente a la Corrupción se compone de dos facetas: la capacidad preventiva y la capacidad sancionadora. Ambas nos ofrecen una aproximación de la magnitud de corrupción en función a la posibilidad de combatirla desde la prevención y de la sanción, entendiendo que mientras se mejore en la capacidad de prevención y de sanción, menor nivel de corrupción habrá en el aparato estatal, viceversa.

En el orden anterior, se entiende por capacidad preventiva del Estado aquella que consiste en poder impedir que los acuerdos de corrupción se materialicen, y por tanto evitar las consecuencias económicas, políticas y sociales que estos acarrearán. Mientras que, por capacidad sancionadora del Estado, se entiende se relaciona con la información para iniciar la tramitación que apunte a la investigación del acto en cuestión, es decir, las denuncias, ya que ello permite iniciar el proceso tendente al esclarecimiento y/o sanción del acto denunciado; por ende, resulta obvio que la no disposición a denunciar, limita la capacidad del Estado para evitar la impunidad en la comisión de esta clase de actos.

Por otra parte, es importante destacar que la capacidad sancionadora estudiada orbita tanto en el ámbito administrativo como en el judicial.

a. Capacidad preventiva del Estado frente a la corrupción

Para medir la capacidad preventiva de las entidades frente a la corrupción, la Secretaría de Integridad Pública, como órgano técnico especializado que ejerce la rectoría técnica de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, diseñó un Índice que se estructura a partir de los componentes del modelo de integridad (ver Figura 4), presentado en el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

Figura 4: Componentes del Modelo de Integridad



Fuente: Secretaría de integridad Pública
Elaboración propia

Este Índice se calcula en una escala de 0 a 1, en donde 0 supone la ausencia de mecanismos estandarizados de prevención de la corrupción y 1, un nivel óptimo de prevención. Asimismo, se han considerado tres escalas para valorar los resultados del Índice: Capacidad preventiva baja: entre 0 y 0.33; Capacidad preventiva media: entre 0.34 y 0.67; y Capacidad preventiva alta: entre 0.68 y 1.

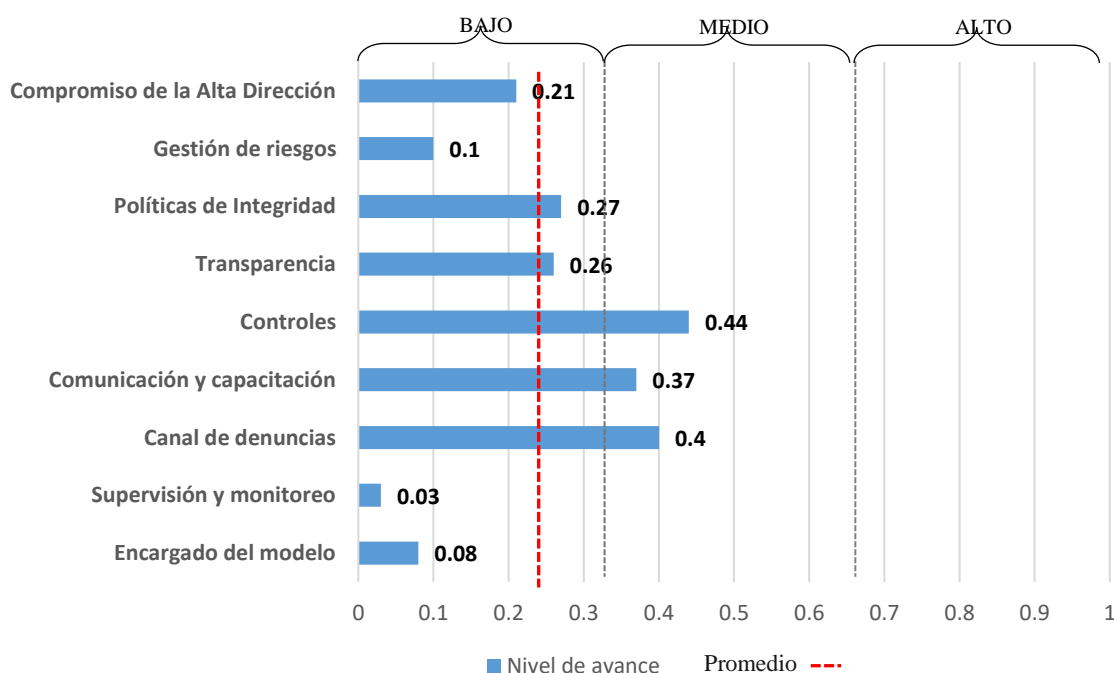
Resultados del Índice de capacidad preventiva (2019)

En el primer trimestre del 2019, la Secretaría de Integridad hizo un primer levantamiento de información del Índice en 169 entidades públicas que implementaron la función de integridad.

Los resultados de esta medida se pueden apreciar en el siguiente gráfico. Como promedio general en una escala de 0 a 1, se obtuvo 0.24; que, de acuerdo a las escalas establecidas para valorar los resultados, correspondería a una capacidad preventiva baja de las entidades.

Por otro lado, también puede realizarse una evaluación individual por componente del índice, a efectos de identificar las brechas existentes. Los componentes que mejores puntajes obtuvieron fueron el Componente 5, vinculado con los controles, interno, externo y auditorías (0.44); y el componente 7, vinculado con los canales de denuncia (0.4). Cabe mencionar que estos componentes tienen un marco normativo ya consolidado, lo cual podría tener una incidencia en el resultado. Por otro lado, los componentes que obtuvieron los puntajes más bajos fueron, el componente 8, Supervisión del modelo (0.03), y el componente Encargado del modelo (0.08).

Gráfico 1: Índice de Capacidad Preventiva frente a la Corrupción (2019 – I trimestre)



Fuente: Secretaría de integridad Pública
Elaboración propia

b. Capacidad sancionadora del Estado frente a la corrupción

La capacidad sancionadora en estricto es una expresión del ius puniendi Estatal, y conforme a la Constitución ésta solo se puede dar después de un debido proceso y con los suficientes elementos de prueba por el cual los jueces (ordinarios y especializados) del Poder Judicial, podrán imponer condenas por delitos de corrupción; por lo que, difícilmente exista un parámetro objetivo para poder valorarla. En ese sentido resulta mejor evaluarla a partir de la capacidad resolutive en el ámbito penal y concretamente en los delitos de corrupción en estos últimos años ha sido abordados estratégicamente, por el cual se han creado juzgados especializados.

En esta misma línea para comprender la eficiencia de la capacidad del Poder Judicial en lo que respecta a la sanción está relacionada esencialmente con la **capacidad resolutive**, así la capacidad de atención de dicho Poder Público es expresada en su Plan Estratégico Institucional (PEI) 2020 – 2030, sostiene que atiende una demanda anual de servicios de justicia (medida por los ingresos del Poder Judicial – ver Figura 5), está creciendo en un promedio del 9.3%, y la situación en el ámbito penal la demanda crece en un 176.4%, la tendencia total en los próximos 10 años sería aproximadamente del 143.3%.

Figura 5: Evolución de los Ingresos por Especialidad (en porcentajes)

| Especialidad | Promedio anual 2014 – 2019 | | | Próximos 10 años | | |
|--|----------------------------|--------------|-------------|------------------|---------------|---------------|
| | Trámite | Ejecución | Total | Trámite | Ejecución | Total |
| Civil | 0.1% | 1.8% | 0.3% | 1.0% | 19.5% | 3.0% |
| Familia | 16.5% | 22.8% | 17.5% | 360.5% | 679.8% | 401.6% |
| Laboral | 4.6% | 15.7% | 6.4% | 56.8% | 329.9% | 86.0% |
| Penal | 10.0% | 15.6% | 10.7% | 159.4% | 326.2% | 176.4% |
| Total | 8.4% | 15.0% | 9.3% | 124.0% | 304.6% | 143.3% |
| Nota. - La data a setiembre 2019 se ha extrapolado para todo el año. | | | | | | |

Fuente: Poder Judicial. Sistema Integrado Judicial - Formulario Estadístico Electrónico (SIJ-FEE)

La información que sirve de base para tener una referencia respecto de la capacidad de respuesta sancionadora del Estado a través de la cantidad de casos que el Sistema Penal Especializado en Delitos de Corrupción de Funcionarios viene gestionando a su cargo está en el Informe N° 18-2017-CN-SEDDCF, según la misma existen 24,344 casos aproximación registrados desde el periodo 2014 a 2017 (ver Figura 6), del cual están en investigaciones preliminares: 13,390 e investigaciones formalizadas: 5,330, ambos suman 18,720 casos, en porcentajes implica el 76.8% del total de casos. Mientras que en ejecución de sentencia (cosa juzgada definitiva) existe aproximadamente 3,341 casos, sin embargo, no hace un detalle de si se trata de casos de los años 2014 a 2017 o tiene un rango temporal anterior más amplio, en cifras aproximadas globales se observa que es el 13.7% de casos que se encuentran en ejecución de sentencia.

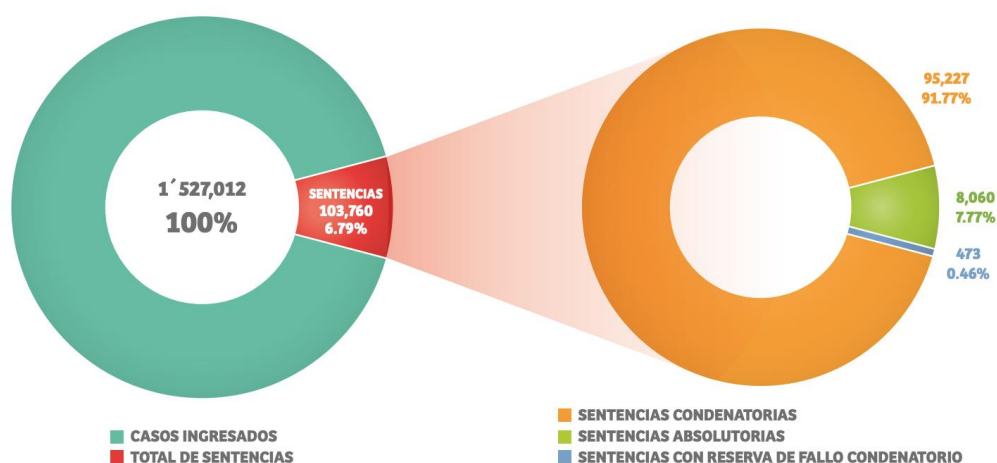
Figura 6: Carga procesal a nivel nacional – Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción

| Nuevo Código Procesal Penal | | | | | | | Total |
|-----------------------------|--------------------------|--|-------------------|--------------|--|--------------|---------------|
| Sede | Diligencias preliminares | Investigación preparatoria formalizada | Etapas intermedia | Juzgamiento | Recursos impugnatorios (apelaciones, casaciones) | Ejecución | |
| Amazonas | 51 | 38 | 53 | 20 | 3 | 17 | 165 |
| Áncash | 691 | 450 | 190 | 88 | 90 | 44 | 1,509 |
| Apurímac | 17 | 176 | 40 | 36 | 10 | 40 | 279 |
| Arequipa | 743 | 85 | 140 | 102 | 3 | 66 | 1,073 |
| Atalaya | 15 | 12 | 5 | 4 | 0 | 1 | 36 |
| Ayacucho | 889 | 452 | 98 | 134 | 36 | 255 | 1,609 |
| Bagua | 118 | 87 | 33 | 5 | 1 | 6 | 244 |
| Cajamarca | 459 | 291 | 109 | 36 | 18 | 25 | 913 |
| Callao | 145 | 53 | 44 | 32 | 9 | 56 | 283 |
| Cañete | 231 | 35 | 8 | 1 | 1 | 7 | 276 |
| Chincha | 6 | 2 | 71 | 11 | 7 | 11 | 97 |
| Cusco | 751 | 266 | 66 | 45 | 7 | 103 | 1,135 |
| Del Santa | 300 | 115 | 70 | 26 | 9 | 13 | 520 |
| Huancavelica | 68 | 54 | 43 | 24 | 9 | 53 | 198 |
| Huánuco | 554 | 125 | 51 | 56 | 0 | 78 | 786 |
| Huaura | 228 | 36 | 45 | 28 | 3 | 55 | 340 |
| Ica | 543 | 51 | 21 | 18 | 0 | 2 | 633 |
| Junín | 965 | 394 | 255 | 93 | 26 | 105 | 1,733 |
| La Convención | 201 | 50 | 30 | 3 | 1 | 2 | 285 |
| La Libertad | 417 | 225 | 429 | 119 | 8 | 38 | 1,198 |
| Lambayeque | 942 | 259 | 224 | 110 | 0 | 72 | 1,535 |
| Lima | 902 | 229 | 235 | 99 | 244 | 1,093 | 1,709 |
| Lima Norte | 395 | 220 | 12 | 8 | 8 | 473 | 643 |
| Lima Sur | 76 | 15 | 35 | 30 | 4 | 457 | 160 |
| Loreto | 483 | 249 | 92 | 0 | 0 | 0 | 824 |
| Madre de Dios | 216 | 110 | 27 | 27 | 0 | 10 | 380 |
| Moquegua | 511 | 100 | 119 | 32 | 19 | 43 | 781 |
| Moyobamba | 80 | 97 | 43 | 12 | 0 | 16 | 232 |
| Pasco | 255 | 66 | 34 | 18 | 7 | 13 | 380 |
| Piura | 469 | 130 | 54 | 28 | 0 | 26 | 681 |
| Puno | 655 | 281 | 250 | 50 | 8 | 32 | 1,244 |
| San Martín | 164 | 140 | 120 | 80 | 0 | 32 | 504 |
| Sullana | 143 | 67 | 87 | 11 | 1 | 6 | 309 |
| Tacna | 178 | 70 | 112 | 59 | 17 | 19 | 436 |
| Tumbes | 292 | 147 | 117 | 6 | 1 | 3 | 563 |
| Ucayali | 168 | 123 | 159 | 66 | 1 | 62 | 517 |
| Yurimaguas | 69 | 30 | 25 | 10 | 0 | 7 | 134 |
| Total | 13,390 | 5,330 | 3,546 | 1,527 | 551 | 3,341 | 24,344 |
| 24,344 | | | | | | | |

Fuente: Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción. Informe N° 18-2017-CN-SEDCF/PJ

Por otro, la Secretaría Técnica del Nuevo Código Procesal Penal, en su III Informe Estadístico Nacional del 2006 – 2015, haciendo una evaluación de todos los casos penales incluidos los de corrupción de funcionario, tal como se muestra en la Figura 7, solo el 6.79% representa los casos con sentencias y de ellas el 91.77% son sentencias condenatorias.

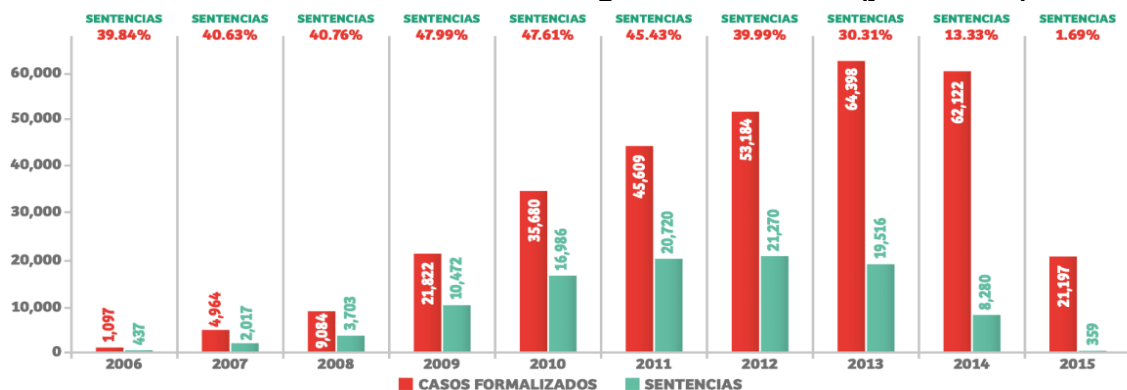
Figura 7: Sentencias vs. casos ingresados – Secretaría Técnica del Nuevo Código Procesal Penal (julio - 2015)



Fuente: Secretaría Técnica del Nuevo Código Procesal Penal – Sistema de Gestión Fiscal (julio 2006 – julio 2015)

La Secretaría Técnica del NCPP analizó las sentencias en relación a los casos en los que se dispuso formalizar y continuar con la investigación preparatoria (casos que pasan la probabilidad razonable para investigar), la información señala que, en el año 2006 las sentencias representan el 39.84%, en el año 2007 representan el 40.63%, en el año 2008 representan el 40.76%, en el año 2009 representan el 47.99%, en el año 2010 representan el 47.61%, en el año 2011 representan el 45.43%, en el año 2012 representan el 39.99%, en el año 2013 representan el 30.31%, en el año 2014 representan el 13.33%, finalmente, en el año 2015 (al 31 de julio) representan el 1.69%, tal como se muestra en la siguiente figura.

Figura 8: Evolución de las sentencias por año vs. Casos formalizados – Secretaría Técnica del Nuevo Código Procesal Penal (julio - 2015)



Fuente: Secretaría Técnica del Nuevo Código Procesal Penal – Sistema de Gestión Fiscal (julio 2006 – julio 2015)

Con la información que se cuenta disponible a la fecha es posible establecer variables como la capacidad de gestión de casos formalizados, casos con acusación y casos con sentencia, en este sentido las variables que el Poder Judicial deba gestionar eficientemente son las audiencias de control y las sentencias que pueda emitir en cada caso. La capacidad de respuesta será proporcional al tiempo con el que viene controlando las acusaciones o sobreseimientos y la resolución de los casos.

La Contraloría General de la República. En su Informe Ejecutivo de Gestión Semestral (enero – julio 2020) al 31 de julio de 2020, tal como se muestra en la Figura 9, reportó que existen 2480 sanciones administrativas vigentes impuestas a funcionarios y servidores públicos que incurrieron en infracciones graves o muy graves en el ejercicio de sus funciones (Procedimiento Administrativo Sancionador).

Figura 9: Sanciones administrativas vigentes – Contraloría General de la República

| Región | Sanciones de inhabilitación | Porcentaje % |
|-------------------------|-----------------------------|--------------|
| Amazonas | 36 | 1.5 |
| Áncash | 60 | 2.4 |
| Apurímac | 44 | 1.8 |
| Arequipa | 143 | 5.8 |
| Ayacucho | 73 | 2.9 |
| Cajamarca | 180 | 7.2 |
| Cusco | 164 | 6.6 |
| Huancavelica | 80 | 3.2 |
| Huánuco | 83 | 3.3 |
| Ica | 20 | 0.8 |
| Junín | 62 | 2.5 |
| La Libertad | 107 | 4.3 |
| Lambayeque | 129 | 5.2 |
| Lima | 493 | 19.9 |
| Loreto | 62 | 2.5 |
| Madre de Dios | 39 | 1.6 |
| Moquegua | 37 | 1.5 |
| Pasco | 67 | 2.7 |
| Piura | 82 | 3.3 |
| Prov. Const. del Callao | 25 | 1.0 |
| Puno | 131 | 5.3 |
| San Martín | 116 | 4.7 |
| Tacna | 72 | 2.9 |
| Tumbes | 133 | 5.4 |
| Ucayali | 42 | 1.7 |
| Total | 2480 | 100.0 |

Fuente: Contraloría General de la República – Informe Ejecutivo de Gestión Semestral (enero – julio 2020)

En el periodo enero a julio del 2020, se iniciaron 200 procesos judiciales nuevos, de los cuales 123 corresponden a casos penales y 77 a casos civiles.

Los procesos penales iniciados por presuntos delitos contra la administración pública (ver Figura 10) comprendieron a 774 funcionarios y servidores públicos de 21 departamentos del país, concentrándose el mayor número en Lima, Lambayeque, Piura, Cusco, Arequipa y Junín. El monto involucrado asciende a más de S/ 108 millones.

Figura 10: Acciones judiciales iniciadas por la Contraloría General de la República (enero a julio 2020)

| Región | Procesos Judiciales Iniciados | | Funcionarios demandados | | Monto involucrado en S/ | |
|---------------|-------------------------------|-----------|-------------------------|------------|-------------------------|--------------------|
| | Penal | Civil | Penal | Civil | Penal | Civil |
| Piura | 9 | 1 | 50 | 4 | 3 511 715 | 1 049 410 |
| Lambayeque | 15 | 5 | 62 | 28 | 19 853 310 | 3 960 762 |
| La Libertad | 6 | 5 | 32 | 40 | 3 368 030 | 2 107 145 |
| Loreto | 3 | 1 | 21 | 18 | 434 068 | 10 007 856 |
| San Martín | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 204 191 |
| Cajamarca | 4 | 3 | 15 | 9 | 1 409 095 | 1 704 930 |
| Huánuco | 0 | 2 | 0 | 10 | 0 | 275 531 |
| Cusco | 9 | 3 | 36 | 17 | 4 847 436 | 487 613 |
| Tacna | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 175 000 |
| Madre de Dios | 1 | 2 | 2 | 4 | 32 421 | 187 788 |
| Pasco | 1 | 1 | 5 | 12 | 0 | 541 465 |
| Lima | 30 | 34 | 254 | 204 | 20 821 939 | 227 142 156 |
| Arequipa | 9 | 6 | 82 | 15 | 17 908 541 | 2 071 878 |
| Tumbes | 1 | 0 | 5 | 0 | 3 019 373 | 0 |
| Áncash | 3 | 1 | 20 | 11 | 7 036 123 | 209 893 |
| Junín | 9 | 4 | 68 | 18 | 3 594 535 | 14 883 161 |
| Puno | 6 | 1 | 27 | 3 | 226 990 | 432 983 |
| Amazonas | 2 | 0 | 10 | 0 | 2 462 100 | 0 |
| Callao | 2 | 0 | 22 | 0 | 8 770 384 | 0 |
| Ica | 4 | 0 | 14 | 0 | 826 471 | 0 |
| Ayacucho | 2 | 3 | 10 | 10 | 994 215 | 12 505 156 |
| Huancavelica | 4 | 0 | 15 | 0 | 671 316 | 0 |
| Moquegua | 3 | 3 | 24 | 12 | 8 679 673 | 14 854 336 |
| Total | 123 | 77 | 774 | 419 | 108 467 744 | 292 801 261 |

Fuente: Procuraduría Pública

1.2.4 Perspectiva socio-cultural: tolerancia frente a la corrupción

Desde esta perspectiva se busca tener un acercamiento a la magnitud de corrupción, a partir de la medición de la tolerancia de la sociedad frente a este fenómeno, entendiendo que, una sociedad más tolerante o permisiva a la corrupción es una sociedad que convive y está más habituada a ella; por tanto, mayor será su magnitud.

La actual PNILCC planteó como unos de sus objetivos la promoción e instalación de una cultura de integridad y de ética pública, tanto en los servidores públicos como en la ciudadanía en general, principalmente, debido a que la permisividad o aceptación de las prácticas corruptas por parte de la sociedad, así como de su indiferencia respecto de la ocurrencia de corrupción en la gestión de lo público, ha generado que los individuos vean la corrupción como algo necesario para aceitar el engranaje burocrático; la no sanción a personal del sector público si es que realizan obras en beneficio de la población; o en los casos de alta corrupción, los ciudadanos ven las prácticas corruptas como parte de los costos de hacer negocios.

En atención a lo antes expuesto, es que resulta de gran importancia dimensionar el fenómeno de la corrupción a través del indicador referido a la tolerancia social a las

prácticas corruptas, ya que el mencionado desapego y/o desconocimiento de las normas de conductas aplicables al ejercicio de la función pública, se ha venido generando por el no cuestionamiento social por actos de corrupción, o de cualquiera que desconozca nociones de integridad o de inconductas funcionales.

En efecto, la admisión de las mencionadas prácticas como condiciones o conductas normales e intrínsecas a la vida cotidiana, pareciera indicar la existencia de una grave crisis en la sociedad que indefectiblemente socava la legitimidad de cualquier acción que pretenda combatir la corrupción.

En consecuencia, una sólida educación en valores y una cultura de integridad en la actuación pública que tienen por finalidad revertir la tolerancia a las prácticas de corrupción por parte de la ciudadanía; de allí que resulta propicio mencionar los resultados de la XI Encuesta realizada por Proética (2019) que se muestran en la Figura 11, en la que se observa que solo el 27% consignó el rechazo definitivo a los actos de corrupción, mientras que **el 68% se ubica en el grupo denominado “tolerancia media”, es decir, se trata de personas que se muestran indiferentes a los actos de corrupción.** Asimismo, 5 % de los entrevistados se ubica en el grupo denominado “tolerancia alta”.

Figura 11: Tolerancia frente a la corrupción (Proética 2019)



Fuente: Información extraída de la Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción. Proética (2019).

1.3 Importancia y Gravedad del Problema Público.

Aun en esta situación de complejidad para aproximarse al problema, la incidencia de casos de corrupción que involucran a funcionarios públicos en todo el país constituye una fuente de evidencia. Se denominan casos de corrupción a las denuncias y procesos de investigación en giro —esto es, que se tramitan— en sedes fiscales y judiciales, por presuntos delitos que afectan a la administración pública.

En el sentido antes explicado, en mayo del año 2019 la Defensoría del Pueblo presentó la primera⁵ serie de “Mapas de Corrupción en el Perú” y para ello usó información provista por la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (PPEDC)⁶.

⁵ Hasta el momento de elaboración del presente Entregable, era la primera y última serie presentada. Puede verse en el link <https://www.defensoria.gob.pe/presentamos-los-mapas-de-la-corrupcion-en-el-peru-a-nivel-nacional/>

⁶ La fuente oficial que proporciona esta información es la PPEDC, quien en defensa de los intereses del Estado tiene competencia a nivel nacional, presentando denuncias, ampliaciones de denuncias,

Con la elaboración y publicación de los mapas de corrupción, la Defensoría del Pueblo busca visibilizar la situación, acercando información al ciudadano, presentándole, de manera gráfica y en un formato de fácil comprensión, el análisis de información estadística sobre la situación de las instituciones públicas, así como los retos, que en materia de lucha contra la corrupción, tiene el Estado por delante.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo realizó la primera entrega de cinco mapas que muestra una tendencia al aumento del número de casos de corrupción en trámite del año 2016 al 2018, en que 20 departamentos y la provincia constitucional del Callao muestra, resultando que durante el 2018 se identificaron 40759 casos en trámite por delitos de corrupción a nivel nacional, cifras que desagregada por regiones muestran que los departamentos con mayores casos de corrupción son Lima, Áncash, Ayacucho, Cusco y Junín, tal y como se evidencia en la Tabla 1 y Figura 12.

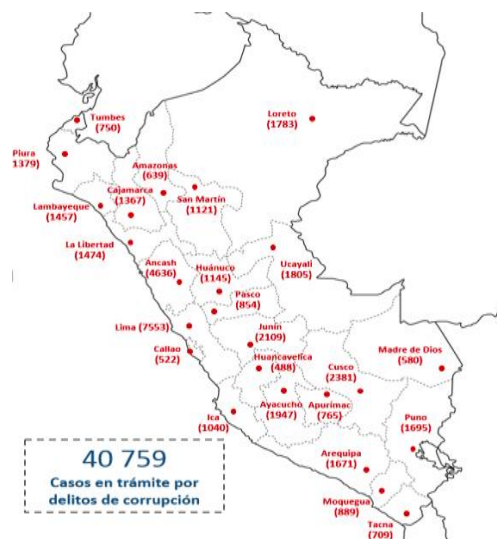
Tabla 1: Casos en trámite por delitos de corrupción en los 3 últimos años según departamentos del Perú

| DEPARTAMENTO | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------------|---------------|---------------|---------------|
| LIMA | 6 205 | 7 003 | 7 553 |
| ANCASH | 2 771 | 3 160 | 4 636 |
| CUSCO | 1 496 | 1 732 | 2 381 |
| UCAYALI | 1 379 | 1 539 | 1 805 |
| AYACUCHO | 1 876 | 2 454 | 1 947 |
| LORETO | 1 076 | 1 190 | 1 783 |
| JUNÍN | 2 261 | 1 796 | 2 109 |
| LA LIBERTAD | 1 348 | 1 366 | 1 474 |
| PIURA | 1 059 | 1 241 | 1 379 |
| PUNO | 1 264 | 1 473 | 1 695 |
| CAJAMARCA | 1 056 | 1 139 | 1 367 |
| LAMBAYEQUE | 1 487 | 1 611 | 1 457 |
| SAN MARTÍN | 1 024 | 1 007 | 1 121 |
| HUÁNUCO | 1 059 | 1 032 | 1 145 |
| AREQUIPA | 1 670 | 1 482 | 1 671 |
| ICA | 778 | 892 | 1040 |
| PASCO | 611 | 671 | 854 |
| TACNA | 494 | 543 | 709 |
| APURIMAC | 553 | 619 | 765 |
| TUMBES | 591 | 662 | 750 |
| MOQUEGUA | 849 | 859 | 889 |
| AMAZONAS | 656 | 651 | 639 |
| MADRE DE DIOS | 493 | 517 | 580 |
| CALLAO | 415 | 478 | 522 |
| HUANCAVELICA | 454 | 440 | 488 |
| Total general | 32 925 | 35 557 | 40 759 |

Fuente: Elaboración propia, información provista por la PPEDC a la Defensoría del Pueblo para la elaboración de los “Mapas de la corrupción en el Perú” (2019) y para la elaboración del libro “El Círculo de La Corrupción en los Gobiernos Regionales” (2018).

apersonándose a las que ya existen, proponiendo actos de investigación, solicitando constituirse en actor civil y exigiendo el pago de una justa reparación civil a favor del Estado.

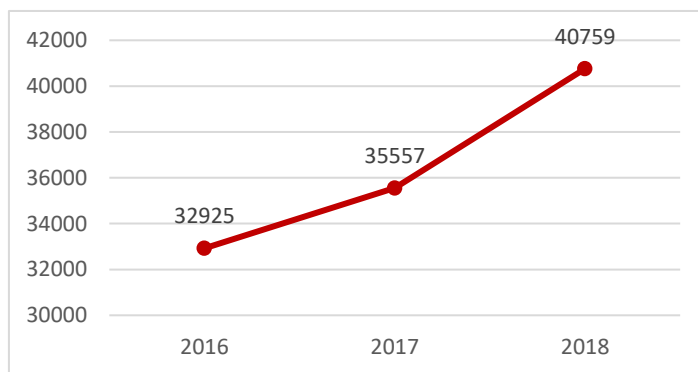
Figura 12: Mapa de casos de corrupción en el Perú al 2018.



Fuente: Información provista por la PPEDC a la Defensoría del Pueblo para la elaboración de los "Mapas de la corrupción en el Perú" (2019).

De acuerdo con las estadísticas presentadas en los Mapas de la Corrupción de la Defensoría del Pueblo, esta situación sigue una tendencia creciente, tal como se puede identificar en la siguiente Figura y de manera más desagregada en la Tabla 1.

Figura N° 13: Incidencia de casos de corrupción en los 3 últimos años.



Fuente: Información provista por la PPEDC a la Defensoría del Pueblo para la elaboración de los "Mapas de la corrupción en el Perú" (2019) y para la elaboración del libro "El Círculo de La Corrupción en los Gobiernos Regionales" (2018).

Como se puede notar en los tres últimos años, los departamentos de Lima, Áncash, Ayacucho, Cusco y Junín han presentado los niveles más altos de casos de corrupción de funcionarios en trámite. Cabe resaltar que Áncash aumentó en un 67% el número de casos que reportó en el 2016, convirtiéndose en el departamento con mayor incremento porcentual seguido por Loreto con aproximadamente 66%.

Asimismo, y según lo muestra la Defensoría del Pueblo en los "Mapas de la corrupción en el Perú" mencionados, el delito de peculado ha sido el más recurrente a nivel nacional, representando el 34 % de los 40 759 casos reportados en el 2018. A nivel desagregado, Lima y Cusco son los departamentos con mayor número de casos de

peculado a nivel nacional; mientras que Áncash, Loreto y Cusco son los departamentos que mayor incremento porcentual de este tipo de casos registraron, 74 %, 72 % y 71 % respectivamente, tomando como año de base el 2016. El delito de peculado consiste en apropiarse o utilizar dinero o bienes del Estado aprovechando el cargo público que se ejerce.

Tabla 2: Casos en trámite por peculado 2018: Principales departamentos

| Departamentos con mayor número de casos de peculado en trámite (2018) | |
|---|------|
| Lima | 1696 |
| Cusco | 1109 |
| Áncash | 1077 |
| Ucayali | 949 |
| Puno-Cajamarca | 793 |

Fuente: Elaboración propia, información provista por la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción a la Defensoría del Pueblo para la elaboración de los “Mapas de la corrupción en el Perú” (2019)

Por otra parte, y respecto de los casos de colusión, puede concluirse que estos son los segundos más recurrentes a nivel nacional, y con 14 %. Lima y Áncash son los departamentos que reportan el mayor número de casos a nivel nacional. No obstante, Pasco fue la región que mayor variación porcentual presentó en el 2018, incrementando en 85% la cantidad de casos de colusión respecto de los casos reportados en el 2016. El delito de colusión se configura cuando un funcionario o servidor público a razón de su cargo interviene en cualquier etapa de la adquisición o contratación pública de bienes, obras o servicios para defraudar al Estado.

Tabla 3: Casos en trámite por colusión 2018: Principales departamentos

| Departamentos con mayor número de casos de colusión en trámite (2018) | |
|---|-----|
| Lima | 750 |
| Áncash | 661 |
| Junín | 486 |
| Ayacucho | 421 |
| Loreto | 358 |

Fuente: Elaboración propia, información provista por la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción a la Defensoría del Pueblo para la elaboración de los “Mapas de la corrupción en el Perú” (2019)

En el orden ideas expuesto, es forzoso concluir que las evidencias antes destalladas permiten graficar la gravedad, alcance, magnitud y urgencia del fenómeno que se ha delimitado como el problema público que se pretende resolver con la implementación de la política nacional en actualización.

En línea con lo reportado anteriormente, se tiene que la PPEDC reporta⁷ que para el año 2019 ingresaron 11,694 casos nuevos en todo el país, lo que generó un incremento

⁷ Resumen Ejecutivo del Informe de Gestión de 2019 de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción.

del acumulado histórico de casos en trámite y en ejecución de sentencia, alcanzando la cifra de 43,688 casos, persistiendo para el año reportado los departamentos de Lima , Ancash, Cusco, como los de mayor número de expedientes, seguidos en este período por Ucayali, tal y como se observa en la Figura 14.

Figura 14. Casos en trámite.

| Nro | DEPARTAMENTO | CANTIDAD DE CASOS | % |
|-------|---------------|-------------------|---------|
| 1 | LIMA | 9129 | 20.90% |
| 2 | ANCASH | 4757 | 10.89% |
| 3 | CUSCO | 2852 | 6.53% |
| 4 | UCAYALI | 2109 | 4.83% |
| 5 | AYACUCHO | 2025 | 4.64% |
| 6 | LORETO | 1922 | 4.40% |
| 7 | JUNÍN | 1889 | 4.32% |
| 8 | PIURA | 1706 | 3.90% |
| 9 | LA LIBERTAD | 1684 | 3.85% |
| 10 | PUNO | 1526 | 3.49% |
| 11 | LAMBAYEQUE | 1385 | 3.17% |
| 12 | CAJAMARCA | 1373 | 3.14% |
| 13 | SAN MARTÍN | 1324 | 3.03% |
| 14 | HUÁNUCO | 1292 | 2.96% |
| 15 | AREQUIPA | 1084 | 2.48% |
| 16 | ICA | 1004 | 2.30% |
| 17 | PASCO | 978 | 2.24% |
| 18 | APURIMAC | 890 | 2.04% |
| 19 | TACNA | 851 | 1.95% |
| 20 | AMAZONAS | 723 | 1.65% |
| 21 | MOQUEGUA | 711 | 1.63% |
| 22 | MADRE DE DIOS | 684 | 1.57% |
| 23 | TUMBES | 637 | 1.46% |
| 24 | CALLAO | 596 | 1.36% |
| 25 | HUANCAVELICA | 557 | 1.27% |
| TOTAL | | 43688 | 100.00% |

Fuente: Tomado del Resumen Ejecutivo del Informe de Gestión de 2019 de la PPEDC. (Tabla 9).

Casos de corrupción en el marco de la emergencia sanitaria

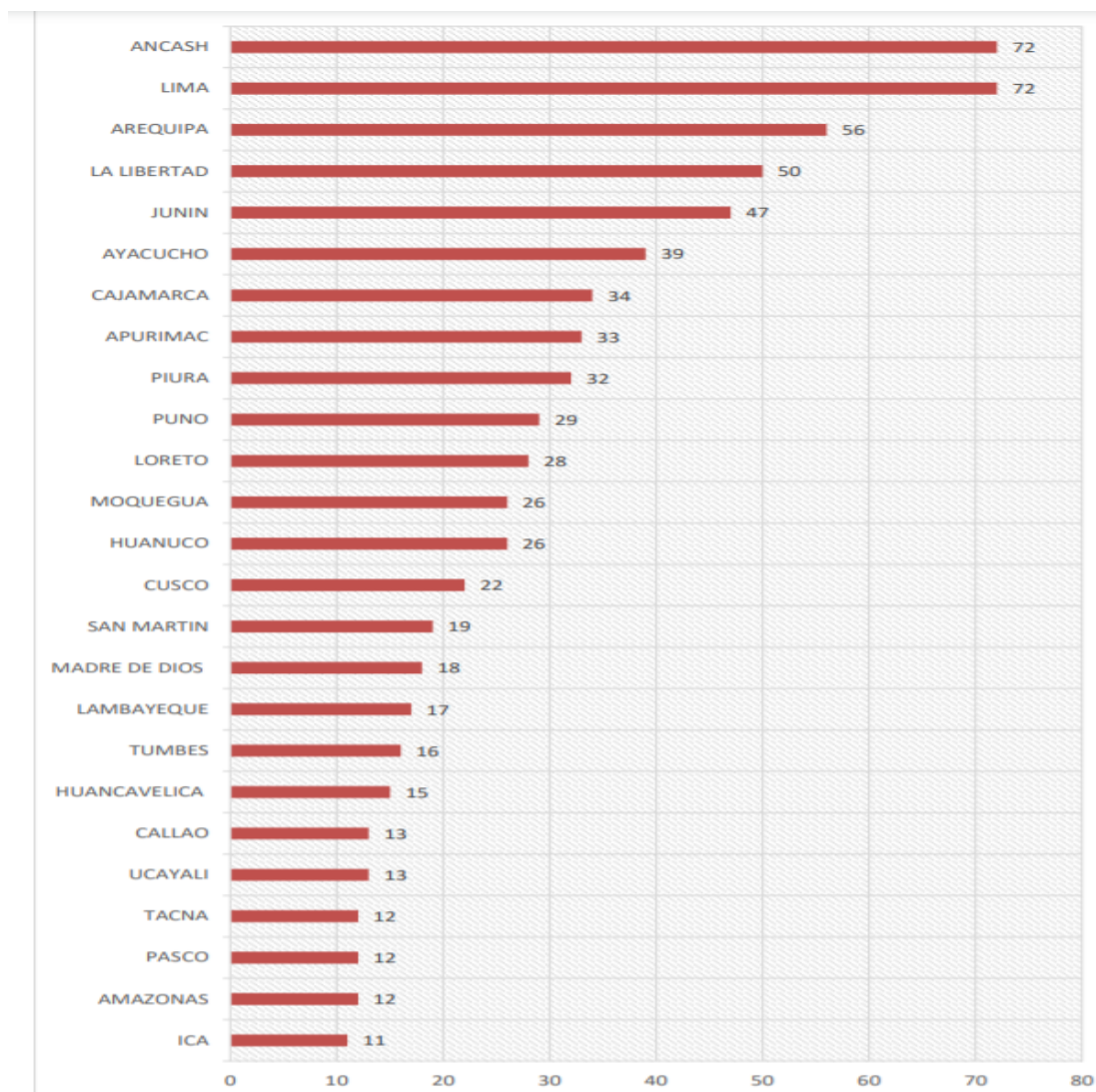
La gravedad del problema se ha evidenciado, además, con la ocurrencia de casos de corrupción en circunstancias en las que el país espera un compromiso excepcional de sus servidores y funcionarios públicos. Así, la PPEDC publicó, en junio del 2020, el boletín informativo N° 1 “Corrupción en la emergencia Sanitaria COVID-19”, documento que presenta estadísticas sobre los casos de corrupción suscitados durante el estado de emergencia nacional. La información del boletín corresponde a casos en trámite registrados, entre el 11 de marzo y 04 de junio del 2020, por la sede central y las 36 sedes descentralizadas de la PPEDC a nivel nacional.

Cabe recordar que durante un estado de emergencia rigen normas especiales, se destinan mayores recursos y muchos procedimientos se flexibilizan con el propósito de atender –de manera pronta– las necesidades y urgencias de la población más vulnerable. Ello podría generar nuevos riesgos y dar lugar a un incremento de actos de corrupción. Por ello, contar con información confiable en este contexto es relevante, pues permite identificar características o patrones de corrupción que podrían suscitarse durante un estado de emergencia.

Desde que se decretó el Estado de Emergencia, el 11 de marzo del 2020, al 4 de junio, la PPEDC registró 724 casos en trámite por presuntos delitos de corrupción. A continuación, en la figura 15 se muestran los principales resultados del informe:

- Siete departamentos concentran el 51 % del total de casos, estas son: Áncash (72), Lima (72), Arequipa (56), La Libertad (50), Junín (47), Ayacucho (39) y Cajamarca (34).

Figura 15.- Casos de corrupción en el marco de la emergencia sanitaria, por región



Fuente: Información extraída del Boletín Informativo N° 01: "Corrupción en la Emergencia Sanitaria Covid19" de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción.

- Los presuntos casos de corrupción corresponden principalmente a los delitos de Peculado (261), Colusión (149) y Negociación Incompatible (65) y Cohecho (50). Estos delitos representan el 72.5 % del total de delitos registrados por la PPEDC. Los demás resultados los podemos apreciar en la siguiente Tabla.

Tabla 4.- Tipos de delitos de los casos de Corrupción en el marco de la Emergencia Sanitaria

| DELITO | CANTIDAD DE CASOS | % |
|----------------------------------|-------------------|-------------|
| PECULADO | 261 | 36.0% |
| COLUSION | 149 | 20.6% |
| NEGOCIACION INCOMPATIBLE | 65 | 9.0% |
| COHECHO | 50 | 6.9% |
| MALVERSACION DE FONDOS | 8 | 1.1% |
| CONCUSION | 5 | 0.7% |
| OMISION DE FUNCIONES | 4 | 0.6% |
| TRAFICO DE INFLUENCIAS | 5 | 0.7% |
| COBRO INDEBIDO | 2 | 0.3% |
| RETARDO INJUSTIFICADO DE PAGO | 1 | 0.1% |
| CONTRA LA ADMINISTRACION PUBLICA | 174 | 24.0% |
| Total | 724 | 100% |

Fuente: Información extraída del Boletín Informativo N° 01: "Corrupción en la Emergencia Sanitaria Covid19" de la PPEDC.

- Las principales entidades agraviadas serían: Municipalidades distritales (321), Municipalidades provinciales (127), Gobierno Regional (124) y Policía Nacional del Perú (85). Estas entidades concentran poco más del 90 % del total de casos registrados por la PPEDC. Los demás resultados los podemos apreciar en la siguiente Tabla.

Tabla 5.- Entidades agraviadas por los casos de Corrupción en el marco de la Emergencia Sanitaria

| INSTITUCIÓN AGRAVIADA | CASOS | % |
|--------------------------|------------|-------------|
| MUNICIPALIDAD DISTRITAL | 321 | 44.3% |
| MUNICIPALIDAD PROVINCIAL | 127 | 17.5% |
| GOBIERNO REGIONAL | 124 | 17.1% |
| PNP | 85 | 11.7% |
| MINISTERIO DE SALUD | 20 | 2.8% |
| MINISTERIO DEL INTERIOR | 8 | 1.1% |
| ESSALUD | 7 | 1.0% |
| MINISTERIO DE DEFENSA | 3 | 0.4% |
| MINISTERIO DE JUSTICIA | 3 | 0.4% |
| PODER JUDICIAL | 3 | 0.4% |
| MINISTERIO PUBLICO | 2 | 0.3% |
| OTROS | 21 | 2.9% |
| Total | 724 | 100% |

Fuente: Información extraída del Boletín Informativo N° 01: "Corrupción en la Emergencia Sanitaria Covid19" de la PPEDC.

Si bien los datos proporcionados en este apartado corresponden a un periodo acotado de la emergencia sanitaria que aún no ha concluido, la estadística mostrada guarda muchas coincidencias con la información que presentó la Defensoría del Pueblo y la PPEDC correspondiente al año 2018 y al 2019, respectivamente. Entre otros, hay una coincidencia en los departamentos que mayor incidencia tienen de casos de corrupción y en los delitos más recurrentes.

De los 10 departamentos con mayor incidencia de actos de corrupción en el informe correspondiente al año 2018, 7 se repiten entre los 10 departamentos con mayor incidencia de casos de corrupción en el informe que corresponde al periodo del estado de emergencia.

De otro lado, los delitos de peculado y colusión son los de mayor incidencia en ambos informes; mientras que en el informe correspondiente al año 2018 el delito de peculado fue el más recurrente, presentándose en el 34 % del total de casos para ese periodo, y el de colusión el segundo, presentándose en el 14 % de casos, en el informe que corresponde al periodo del estado de emergencia el peculado también fue el primero, presente en el 36 % de casos y el de colusión, segundo, en el 20.6 % de casos.

En otro orden de ideas y a fin de ilustrar con mayor detalle la gravedad del problema público que se busca resolver, es importante destacar que el Banco Mundial trabaja desde hace más de 20 años a nivel nacional, regional y mundial para ayudar a los países a crear instituciones capaces, transparentes y responsables con el fin de que actúen como elementos disuasorios de la corrupción, así como también, colabora con los Gobiernos en el diseño y la implementación de programas para reducir los flujos financieros ilícitos. El Banco Mundial investiga la corrupción para comprenderla mejor y a fin de mejorar cada día vez más las herramientas de prevención y detección de la corrupción, a través de su programa de lucha contra la corrupción.

Para el Banco Mundial, a través de su Departamento de Prácticas Mundiales de Buen Gobierno, brinda apoyo a los países ayudándolos a crear instituciones competentes, eficientes, abiertas, inclusivas y responsables; ello es considerado un eje importante en su lucha contra la corrupción, ya que para el logro de los objetivos del Banco (poner fin a la pobreza e impulsar la prosperidad compartida), éste considera que los países que cuentan con instituciones sólidas prosperan creando un entorno que facilita el crecimiento del sector privado, reduce la pobreza, permite prestar servicios valiosos y ganarse la confianza de los ciudadanos, una relación de confianza que se genera cuando las personas pueden participar en el proceso decisorio del Gobierno y saben que su opinión cuenta.

Es así, como la gobernanza del sector público y la lucha contra la corrupción ocupan un lugar destacado entre las prioridades de desarrollo más importantes para el Banco Mundial, especialmente a raíz de la pandemia de COVID-19. La pandemia ha expuesto los beneficios de una administración pública más fuerte, flexible y con mayor capacidad de respuesta, que puede incorporar la gestión de riesgos y tiene acceso a contingencias en caso de emergencia

En línea con lo antes expuesto, el Banco Mundial aplica indicadores de desarrollo, tales como los de Gobernanza o de Buen Gobierno, entre los que figuran a su vez los de **Control de Corrupción**; vale destacar que la última lectura para el Perú fue realizada en el año 2016. El **indicador de Control de Corrupción del Banco Mundial** es definido como aquel que aglutina las percepciones del grado en que el poder público se ejerce para beneficio privado, incluidas tanto la micro como la macro corrupción, así como la **"captura" del Estado por parte de las élites e intereses privados; el rango percentil indica el rango del país entre todos los países cubiertos por el indicador agregado,**

donde 0 corresponde al rango más bajo y 100 al rango más alto". Así y respecto de lo reportado por el Banco Mundial, se tiene que el **Perú ocupó el puesto 43**, mostrando un ascenso considerable, respecto del año 2015 y 2014, en los que se ubicó en el puesto 34⁸.

Asimismo, es conveniente y muy pertinente citar el documento presentado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI): "PERÚ: PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES, SEMESTRE: OCTUBRE 2019 - MARZO 2020". En efecto, el INEI en el marco de su política de promoción y difusión de información estadística, presenta el citado documento, que muestra los principales indicadores que permite conocer la opinión de la población de 18 años y más de edad entrevistada sobre los principales problemas asociados a la consolidación de la democracia, la gobernabilidad y confianza en las instituciones.

En esa dirección, el INEI busca fortalecer los sistemas de información para la toma de decisiones informadas y mediante acciones de política, fortalecer la presencia del Estado, mejorar la cobertura y calidad de los servicios en procura de consolidar la gobernabilidad, la democracia, la institucionalidad, la transparencia **y la lucha contra la corrupción**.

Ahora bien, respecto del indicador GOBERNABILIDAD, específicamente el referido a "Los Principales Problemas del País", el INEI muestra que alrededor del sesenta por ciento de la población (60,6%) percibe que es el principal problema que padece el país, seguido por la delincuencia (41,8%), tal y como se muestra en la Figura 16. Los datos sugieren que la corrupción percibida por la población como principal problema del país, es aquella vinculada al poder político, como el tráfico de influencias, cobro de porcentajes sobre contratos y licitaciones, malversaciones, descuentos compulsivos etc.

Figura 16. Principales Problemas del País.
Partiendo de la pregunta: En su opinión, actualmente, ¿Cuáles son los principales problemas del país?

| Prioridad del Problema | Semestre Móvil | | Variación (puntos porcentuales) |
|---|----------------|-------------|---------------------------------|
| | Oct18-Mar19 | Oct19-Mar20 | |
| Corrupción | 64,5 | 60,6 | -3,9 |
| Delincuencia | 39,2 | 41,8 | 2,6 |
| Pobreza | 20,3 | 17,8 | -2,5 |
| Falta de seguridad ciudadana | 13,9 | 16,2 | 2,3 |
| Falta de empleo | 12,3 | 12,3 | 0,0 |
| Mala calidad de la educación estatal | 9,0 | 10,6 | 1,6 |
| Falta de credibilidad y transparencia del gobierno | 7,6 | 7,4 | -0,2 |
| Violencia en los hogares | 8,7 | 7,1 | -1,6 |
| Falta de cobertura / mala atención en salud pública | 4,7 | 7,0 | 2,3 |
| Bajos sueldos/aumento de precios | 5,4 | 5,1 | -0,3 |
| Falta de apoyo a la agricultura | 3,8 | 3,5 | -0,3 |
| Violación de derechos humanos | 1,9 | 1,6 | -0,3 |
| Mal funcionamiento de la democracia | 0,9 | 1,2 | 0,3 |
| Falta de cobertura del sistema de seguridad social | 1,1 | 1,1 | 0,0 |
| Falta de vivienda | 0,7 | 0,7 | 0,0 |
| Ninguno | 1,7 | 1,4 | -0,3 |
| Otro | 16,4 | 18,9 | 2,4 |

Fuente: Documento de INEI PERÚ: PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE GOBERNABILIDAD, DEMOCRACIA Y CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES, SEMESTRE: OCTUBRE 2019 - MARZO 2020".

Respecto de los resultados anteriores, es importante destacar que si bien es cierto permiten conocer la relevancia e importancia del problema público, no es menos cierto,

⁸ Tomado de <https://databank.bancomundial.org/Governance-Indicators/id/2abb48da>

que esta evidencia se genera de “percepciones”; de allí que es propicio señalar que los indicadores basados en percepción para medir la corrupción encierran algunos problemas particulares, ya que la percepción depende de la transparencia de los hechos corruptos a la opinión pública; así y paradójicamente es que es posible que un aumento de la transparencia, como camino correcto para luchar contra la corrupción, puede generar un incremento en la percepción de la misma; por ejemplo, esta paradoja es visible en el tránsito de regímenes autoritarios a democráticos que puede llevar aparejado un incremento en la percepción de la corrupción, no en la corrupción misma, que un sistema no democrático puede conseguir eludir a los ojos de la opinión pública.

En ese sentido y en adición al ejemplo antes señalado, se tiene la relación entre corrupción y escándalo y su impacto en la percepción, de allí que, que pudiera presenciarse, obviamente en función de diversas variables contextuales, que haya corrupción sin escándalo y escándalo sin corrupción, el primer supuesto conlleva ciertos comportamientos, que legalmente sean constitutivos de hechos corruptos no tengan trascendencia para la opinión pública que puede considerarlos justificados por determinadas razones (la vieja máxima “roba, pero hace”), de allí que en estos casos la percepción subestimaría la realidad. En el segundo caso, se observan comportamientos legales e incluso aceptables bajo otros estándares, que la opinión pública considera inaceptables; ciertas prácticas de remuneración o ciertas condiciones contractuales pueden ser, por tanto, percibidas como corrupción sin llegar a constituirlo técnicamente⁹.

1.4 Conceptos Clave.

1.4.1 Población Objetivo de la Política.

La delimitación actualizada del problema público que aborda la presente política permite considerar a la población peruana total, ya que desde una mirada integral y de acuerdo a lo previsto en la Constitución Política del Perú el fin supremo del Estado y de la sociedad es la defensa y protección de las personas. En ese sentido, y como quiera que el efecto más importante que genera el problema identificado, es el impacto en la vida de las personas, ya que determina la forma cómo la población acceden a los servicios públicos esenciales (educación, salud, seguridad, etc), lo que a su vez, también influye en el aumento de la brecha de inclusión social, en el trato y beneficios igualitarios de las personas, en virtud de la gestión del Estado.

En ese orden de ideas, se tiene que al mes de junio de 2020, la población del Perú alcanzaba los 32.141.400 de personas¹⁰, así y como quiera que todas las personas ejercen la titularidad de los derechos fundamentales, entre los que figuran el derecho a su desarrollo pleno y a su bienestar, a la igualdad ante la ley y a no ser discriminado, es

⁹ Echebarría, K., “CORRUPCIÓN: UN ANÁLISIS A TRAVÉS DE INDICADORES DE GOBERNABILIDAD”. División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil del Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁰ Tomado de la página del INEI, en el siguiente enlace: <http://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/peru-tiene-una-poblacion-de-32-millones-131-mil-400-habitantes-al-30-de-junio-del-presente-ano-11659/#:~:text=Seg%C3%BAAn%20estimaciones%20y%20proyecciones%2C%20al,D%C3%ADa%20Mundial%20de%20la%20Poblaci%C3%B3n>.

que se ha considerado como población objetivo de la PNILCC, a la población total del Perú, supra detallada.

Ahora bien, aunque se apunta a la protección de todas las personas que habitan en el Perú y a la creación de las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de sus derechos fundamentales; y aun cuando, las consecuencias de los actos de corrupción impactan en el desarrollo y bienestar de las personas, y finalmente, en la sociedad en su conjunto, es importante destacar que los actos de corrupción no afectan de la misma manera a los diferentes grupos poblacionales que comprenden la población objetivo de la política. Por ello, resulta indispensable identificar las características particulares de la población a considerarse para la implementación de la PNILCC, a fin de entender la forma en que afecta a cada grupo, y en consecuencia, formular una propuesta de intervención que alcance y atienda las brechas que existen, en acuerdo al sexo, condición socio-económica, origen étnico, entre otros.

Asimismo y dentro de la caracterización que se realizará más adelante sobre la población objetivo de la PNILCC, se incluye especial referencia al ciudadano en su rol de servidor público, ya que no debe olvidarse que el servidor público es también un ciudadano cumpliendo un rol determinado; también, es importante destacar que este ciudadano en su rol de servidor público, no sólo resulta afectado por el fenómeno de la corrupción como cualquier otro ciudadano, sino que además es el protagonista en la ocurrencia del mismo; sin el servidor no puede configurarse un acto de corrupción en la administración pública.

Así las cosas, la población objetivo se caracterizará de la siguiente forma:

Pueblos indígenas u originarios: De acuerdo con los Censos Nacionales 2017, el INEI muestra que el **25,8%** de la población de 12 y más años de edad, se autoidentifica como parte de algún pueblo indígena y originario.

Población pobre: el último informe del INEI que da cuenta de la población del Perú considerada “pobre”, determina como tales a los integrantes de los hogares que gastan menos de S/344 en sus necesidades básicas. Así, el mencionado instituto reportó que más de 6,4 millones de peruanos se encuentra en situación de pobreza, es decir, un **20.5%** de la población del país.

Ahora bien, debe tomarse en cuenta al momento de analizar esta evidencia, que el INEI no mide la pobreza con un enfoque multidimensional (sólo desde el enfoque de pobreza monetaria, ingreso de los peruanos); en ese sentido, debe medirse esta población, considerando las carencias, así como las dimensiones de salud, educación y condiciones de vida.

Sexo: La población masculina del Perú representa el 49,2% de la población censada por el INEI. La población femenina constituye el 50,8% del total. Estas proporciones resultan de gran importancia al momento de diseñar y formular intervenciones estatales para resolver problemas públicos en cuya atención sea determinante el enfoque de género. Especialmente en la presente política nacional, dichas proporciones son relevantes, como quiera que no es un secreto que la ocurrencia de actos de corrupción afecta en mayor y en diferente medida a las mujeres.

Población Urbana y Rural: Según el INEI, se evidencia que el 79,3% de la población nacional habita en los centros poblados urbanos del país, mientras que el 20,7% de la población, habita en los centros poblados rurales. Esta proporción también resulta

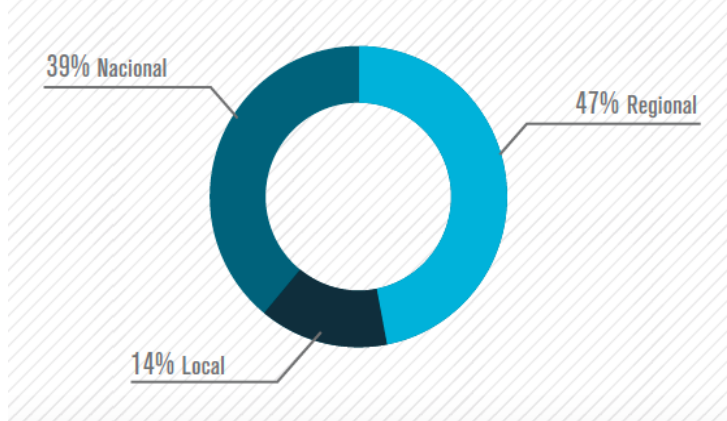
relevante para la actualización de la PNILCC ya que, por lo general, la gran mayoría de la población que habita en las zonas rurales del país, es considerada vulnerable, y esta población resulta afectada en mayor medida también por la ocurrencia del fenómeno de la corrupción.

Servidores Públicos: La ocurrencia de corrupción y su erradicación, tienen su punto de encuentro y de partida en el ser que lo ejecuta, el servidor público. Ahora bien, si partimos de la premisa de que son los servidores públicos los que deben propiciar, lograr y mantener dicho cambio cultural en las entidades públicas en las que prestan sus servicios, debe iniciarse por caracterizar a esta población, a fin de una mejor comprensión del problema público y en general, de la política.

A tal fin, es importante destacar que en el Perú al año 2018, contaba con 1 millón 426 mil servidores¹¹, frente a 1 millón 400 mil servidores que existían al 2014¹². Para la determinación de los porcentajes que se indican más adelante, se ha tomado el número de servidores precisado más recientemente, es decir, en el año 2018, aun cuando las proporciones (porcentajes)¹³ son las del Informe emitido en 2014.

En un orden de ideas más específicas, se tiene que la distribución del total de servidores entre los 3 niveles de gobierno se muestra de la siguiente forma: un 39%, es decir, 556 mil 140, se encuentran al servicio del Gobierno Nacional; un 47%, es decir, 670 mil 220 servidores pertenecen a los Gobiernos Regionales, mientras que sólo el 14%, es decir, 199 mil 640 están al servicio de los Gobiernos Locales (Ver Figura 17).

Figura 17.- Proporción de Servidores por nivel de Gobierno.



Fuente: Informe "Características del Servicio Civil Peruano". SERVIR

En la misma dirección y a fin de tener una idea más exacta acerca de la población objetivo de la Política, resulta conveniente ver cuál es la distribución de los servidores por régimen laboral, así, se muestra que el 13%, es decir, 185 mil 380 servidores pertenecen al régimen de la actividad privada, consagrado en el Decreto Legislativo No. 728, el 18%, es decir, 256 mil 680 servidores se encuentran bajo el régimen de la carrera pública, previsto en el Decreto Legislativo No. 276; 19%, es decir, 270 mil 940 servidores están bajo el régimen de contratación administrativa de servicios, establecido en el Decreto Legislativo No. 1057; por último, el 50% de los servidores públicos, es decir,

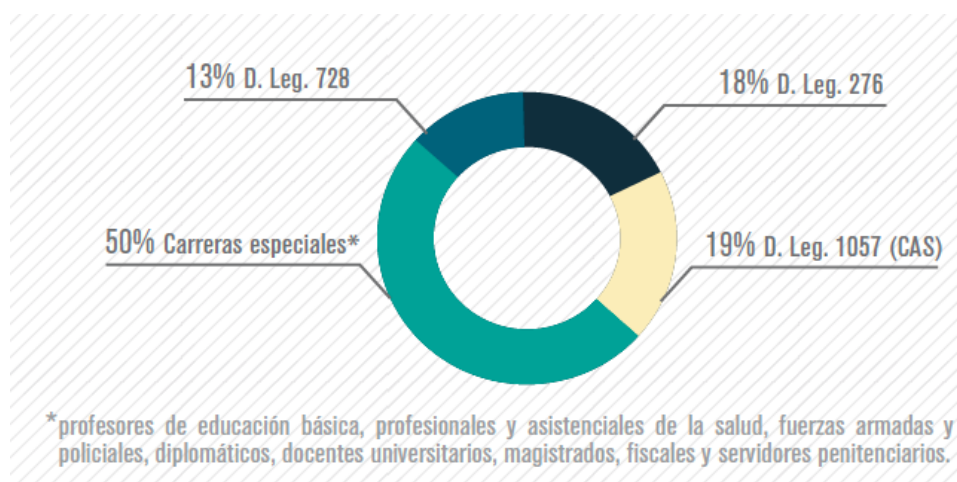
¹¹ "La Mujer en el Servicio Civil Peruano". Autoridad Nacional del Servicio Civil. Marzo 2020.

¹² "Características del Servicio Civil Peruano". Autoridad Nacional del Servicio Civil. Febrero 2016.

¹³ Salvo lo referido a las remuneraciones que en promedio perciben los servidores públicos frente al sector privado formal, por nivel educativo, se menciona según los datos del Informe de 2014.

713 mil prestan sus servicios bajo regímenes de carreras especiales (profesores, profesionales de la salud, fuerzas armadas y policiales, entre otros. (Ver figura 18).

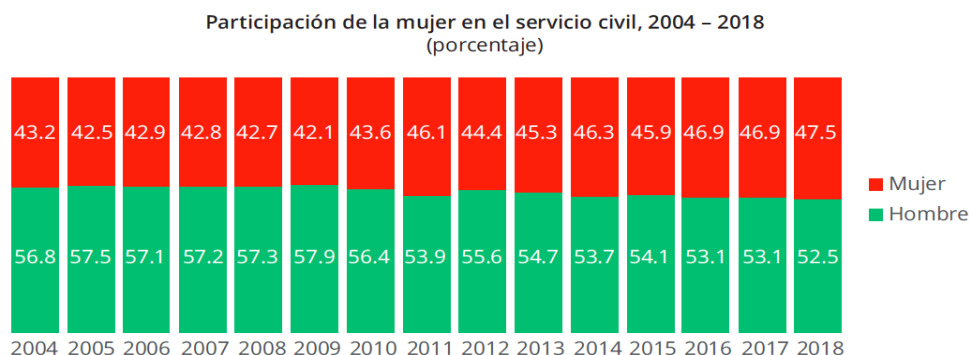
Figura 18.- Distribución de Servidores Públicos por Régimen Laboral.



Fuente: Informe "Características del Servicio Civil Peruano". SERVIR

Asimismo, debe resaltarse la participación en el Servicio Civil por sexo de los servidores, de allí que puede observarse que 668 mil 794 son mujeres y 757 mil 206 son hombres, destacándose que, aunque prevalece el sexo masculino, la presencia de la mujer en el sector público¹⁴ es mayor, dado que, prácticamente, 5 de cada 10 servidores son mujeres, mientras que, en el sector privado formal, sólo 3 de cada 10 personas lo son (ver Figura 19).

Figura 19.- Participación en el Servicio Civil según el sexo.



Fuente: Informe "La Mujer en el Servicio Civil Peruano". SERVIR.

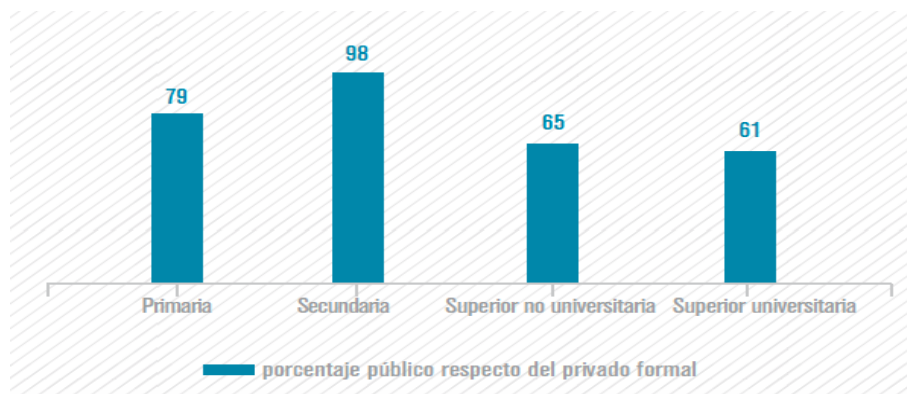
De igual forma y respecto de los niveles de remuneración que en promedio perciben los servidores públicos, frente a lo que perciben los trabajadores del sector privado formal¹⁵, se tiene que los servidores públicos con educación secundaria percibieron al 2014, remuneraciones similares a las de sus pares del sector privado formal. También es importante destacar que, en el mismo año, los servidores públicos con educación

¹⁴ Tomado del Informe "La Mujer en el Servicio Civil Peruano". Autoridad Nacional del Servicio Civil. Marzo 2020.

¹⁵ Según los datos del Informe de SERVIR de 2014.

superior percibieron remuneraciones inferiores en al menos un tercio, a las de sus pares del sector privado formal. Ver Figura 20.

Figura 20. Diferencia porcentual de la remuneración promedio de los servidores públicos respecto de sus pares en el sector privado formal.



Fuente: Informe “Características del Servicio Civil Peruano”. SERVIR

Por último, es importante resaltar que, la especial referencia realizada a los servidores públicos, estriba en la existencia de un nivel importante de vinculación e interacción entre éstos y la ciudadanía en general, constituyéndose los últimos en agentes que incidan sobre el comportamiento de los servidores públicos.

En la línea expuesta, también es importante advertir que los servidores públicos conviven como personas en entorno social del cual no se pueden desvincular y en el que aprenden, adoptan y comparten los valores en común, de allí que, en consistencia con la causa explicada en el numeral 1.4.1.2, literal a., relacionada con el desapego de las normas de conducta aplicables al ejercicio de la función pública, el desarrollo de la mencionada línea de intervención, resulta necesaria, para fortalecer la integridad del colectivo en donde se desarrollan y desenvuelven también los servidores públicos.

1.4.2 Ocurrencia de corrupción.

El Fenómeno de Corrupción.

A fin de aclarar la referencia que se hace con “ocurrencia de actos de corrupción”, indefectiblemente, resulta imperante detallar definiciones, concepciones, posiciones y tipos, así como caracterizar el fenómeno de la corrupción, ya que ello redundará en la mejor comprensión del mismo, de su gravedad, alcance, magnitud y urgencia. En ese sentido, debe destacarse que cuando se hace referencia al término “ocurrencia”, debe entenderse por existencia de actos de corrupción en la gestión de lo público, “en líneas generales”, ya que como se explicara detalladamente en el punto 1.2 del presente entregable, resulta prácticamente imposible, medir o cuantificar los actos de corrupción que se cometen; ya que la clandestinidad del fenómeno ha generado que los instrumentos que se aplican para medirla, sea de un espectro variado y por ende susceptibles de cuestionamientos, en virtud que no pueda cuantificarse en todas las dimensiones del problema.

Ahora bien, aclarado lo anterior, es importante mencionar que según la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, la corrupción es definida como:

“El mal uso del poder público o privado para obtener un beneficio indebido; económico, no económico o ventaja; directa o indirecta; por agentes públicos, privados o ciudadanos; vulnerando principios y deberes éticos, normas y derechos fundamentales”.

En un orden de ideas más específico, se han identificado características que describen el fenómeno de corrupción y ayudan a comprenderlo. Entre las principales se encuentran:

1.4.2.1 El uso indebido del poder o el mal uso de una posición privilegiada.

Diversos autores, hoy en día, hacen la precisión de que los comportamientos corruptos están directamente asociados al mal uso de posiciones privilegiadas que no solo se configuran en la esfera pública, sino que inclusive tienen implicaciones en la esfera privada. Por ejemplo, Munive (2016) señala que el mal uso de una posición privilegiada o el uso indebido del poder se materializa mediante comportamientos que exceden las facultades y limitaciones que un cargo público o privado detenta, reemplazando la finalidad que da significancia a dicha posición, para ser reemplazada por fines ajenos y que lindan con la transgresión de disposiciones normativas, principios administrativos y reglas formales.

1.4.2.2 Beneficios irregulares.

La búsqueda de beneficios irregulares, representa aspecto clave a la hora de describir los comportamientos corruptos. Esta característica se vincula a la anterior pues representa la motivación para el uso indebido del poder o el mal uso de una posición privilegiada. Todos los actos de corrupción buscan lograr un beneficio fuera de lo legalmente o ético permitido, éstos son de distinta naturaleza y no están restringidos solamente al ámbito económico, pudiendo usarse la influencia, el poder político, la atención privilegiada, etc.

1.4.2.3 Actos de Corrupción.

En relación a las prácticas delictivas vinculadas a la corrupción podemos mencionar las aproximaciones efectuadas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC (2004) en el documento denominado “United Nations Handbook on Practical - Anticorruption Measures for Prosecutors and Investigators”. Este documento contiene una tipología de actos de corrupción y prescripciones sobre formas de medición, organización de evidencia y mecanismos de judicialización de casos de corrupción. Así tenemos el siguiente alcance:

- ***Gran Corrupción y Pequeña Corrupción.*** La Gran Corrupción suele 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, se suele referir a esta forma de corrupción como la “captura del Estado” o “captura de políticas”, toda vez que en diversas ocasiones implica intereses externos direccionando el sistema político a fines privados.

Por otra parte, la Pequeña Corrupción o “corrupción administrativa”, se vincula directamente con la prestación de servicios públicos y suele darse en la interacción entre las/los servidores/as civiles y ciudadanos/as para agilizar trámites, evitar multas, etc. Si bien se podría pensar que estos actos de corrupción están vinculados a perjuicios económicos menores, en realidad este fenómeno conlleva considerables pérdidas para el Estado, que terminan afectando en mayor medida a los sectores vulnerables.

- **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 o beneficio, mientras la segunda agrupa todos aquellos casos en los cuales un servidor/a civil exige o requiere la entrega de alguna forma de pago o dádiva. Ambas son modalidades que pueden dar inicio a un acto de corrupción (Anwar, 2006; UNODC, 2004).
- **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, transferencia de acciones, favores sexuales o promesas diversas (Anwar, 2006; UNODC, 2004).
- **Fraude y Malversación.** Ambas formas de corrupción implican la sustracción y apropiación, total o parcial de un bien - sea éste público o privado - por parte del personal encargado de su administración. Así, por ejemplo, malversación supone la apropiación 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 en la entrega, involuntaria, del total o parte del bien a su cargo (Anwar, 2006; UNODC, 2004).
- **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).
- **Abuso de funciones.** Este tipo de corrupción hace referencia a específicamente al incumplimiento de la normativa por un servidor/a civil en ejercicios de sus funciones con el objetivo de alcanzar beneficios personales para sí o a favor de terceros. (Anwar, 2006; UNODC, 2004).
- **Favoritismo y nepotismo.** Ninguna de ambas formas de corrupción implica un beneficio personal directo, sino que, vincula a los/las servidores/as civiles corruptos en sus relaciones interpersonales beneficiando a sus familiares, grupo político, etc. (Anwar, 2006; UNODC, 2004).
- **Contribuciones políticas inapropiadas.** Distinguir entre las contribuciones legítimas y las ilícitas que se hacen a organizaciones políticas es muy difícil, ya que estas contribuciones pueden realizarse como medida de apoyo hacia un partido que

aumente sus posibilidades de llegar al poder o pueden buscar influir ilícitamente en las decisiones políticas alcanzado el poder. (Anwar, 2006; UNODC, 2004).

Ahora bien, en contraste con la clasificación anterior, se tiene que, para el caso peruano, los tipos de corrupción han sido asumidos como delitos en el Código Penal y otros tantos han sido considerados faltas administrativas.

En ese orden de ideas, es importante destacar que en el ámbito penal se tienen la siguiente clasificación:

- **Cohecho:** El empleado público busca obtener u obtiene dinero u otro beneficio a cambio de realizar y omitir una conducta funcional.
- **Peculado:** Apropiación de los bienes del Estado por parte de los empleados públicos a su favor o de terceros, así como el uso indebido de los mismos para un fin distinto al que le corresponde.
- **Colusión:** Concertación entre un empleado público y personas particulares en los procesos de contratación pública para defraudar al Estado.
- **Malversación de fondos:** uso distinto al que estaba destinado el dinero o bienes que administra el empleado público, afectando el servicio o la función pública encomendada.
- **Tráfico de influencias:** invocación de influencias reales o simuladas ante un empleado público que conozca un caso judicial o administrativo, a cambio de recibir dinero u otro beneficio.
- **Enriquecimiento Ilícito:** Incremento de patrimonio del empleado público sin justificación en relación a sus ingresos legítimos.
- **Concusión:** El empleado público, abusando de su cargo, obliga o induce a otra persona a dar o prometer indebidamente un bien o beneficio patrimonial.
- **Negociación Incompatible:** El empleado público que indebidamente, en provecho propio o de terceros, se interesa por cualquier contrato u operación en el que interviene en virtud de su cargo.

Siguiendo el análisis comparativo antes señalado, en el ámbito administrativo se puede identificar ciertas prácticas que podrían tener vinculación con actos de corrupción. Entre las que se encuentran:

- **Recibir doble remuneración del Estado:** El empleado público recibe simultáneamente remuneraciones de dos más entidades públicas.
- **Nepotismo:** El empleado público contrata a una persona con la que tiene parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad.
- **Ventaja indebida:** El empleado público procura u obtiene beneficios económicos o de otra índole, mediante el uso de su cargo o influencia.
- **Conflicto de intereses:** El empleado público mantiene relaciones en cuyo contexto sus intereses personales pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de sus deberes y funciones.
- **Incumplimiento del deber de imparcialidad:** El empleado público en el ejercicio de su cargo favorece a las personas, partidos políticos o instituciones con las que se encuentra vinculado.
- **Incumplimiento del deber de cautelar los bienes del Estado:** Uso inadecuado de los bienes del Estado asignados para el desempeño de la función pública.

1.4.3 Integridad Pública.

Es la alineación consistente con, y el cumplimiento de valores, principios y normas éticas compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados en el sector público¹⁶.

1.4.4 Modelo de Integridad.

Es el conjunto de orientaciones, mecanismos y procedimientos que la entidad implementa para fortalecer su capacidad interna de prevención y sanción frente a la corrupción, así como frente a prácticas contrarias a la ética. Este conjunto de orientaciones, mecanismos y procedimientos constituyen el estándar de integridad para todas las entidades de la administración pública. El modelo de integridad consta de 9 componentes: i) Compromiso de la Alta Dirección, ii) Gestión de Riesgos, iii) Políticas de Integridad; iv) Transparencia, datos abiertos y rendición de cuentas; v) Controles interno, externo y auditoría; vi) Comunicación y capacitación; vii) Canal de denuncias; viii) Supervisión y monitoreo del modelo de integridad; y ix) Encargado del modelo de integridad.¹⁷

1.4.5 Capital Humano.

El Capital Humano comprende los conocimientos, las habilidades y la salud que las personas acumulan a lo largo de su vida y que les permiten desarrollar su potencial como miembros productivos de la sociedad. Con el desarrollo del Capital Humano puede ponerse fin a la pobreza extrema y crear sociedades más productivas¹⁸.

1.4.6 Servidor Público.

Se entiende que el conjunto de servicios provistos por el estado debe ser gestionados por servidores públicos y en consecuencia éstos prestan servicios al colectivo, es decir, para la población en su conjunto. En ese sentido, un servidor público es aquella persona cuya actividad tiene una función social, de manera tal, el servidor público (conocido popularmente como funcionario público, trabaja para la administración del Estado¹⁹.

1.4.7 Valores.

Los valores son aquellos que orientan una gestión pública de calidad, tales como la vocación de servicio público, la probidad, la honradez, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad y la corresponsabilidad social, la transparencia, la dedicación al trabajo, el respeto a las personas, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y la preeminencia del interés público sobre el privado. En ese sentido, los valores orbitan alrededor de la ética de la administración pública, con la finalidad de proveer servicios públicos de calidad a los ciudadanos. Por ello, tanto si se disponen de valores como si no, ello se refleja en el comportamiento de gobernantes, funcionarios, legisladores y jueces, entre otros, poniendo de manifiesto una gran necesidad de promover la ética

¹⁶ Definición de la OCDE, citada en el documento sobre Principales Conclusiones del Simposio Internacional "Políticas de Integridad en Latinoamérica y posibilidades desde el servicio civil".

¹⁷ Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, aprobado mediante Decreto Supremo N° 044-2018-PCM, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 26 de abril del 2018.

¹⁸ Definición tomada del Banco Mundial, del siguiente enlace: <https://www.bancomundial.org/es/publication/human-capital/brief/about-hcp>

¹⁹ Definición construida a partir de la definición tomada del siguiente enlace: <https://www.definicionabc.com/economia/servidor-publico.php>

pública como un modo de detener dichos comportamientos que afectan directamente al buen funcionamiento de la administración pública²⁰.

1.4.8 Ética Pública

Está constituida por el desempeño de los empleados públicos basado en la observancia de valores, principios y deberes que garantizan el profesionalismo y la eficacia en el ejercicio de la función pública²¹.

1.4.9 Normas de conducta.

Es el conjunto de prescripciones, reglas prácticas y de actuación que tienen por objeto regular el comportamiento de los servidores públicos, y que se encaminan a lograr el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas que ejerzan²².

1.4.10 Cadena Valor anticorrupción.

La Cadena de Valor anticorrupción es aquella comprendida por actividades-procesos-productos-resultados-impactos, referidos a la i) prevención (CAN, SIP, CGR, SERVIR, Oficinas de Integridad Pública y de control interno de las entidades del Estado y Sistemas Administrativos del Estado; ii) Alertas (ciudadanía, medios de comunicación, control social); iii) Investigación (CGR, MO, PNP, CONGRESO, Entidades del Estado-SERVIR/PAD); y iv) Responsabilidad-sanción (Entidades del Estado-SERVIR/PAD, CGR/PAS, Poder Judicial). Esto es lo que orienta la acción pública respecto de la ocurrencia de actos de corrupción, con eficacia, eficiencia, productividad y transparencia²³. (ver figura 21).

Figura 21.- Cadena de Valor Público Anticorrupción.



Fuente: presentación CGR. "Leyes que orientan a un comportamiento ético en la Función Pública, con un enfoque de control gubernamental".2018.

1.5 Modelo del Problema Público.

Precisadas las definiciones, concepciones y características más relevantes acerca del problema público enunciado, se presenta el modelo del problema público, a través del

²⁰ Definición construida en base a información tomada de los siguientes enlaces: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Prospecto-ENAP-Peru-Etica-02.pdf> y <https://mic-tic.com/images/pdf/otros/Etica-pblica-y-transparencia.pdf>

²¹ Definición tomada del artículo 3 del Título I del Reglamento del Código de Ética de la Función Pública

²² Elaboración propia.

²³ Elaboración propia.

cual se estructura operativamente y se grafica en un árbol de problemas de causas y efectos (ver Figura 22). Dicha representación gráfica, no sólo permitirá comprender más fácilmente la situación actual del problema público, sino también los objetivos estratégicos y lineamientos de acción a través de los cuales se implementará la PNILCC.

Ahora bien, dicho problema se profundiza dada la identificación de causas directas que generan la ocurrencia de actos de corrupción en la Administración Pública. Asimismo, el modelo identifica a su vez fuentes que emanan en un nivel más desagregado, las causas indirectas del problema público.

Así, el problema público descrito y las causas que lo originan, se puede resumir en la siguiente estructura: representar a través del siguiente modelo contenido en la Figura 22.

1.5.1 Baja capacidad preventiva frente a la corrupción en las entidades públicas.

- a. Alcance limitado en la implementación de la función de integridad en las entidades del Estado.
- b. Ausencia de un mecanismo articulado e integrado de identificación y gestión de riesgos que afecta la integridad.
- c. Delimitación inadecuada de funciones y competencias en materia de integridad que limita la articulación de la institución que conforman la cadena valor.

1.5.2. Bajo nivel de integridad de los servidores públicos.

- a. Desconocimiento y/o desapego de las normas de conducta aplicables al ejercicio de la función pública.
- b. Escaso liderazgo ético de la alta dirección y de los funcionarios con capacidad de decisión.
- c. Tolerancia media/alta e inacción de la sociedad frente a la corrupción.

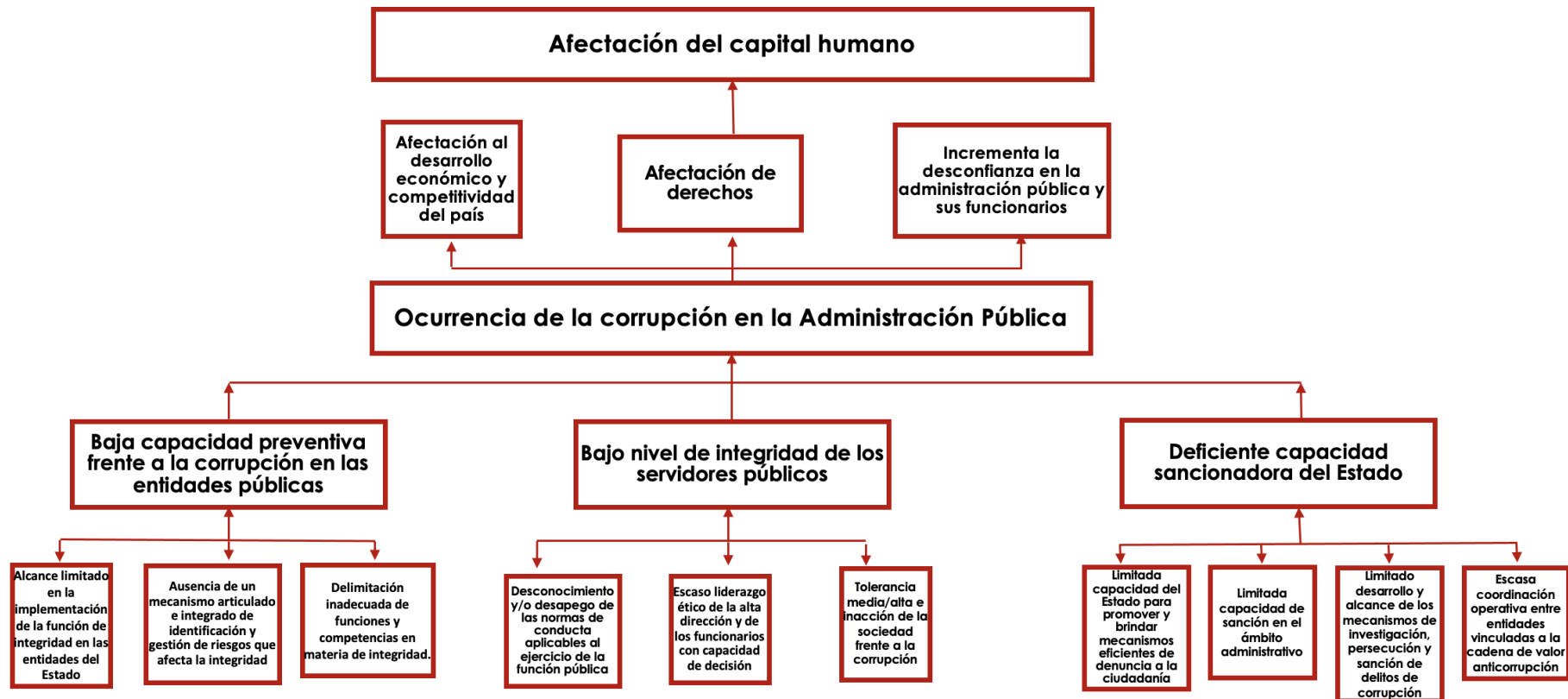
1.5.3. Deficiente capacidad sancionadora del Estado.

- a. Limitada capacidad del Estado para promover y brindar mecanismos eficientes de denuncia a la ciudadanía.
- b. Limitada capacidad de sanción en el ámbito administrativo.
- c. Limitado desarrollo y alcance de los mecanismos de investigación, persecución y sanción de delitos de corrupción.
- d. Escasa coordinación operativa entre entidades vinculadas a la cadena de valor anticorrupción.

Así, el rezago y debilidades identificados en las causas directas e indirectas, que conducen a la ocurrencia de actos de corrupción en la Administración Pública, a su vez afecta el desarrollo económico y competitividad del país, a los derechos fundamentales de los ciudadanos e incrementa la desconfianza en la administración pública y sus funcionarios. Finalmente, la ocurrencia del fenómeno identificado trae como principal consecuencia la afectación del capital humano.

El problema público se representa a través del modelo contenido en la Figura 22.

Figura 22. Modelo del Problema Público



Fuente: Elaboración propia. Secretaría de Integridad Pública

1.5.4 Correlación de Causalidad – efectos.

Una vez detallado algunas concepciones teóricas y características principales del problema público enunciado, que permiten comprender mejor el mismo; a partir de la referida información se pretende expresar en el próximo acápite, la gravedad del problema público, a urgencia para resolverlo, y cuál es su magnitud.

En esa dirección, debe destacarse que las causas planteadas, no son otro aspecto, que los problemas, que en niveles desagregados (causas directas e indirectas), se han identificado como aquellas que generan la ocurrencia de los actos de corrupción en la Administración Pública; son las condiciones negativas que expresan brechas que se reducirán con la solución del problema público.

Por su parte, los efectos son las consecuencias negativas que produce el problema público enunciado, es decir, la ocurrencia de actos de corrupción en la Administración Pública afecta derechos fundamentales de los ciudadanos, la productividad, competitividad del país, y finalmente su desarrollo económico; así como genera el incremento de la desconfianza en la administración pública y sus servidores.

1.6 Situación Actual del Problema Público.

Como ya se mencionara, en este apartado se dimensionará el problema público enunciado, mostrando datos y evidencias cuantitativos y cualitativos, que permitan profundizar en el diagnóstico relacionado con los tres conjuntos de causas directas e inmediatas así como de los principales efectos que genera el problema público identificado; a través de todo lo cual, se pretende precisar la magnitud de las situaciones negativas que traen como consecuencia la comisión de actos de corrupción por parte de los servidores públicos.

1.6.1 Causas.

El problema público es originado por tres (3) causas directas: i. Baja capacidad preventiva frente a la corrupción en las entidades de la administración pública; ii. Bajo nivel de integridad de los servidores públicos; y iii. Deficiente capacidad sancionadora del estado; las cuales tienen una repercusión significativa sobre el problema y explican su ocurrencia. Asimismo, existen otras causas que tienen un nivel de incidencia menor o de segundo orden sobre el problema, las causas indirectas. De este grupo destacamos de forma muy particular los problemas de articulación y coordinación interinstitucional, ya que ésta es una problemática transversal que incide en las causas directas i y iii establecidas en el árbol causas efectos.

La problemática de articulación y coordinación no causa directamente la ocurrencia de corrupción en las entidades de la administración pública, pero sí afecta de forma significativa el trabajo que puedan realizar las entidades que conforman la cadena de valor anticorrupción para combatirlo, ya sea desde la prevención o desde la sanción. Las limitaciones que ocasiona la débil articulación están relacionadas con la falta de formulación e implementación de estrategias de gestión de riesgos que aborden el problema de forma integral un problema tan complejo como el de la corrupción; la mala

gestión de la información que generan las entidades vinculadas con la materia, la alta burocracia e ineficiencia al no tener una delimitación de funciones y competencias adecuada, la débil coordinación entre instituciones con competencias en materia anticorrupción, entre otros. Dichas problemáticas podrán apreciarse en las causas indirectas:

- Ausencia de un mecanismo articulado e integrado de identificación y gestión de riesgos que afecta la integridad.
- Delimitación inadecuada de funciones y competencias en materia de integridad que limita la articulación de la institución que conforman la cadena valor.
- Escasa coordinación operativa entre entidades vinculadas a la cadena de valor anticorrupción.

1.6.1.1 Baja capacidad preventiva frente a la corrupción en las entidades públicas.

El papel de la prevención es impedir que los acuerdos de corrupción se materialicen, y por tanto evitar las consecuencias económicas, políticas y sociales que estos acarreen. La persistencia de los actos de corrupción a pesar de las iniciativas, en cuanto a mecanismos de control, transparencia, acceso a la información, fortalecimiento ético, evidencian la reducida capacidad del Estado en la materia.

Ahora bien, esta baja capacidad de las entidades públicas para prevenir la comisión de actos de corrupción, debería revertirse con el despliegue de una serie de estrategias de prevención frente a las posibles prácticas de corrupción y con la construcción de una cultura de integridad transversal en la sociedad, para ello es necesario el desarrollo de un modelo de gestión, que obedezca a estándares internacionales y buenas prácticas planteadas desde la cooperación internacional, con la finalidad de mejorar la organización de la administración pública para estar preparada y hacer frente a la ocurrencia de los actos de corrupción.

En ese sentido, el mejoramiento y fortalecimiento de la organización pública debe iniciar con la implementación de una estructura orgánica y/o funcional en las entidades públicas que disponga de mecanismos para la articulación, coordinación y cooperación horizontal y vertical entre todos los funcionarios, servidores, entidades y organismos públicos, así como, con y entre niveles subnacionales de la administración, valiéndose de medios formales e informales, para favorecer la coherencia y evitar duplicidades y lagunas, y para compartir y beneficiarse de las lecciones aprendidas derivadas de buenas prácticas.

Así, dado que la prevención pasa por identificar y gestionar riesgos de manera articulada, y atendiendo a la recomendación del Consejo de la OCDE²⁴, a través de la implementación de un “Sistema Coherente y Completo”, las entidades públicas se coordinan bien entre ellas, con responsabilidades claramente definidas. Quedando claro “quién hace qué”, lo que en definitiva contribuirá con un eficiente sistema de control interno, mecanismos de transparencia y acceso a la información, y los de rendición de cuentas.

²⁴ Documento “Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública”. **RECOMIENDA que los países miembros y no miembros que se hayan adherido a la presente Recomendación desarrollen un sistema coherente y global en materia de integridad pública.**

Todas las herramientas, mecanismos e instrumentos antes mencionados resultan indispensables para la preparación y prevención ante y de la ocurrencia de actos de corrupción.

a) Alcance limitado en la implementación de la función de integridad en las entidades del Estado.

La implementación de la función de integridad es una estrategia reciente de la administración pública, ésta abarca un conjunto de medidas, procedimientos y mecanismos dirigidos a promover una cultura de integridad en las entidades públicas, a partir del fortalecimiento de la capacidad del Estado para prevenir los actos de corrupción.

Como se podrá apreciar en este apartado, son dos los factores principales que explican el alcance limitado de la implementación de la función de integridad. El primero está relacionado con el desconocimiento del marco normativo que desarrolla la función de integridad; el cual es reciente, y por tanto aún no existe una apropiación de su contenido por parte de funcionarios y servidores públicos. El segundo está relacionado con temas económicos y presupuestarios; pues, como se verá en este acápite, las normas no permiten demandar recursos adicionales para la implementación de esta función.

Respecto del primer factor, relacionado con el desconocimiento del marco normativo, es importante señalar que la función de integridad se instituye como tal en el 2019, a través de la Directiva 001-2019-PCM/SIP y si bien esta se ampara en normas preexistentes que fueron visibilizando la necesidad de su institución, dichas normas son recientes, como el Decreto Legislativo 1327 o el Decreto Supremo 44-2018-PCM, que datan del 2017 y 2018, re. En el orden de ideas expuesto, con la aprobación del Decreto Legislativo N° 1327, que establece medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe, se dispuso que la responsabilidad para gestionar y disponer las medidas de protección recaiga en la unidad orgánica que asuma las labores de promoción de la integridad y ética institucional en las entidades o, en su defecto, en la máxima autoridad administrativa de la entidad.²⁵ De esta manera, el reglamento del citado decreto –aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2017-JUS– precisaría las funciones de la oficina de integridad, señalando que a esta le corresponde las labores de promoción de la integridad y ética institucional en las entidades públicas a las que hace referencia el numeral 3.1 del artículo 3 del Decreto Legislativo 1327.²⁶

Asimismo, es importante destacar que en el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018 – 2021, se consigna como una acción del objetivo estratégico 1.2 Consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción en la administración pública, “Empoderar a las Oficinas de Integridad Institucional

²⁵ Disposición complementaria transitoria única del Decreto legislativo N° 1327, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 6 de enero del 2017.

²⁶ Artículo 2 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1327 que establece medidas de protección al denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe, aprobado mediante Decreto Supremo N° 010-2017-JUS.

existentes en las entidades del Estado **e impulsar la creación de oficinas de integridad en entidades que así lo requieran**²⁷ (el resaltado es propio). Por otro lado, también se establece, como estrategia de implementación del mismo Plan Nacional, la aplicación del modelo de integridad, a efectos de facilitar a las entidades públicas la implementación de una estructura de prevención de la corrupción. Es importante mencionar que el desarrollo de este modelo corresponde a estándares internacionales y buenas prácticas planteadas desde la cooperación internacional con la finalidad de mejorar la organización de la administración pública para promover la integridad y luchar contra la corrupción. Nuevamente, la implementación de este modelo recaería en la oficina de integridad institucional, o en su defecto, en la máxima autoridad administrativa de la entidad.

Posteriormente, la Secretaría de Integridad Pública, en su calidad de órgano rector de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la corrupción, aprobó “Lineamientos para la implementación de la función de integridad en las entidades de la administración pública”²⁸, en los que se precisa que corresponde a la Oficina de Integridad Institucional ejercer la función de integridad; y, cuando no se cuente con una, recaerá en la máxima autoridad administrativa, quien podría delegarla en una unidad funcional o equipo de trabajo permanente, al interior de su despacho; o también un servidor de su despacho. También podría ser delegada a la Oficina de Recursos Humanos.

Respecto del factor económico/presupuestario, que se desprende, del marco normativo expuesto, se requiere un área específica que cuente con personal y recursos para implementar la función de integridad, aunque como contrasentido, en la sexta disposición complementaria del Decreto Supremo N° 1327 se precisa que la implementación de lo establecido en el referido decreto se financia con cargo a los presupuestos institucionales de las entidades involucradas sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público. Y, de igual forma, no se destinan recursos especiales para la implementación de lo referido en el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018 - 2021, ni para lo dispuesto en la Resolución que aprueba los Lineamientos para la implementación de la función de integridad, por lo que son las instituciones, las que –con cargo a sus propios recursos– deberán prever los fondos para la implementación de estos nuevos estándares, sin descuidar sus propias funciones para las cuales muchas veces ya cuentan con recursos limitados.

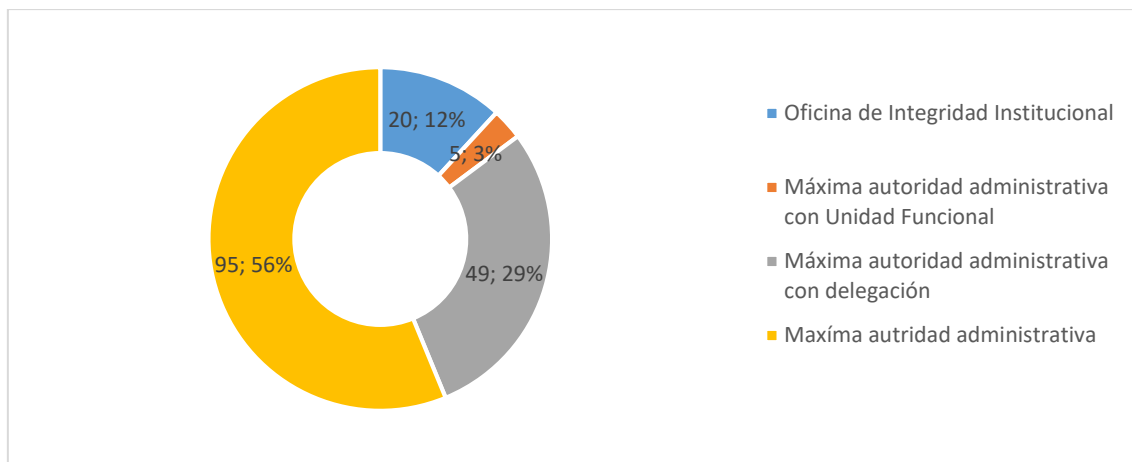
Pues bien, lo antes mencionado ha generado muchas limitaciones para que las entidades públicas puedan implementar las referidas oficinas de integridad institucional, e incluso, para la asignación de funciones de integridad a unidades de organización que ya existían en las entidades, por cuanto, aunque se hable de funciones, la implementación de éstas, requiere de un personal capacitado y con un perfil determinado, con dedicación exclusiva a las mismas, ya que de lo contrario se corre el riesgo, de que la asignación de funciones de integridad sólo quede en el papel de los documentos de gestión de las entidades, y que finalmente no se implementen.

27 Acción N° 10 del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018 – 2021, aprobado mediante el Decreto Supremo 044-2018-PCM.

28 Los Lineamientos fueron aprobados mediante Resolución de Secretaría de Integridad Pública N° 001-2019-PCM/SIP.

La Secretaría de Integridad Pública, durante el primer trimestre del 2019, recogió información de 169 entidades públicas que implementaron la función de integridad para la elaboración de una línea de base sobre la implementación del modelo de integridad, advirtiéndose, respecto a la creación de la oficina de integridad y establecimiento de un modelo de integridad (subcomponente 1.3 del modelo) que 95 entidades (56 %) no contaba con una oficina de integridad institucional ni había delegado en ninguna instancia o persona específica el ejercicio de esta función. Solo 20 entidades (12 %) contaban con una oficina específica ejerciendo la función; lo cual grafica las limitaciones que las entidades han tenido para instituir la función de integridad. Las estadísticas se muestran en la siguiente figura.

Figura 23.- Instancia encargada de implementar la función de integridad



Fuente: Información extraída de la base de datos del Índice de capacidad preventiva frente a la corrupción - Secretaría de Integridad Pública.

Es importante destacar que la OCDE, en el estudio “Las Oficinas de Integridad Institucional en el Perú. Hacia la implementación de un sistema de integridad” reconoce que, si bien la integridad en el sector público es responsabilidad de todos los servidores públicos, es muy importante que existan “actores de integridad” que promuevan una cultura de integridad en las entidades públicas. En esa línea agrega que “la experiencia internacional **reconoce el valor de contar con una persona o una unidad especializada y dedicada que sea responsable y responda por la implementación interna y la promoción de las leyes y políticas de integridad**” (el resaltado es propio).

Por otro lado, de acuerdo al Reporte La Corrupción en el Perú N° 2 de la Defensoría del Pueblo: Avances y retos en la implementación del modelo de integridad en el Poder Ejecutivo “(...) la mejor estrategia para impulsar la implementación del modelo y darle sostenibilidad a este proceso es a través de la institución de una oficina de integridad institucional, dado que supone contar con personal especializado que pueda dedicarse de manera exclusiva a la implementación del modelo y cuente con los recursos necesarios para llevar a cabo este proceso.”

b) Ausencia de un mecanismo articulado e integrado de identificación y gestión de riesgos que afectan la integridad.

La ausencia de un mecanismo **articulado e** integrado de identificación y gestión de riesgos es un factor que resta eficacia a la capacidad preventiva del estado para luchar contra la corrupción. Para lograr los resultados esperados es necesario incidir en los puntos más críticos y vulnerables frente a la corrupción, esto también incrementará la eficiencia en el uso de recursos, que –como vimos en el apartado anterior– son bastante limitados.

Para contar con este mecanismo se requiere de información suficiente, estandarizada e interoperable. No obstante, las brechas informativas evidencian la existencia de asimetrías para diseñar, implementar, monitorear y evaluar políticas, planes, programas y proyectos para la prevención, control y sanción de la corrupción, lo cual obstaculiza la articulación entre las entidades públicas con responsabilidad funcional, **y especialmente, la coordinación entre los organismos e instituciones vinculadas con la prevención de actos de corrupción, que conforman la cadena de valor anticorrupción.**

Actualmente, existe mucha ineficiencia por la limitada coordinación y articulación entre las entidades que tienen competencias en materia de prevención a la hora de establecer la identificación de riesgos: la Contraloría General de la República, como ente rector del Sistema Nacional de Control, precisa que se haga un mapa de identificación de riesgos; la Secretaría de Integridad Pública, como ente rector de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, dispone de la elaboración de mapas de riesgos; el Organismo Supervisor de las Contrataciones con el Estado, recomienda trabajar mapas de riesgos a nivel de las contrataciones; asimismo, las entidades que deseen implementar la Norma Técnica Peruana ISO 37001, deben elaborar un mapa de riesgos. Es decir, tenemos cuatro instrumentos que estarían abordando temas que están estrechamente vinculados; ello, genera más recursos financieros y de personal que debe hacer seguimiento, monitoreo y evaluación de cuatro instrumentos diferentes.

En efecto, la ausencia de información exacta puede llevar a la adopción de medidas correctivas improvisadas, así como a la formulación e implementación de medidas de política que contribuyen con el avance eficaz de la modernización e integridad del Estado, en tanto, no permite la generación de evidencias respecto de hacia dónde debe dirigirse la actividad pública en esta materia²⁹.

En ese sentido, la OCDE³⁰ sostiene que los sistemas de tecnologías de la información y la comunicación (Information and Communications Technology, ICT) son un componente vital para la gestión eficaz del riesgo de fraude y corrupción, ya que las actividades como la búsqueda y comparación de datos, no pueden realizarse eficazmente sin sistemas robustos de ICT y bases de datos actualizadas periódicamente, y mucho menos si no se asegura la interoperabilidad de los sistemas de información mencionados.

²⁹ Ideas basadas en lo expuesto en el Reporte No. 2 del Registro de Procedimientos Administrativos vinculados a actos de corrupción. Febrero 2014.

³⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) (2017), *Estudio sobre integridad en el Perú: reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*.

Así, la OCDE en el mismo Estudio, sostiene que el Estado carece de un adecuado sistema integrado de recolección, procesamiento y articulación de información sobre los procedimientos administrativos y procesos penales vinculados a materia anticorrupción. Y, aun cuando la información se encuentra disponible, ésta no es debidamente procesada para facilitar su utilización o no es publicada en formato de datos abiertos, de manera que permita su reutilización por parte de terceros, o no se emplean las alternativas que ofrecen las tecnologías de la información³¹.

En el marco de la carencia antes detallada, es que la actual PNILCC incluyó como uno de sus objetivos específicos (1.2) el referido a la consolidación de una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción en la Administración Pública, proponiendo, entre otras acciones la puesta en marcha de mecanismos mejorados para la recolección de información y procesamiento de datos que permitan a los órganos responsables el diseño de estrategias adecuadas y eficientes para combatir la corrupción, impulsando además la fiscalización y control ciudadano, de la sociedad civil y medios de comunicación.

A los fines expuestos en el párrafo anterior, la actual PNILCC estableció como meta respecto del comentado objetivo, la implementación de mecanismos adecuados de información y procesamiento de datos que permitan a los órganos competentes de la prevención, persecución y represión de prácticas corruptas, formular estrategias eficaces para combatir la corrupción, fomentando además el control ciudadano; respecto de lo cual se muestran³² como principales avances los siguientes:

- La presentación de la Declaración Jurada de Intereses de los agentes con capacidad decisión y manejo de recursos en todo el aparato público y que esta herramienta se usara a través de la Plataforma Nacional de Interoperabilidad del Estado – PIDE; así como el acceso a la información contenida en dichas declaraciones a través de los Portales de Transparencia Estándar y el Portal Nacional de Datos Abiertos, a efectos de facilitar su accesibilidad y promover su utilización por parte de la ciudadanía.
- De igual forma, se cumplió con implementar mecanismos para el monitoreo y seguimiento de la PNILCC, a través de una base de datos estructurada para evaluar el avance en la implementación del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.
- Implementación de un Índice para evaluar el avance en la implementación del Modelo de Integridad, en las entidades del sector público; respecto del cual puede verse detalle en la siguiente causa indirecta.

No obstante los avances reportados sobre las metas planteadas para el comentado objetivo de la PNILCC actual, se muestran también retos pendientes en el citado Informe de seguimiento y monitoreo del Plan, tales como la concreción de la publicación de la Plataforma de Casos Emblemáticos de Corrupción, que contenga la información

³¹ Medida de política 8.5: Semáforo anticorrupción e integridad, del Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030. Aprobado a través de Decreto Supremo No. 237-2019-EF.

³² Informe de Seguimiento y Monitoreo del Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción 2018-2021. Balance de metas al 2019.

sistematizada por la Secretaría de Integridad Pública, para brindar a la ciudadanía un análisis de los casos que por su trascendencia o relevancia jurídica conciten el interés público. Asimismo, contar con un marco normativo coherente con lo establecido en el Plan, siendo los principales faltantes: i) la aprobación del Anteproyecto de Ley para la creación del Sistema Nacional de Integridad, en concordancia con las recomendaciones de la OCDE y la naturaleza de la Secretaría de Integridad Pública como órgano rector de Política Nacional.

En consecuencia, resulta forzoso concluir respecto de Información insuficiente, no estandarizada o no interoperable para prevenir la corrupción, que el Perú no dispone de un sistema de gestión consolidado e integrado para la prevención de los actos de corrupción en la administración pública; en esa dirección es evidente que la medida de política estribará en que las entidades responsables **y especialmente aquellas que conforman la cadena de valor anticorrupción**, deben implementar los mecanismos **de articulación y coordinación** necesarios para la obtención y disposición de información estandarizada que confluyan en bases de datos anticorrupción interoperables, a fin que las entidades competentes dirijan sus esfuerzos a evitar la impunidad de los infractores³³.

c) Delimitación inadecuada de funciones y competencias en materia de integridad que limita la articulación de la institución que conforman la cadena valor.

El Estado peruano no cuenta con un sistema integrado y eficaz que establezca y delimite de forma clara las competencias y responsabilidades de los actores involucrados con la temática de integridad.

Ahora bien, tal y como sostiene la Defensoría del Pueblo³⁴, las instituciones que conforman el Sistema Anticorrupción coordinan en el marco de la CAN Anticorrupción; sin embargo, se necesita institucionalizar el sistema, dotándolo de un marco normativo que precise sus objetivos, competencias, componentes e integrantes, y defina al ente rector del mismo. Esto permitirá asegurar su articulación y contribuirá con una eficiente implementación de las políticas nacionales.

Asimismo, sostiene la Defensoría del Pueblo que, pese a que uno de los elementos centrales para establecer el funcionamiento de un sistema anticorrupción **es la coordinación**, ello no siempre tiene un correlato en la actuación de las instituciones que lo componen. En tal sentido, la mayoría de instituciones se centra en reforzar sus necesidades internas en términos de recursos humanos, fortalecimiento institucional, creación de lineamientos, relación con la sociedad civil, entre otras.

Por ende, si bien, en la práctica, existen algunos elementos de articulación y coordinación, es necesario que formalmente se instituya el sistema como tal, a través

³³ Informe de Adjuntía No. 01-2020-DP-ALCCTEE, "INTEROPERABILIDAD EN EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL: Hallazgos y Recomendaciones para fortalecer su implementación a favor de la lucha contra la corrupción". Agosto 2020.

³⁴ Reporte la Corrupción en el Perú. Diciembre de 2017.

de una norma, con rango legal, que establezca sus competencias, objetivos, componentes e integrantes, y defina al ente rector del mismo.

Sin embargo y mientras se crea el sistema, la estrategia debe apuntar al fortalecimiento de la CAN Anticorrupción que aunque es un espacio de articulación en el que coordinan las instituciones, en la práctica cada una de ellas tiene sus propias dinámicas y trabajan, en la mayoría de casos, de forma independiente, de allí que su mejoramiento se traduce en la implementación de medidas ligadas directamente al desarrollo de la articulación interna y el desarrollo de capacidades institucionales de quienes la conforma, tales como la formulación de mecanismos integrados de coordinación, canales de comunicación que establezcan estrategias concertadas, marcos metodológicos o guías que indiquen cómo es que se coordina con las instituciones, así como indicadores para medir dicha actividad.

Así las cosas, la referida falta de articulación genera limitaciones para implementar de manera integral políticas vinculadas con la política de integridad, como es el caso del Sistema de Control Interno y la transparencia y acceso a la información. No obstante, se destaca el avance en la implementación del Sistema de Control Interno en las entidades de la administración pública, así como del estado de la implementación de los Portales de Transparencia Estándar a nivel de los Ministerios, Gobiernos Regionales, y Municipalidades capitales de Departamento.

a.1 Sistema de Control Interno en las entidades de la administración pública.

La Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las entidades del Estado, creada el año 2014 define al Sistema de Control Interno (SCI) como el conjunto de acciones, planes, políticas, normas, registros, organización, procedimientos y métodos organizados e instituidos en cada entidad del Estado para promover la eficiencia, eficacia y transparencia en las actividades realizadas por las entidades públicas. Además, como ente rector del Sistema de Control Interno, la Contraloría General de la República, es la encargada del diseño, desarrollo y articulación de las iniciativas implementadas por las diversas entidades en el fortalecimiento del SCI.

En ese marco, la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2019, estableció que todas las entidades del Estado, de los tres niveles de gobierno, que se encuentran bajo los alcances de la Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, tienen la obligación de implementar su Sistema de Control Interno, en adelante SCI, en un plazo de dieciocho meses, bajo responsabilidad funcional. El mencionado plazo venció el 30 de junio del 2020.

Asimismo, mediante Resolución de Contraloría N° 146-2019-CG, se aprueba la Directiva: “Implementación del Sistema de Control Interno en las entidades del Estado. Este instrumento alcanza a un total de 3,090 entidades, las cuales se encuentran obligadas de implementar el SCI, como se detalla a continuación, según nivel de gobierno:

- 364 entidades de nivel de gobierno nacional,
- 557 entidades de nivel de gobierno regional,
- 2,169 entidades de nivel de gobierno local.

En aplicación de la directiva, al 30 de junio de 2020, fecha en que venció el proceso de implementación del SCI, las entidades que se encuentran bajo su alcance debían elaborar y registrar en el aplicativo informático de la Contraloría General, tres (3) entregables correspondientes al proceso de implementación del SCI; asimismo, durante el mes de octubre de 2020, debían elaborar y registrar el 4to. entregable “Seguimiento del Plan de Acción Anual”.

A continuación, se describe los entregables que las entidades deben elaborar y registrar en el aplicativo informático del SCI, hasta el 31 de diciembre de 2020, que permiten evidenciar la implementación del SCI, así como el seguimiento del Plan de Acción Anual, conforme a lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria de la directiva:

Cuadro 1: Entregables que evidencian la implementación del SCI

| Entregables a registrarse dentro del proceso de implementación del SCI hasta el 30/06/2020 | | |
|--|---|--|
| N° | Entregables | Plazos (1) |
| 1er Entregable | Diagnóstico de la Cultura Organizacional | Hasta el último día hábil del mes de setiembre de 2019. |
| 2do Entregable | Plan de Acción Anual - Sección Medidas de Remediación | Hasta el último día hábil del mes de octubre de 2019. |
| 3er Entregable | Plan de Acción Anual – Sección Medidas de Control (*) | <ul style="list-style-type: none">• Primer periodo (Al 29/11/2019) Hasta el último día hábil del mes noviembre de 2019. Grupo 1: Un producto priorizado como mínimo. Grupo 2: Un producto priorizado como mínimo. Grupo 3: Un producto priorizado como mínimo. |
| | | <ul style="list-style-type: none">• Segundo periodo (Del 01/12/2019 al 30/06/2020) Hasta el último día hábil del mes de junio de 2020. (2) Grupo 1: Deben acumular tres productos priorizados como mínimo. Grupo 2: Deben acumular dos productos priorizados como mínimo. |
| | | <ul style="list-style-type: none">• Tercer periodo (Del 01/07/2020 al 31/12/2020) Hasta el último día hábil del mes de diciembre de 2020 Grupo 1: Deben acumular cuatro productos priorizados como mínimo Grupo 2: Deben acumular tres productos priorizados como mínimo. Grupo 3: Deben acumular tres productos priorizados como mínimo. |
| Entregables a registrarse para el Seguimiento del Plan de Acción Anual al 31/12/2020 | | |
| 4to Entregable | Seguimiento del Plan de Acción Anual | Hasta el último día hábil del mes de octubre de 2020, con información obtenida con fecha corte al último día hábil de setiembre de 2020. (2) |

(1) Los plazos excepcionales para el registro de los entregables se encuentran consignados en la Quinta Disposición Complementaria Transitoria de la Directiva N° 006-2019-CG/INTEG.

(2) Plazo modificado por la Resolución de Contraloría N° 130-2020-CG.

(*) Los grupos de entidades han sido establecidos dentro de la Clasificación de entidades para efectos de la implementación del SCI, regulado en el numeral 6.4 de la directiva.

En atención a lo expuesto y tomando en cuenta la información y documentación que las entidades del Estado han registrado en el aplicativo informático del SCI, al 31 de diciembre de 2020, sobre los entregables que evidencian la implementación del mencionado sistema, se describe a continuación los resultados obtenidos:

Cuadro 2: Presentación de los 4 entregables exigidos al 31 de diciembre de 2020, con información al 31 de diciembre de 2020.

| Entidades por nivel de Gobierno | | Entregables | | | | Cumplieron con enviar los cuatro entregables | No cumplieron con enviar los cuatro entregables |
|---------------------------------|--------------|--|---|---|--|--|---|
| | | Diagnóstico de la Cultura Organizacional | Plan de Acción Anual – Medidas de Remediación | Plan de Acción Anual – Medidas de Control | Seguimiento del Plan de Acción Anual (G1: 4, G2: 3, G3: 2) | | |
| Nacional | 364 | 349 | 345 | 306 | 320 | 299 | 65 |
| Regional | 557 | 509 | 498 | 371 | 395 | 343 | 214 |
| Local | 2,169 | 1,874 | 1,767 | 1,014 | 1,058 | 770 | 1,399 |
| Total | 3,090 | 2,732 | 2,610 | 1,691 | 1,773 | 1,412 | 1,678 |
| Porcentaje | 100% | 88% | 84% | 55% | 57% | 46% | 54% |

Fuente: Aplicativo Informático del SCI al 31/12/2020 (23:59 h.)

Como se puede apreciar del cuadro precedente, el porcentaje de entidades que cumplieron con presentar los cuatro entregables del 46 %: de las 3090 entidades comprendida bajo los alcances de la referida norma, 1412 cumplieron con presentar los 4 entregables.

Si bien el porcentaje general de cumplimiento es bajo, es importante destacar que existen diferencias significativas entre los tres niveles de gobierno. A nivel de gobierno nacional de las 363 entidades, 299 presentaron los cuatro entregables, lo cual representa el 82 %. A nivel regional, de las 557 entidades, 343 presentaron los cuatro entregables, lo cual representa el 62 %. Mientras que, de las 2169 entidades del nivel local, 770 presentaron los cuatro entregables, lo que representa el 36 %.

a.2 Transparencia. La transparencia de la información es una iniciativa que permite el desarrollo de un gobierno abierto que promueve una relación horizontal entre el gobierno y la ciudadanía, para la prevención, y lucha contra la corrupción. Se trata de un enfoque centrado en el ciudadano/a para crear valor a través de políticas de integridad y rendición de cuentas de las autoridades de gobierno, administradores públicos, y otros funcionarios/as (BID, 2016: 68).

Avances normativos. A continuación, se detallan las normas legales de transparencia activa:

- Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley N° 27927, Ley que modifica la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información.
- Decreto Legislativo N° 1353 que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses.
- Decreto Legislativo N° 1416 que fortalece el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Decreto Supremo N° 043-2003- PCM que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Decreto Supremo N° 072-2003-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Decreto Supremo N° 059-2004-PCM, que aprueba disposiciones relativas a la administración del “Portal del Estado Peruano”.

- Decreto Supremo N° 063-2010-PCM, que aprueba implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública.
- Decreto Supremo N° 070-2013-PCM que modifica el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 072-2003-PCM.
- Decreto Supremo N° 019-2017-JUS, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de Gestión de Intereses.
- Decreto Supremo N° 011-2018-JUS, que modifica el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1353, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2017-JUS.
- Resolución Ministerial N° 035-2017-PCM que aprueba la Directiva N° 001-2017-PCM/SGP “Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública”.

Entre los mecanismos que analizan la transparencia, encontramos como fuente de información principal la “Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de las entidades de la Administración Pública” (Anual 2019 – Primer semestre 2020) realizada por la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso de la Información Pública (ANTAIP). Así como la información verificada por la Defensoría del Pueblo, a través de los “Reportes de Supervisión de los Portales de Transparencia Estándar”. Ambas fuentes dan cuenta del estado de la implementación de los Portales de Transparencia Estándar a nivel de los Ministerios, Gobiernos Regionales, y Municipalidades capitales de Departamento.

Resultados Generales. De acuerdo al informe de la ANTAIP (anual 2019 – primer semestre 2020) se supervisaron 300 Portales de Transparencia Estándar (PTE), de los cuales solo 29 PTE alcanzaron el 100% de nivel de cumplimiento. Estos son:

- Gobierno Regional de La Libertad.
- Gobierno Regional de Apurímac.
- Gobierno Regional de Junín.
- Gobierno Regional de Piura.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Ministerio del Interior.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Defensoría del Pueblo.
- Contraloría General de la República.
- Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET).
- Instituto Peruano de Energía Nuclear (IPEN).
- Instituto Nacional de Enfermedades Neoplásicas (INEN).

- Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC).
- Despacho Presidencial.
- Dirección Nacional de Inteligencia (DINI).
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).
- Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial (CONIDA).
- Central de Compras Públicas - Perú Compras (PERÚ COMPRAS).
- Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI).
- Organismo Supervisor de la inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (OSITRAN).
- Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN).
- Programa Nacional para la Prevención y Erradicación de la violencia contra las Mujeres e Integrantes del Grupo Familiar (AURORA).
- Zona Arqueológica Caral/Mc.
- Proyecto Especial Chavimochic.
- Universidad Nacional del Altiplano.

Por el contrario, 8 PTE de entidades obtuvieron el 0% de nivel de cumplimiento. Al respecto, se puede señalar siguiente:

No se ha actualizado la información:

- Corte Superior de Justicia de Áncash.
- Corte Superior de Justicia de Apurímac.
- Corte Superior de Justicia de Huancavelica.
- Corte Superior de Justicia de San Martín.

No se tuvo acceso al PTE debido a que no está enlazado a su portal institucional:

- Universidad Nacional de Piura.

No han implementado PTE:

- Corte Superior de Justicia de Tumbes.
- Corte Superior de Justicia de Madre de Dios.
- Corte Superior de Justicia de la Selva Central.

Respecto al cumplimiento general de las 300 entidades supervisadas durante el 2019 y al primer semestre del 2020, se advirtió una disminución entre un periodo y otro, pasando de 62 % en la supervisión anual (2019) a 61 % en la supervisión del primer semestre 2020.

Respecto al nivel de cumplimiento por rubros de información, los que presentan el menor nivel de cumplimiento a nivel nacional son Participación Ciudadana (2019: 31 % y 2020-I: 30 %), Registro de visitas (2019 y 2020-I: 53 %), Actividades oficiales (2019: 64 % y 2020-I: 53 %).

Los rubros con mayor nivel de cumplimiento son: Acceso a la Información (2019 y 2020-I: 86 %), Planeamiento y Organización (2019: 77 % y 2020-I: 76 %) y Datos Generales (2019 y 2020-I: 75 %).

Por su parte, la Defensoría del Pueblo presenta los principales resultados de cumplimiento desagregados según los 3 niveles de gobierno. A continuación, se presenta dicha información:

Ministerios. El Balance Anual del 2018 del estado situacional de la implementación y cumplimiento de los Portales de Transparencia y Acceso a la Información (PTE) incluye a los 19 ministerios que forman parte del Poder Ejecutivo. Los resultados muestran un 85% de cumplimiento promedio en la difusión de información mediante sus PTE. Cabe destacar el nivel de cumplimiento de los siguientes sectores: Cultura que logró el mejor nivel general de cumplimiento, con 97%, seguido de Economía y Finanzas, con 94%, Salud, con 92% y Transporte y Comunicaciones, con 91%.

Por otro lado, el menor nivel de cumplimiento lo registró el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos con 71% y la Presidencia del Consejo de Ministros con 74%. En cuanto a la información que los ministerios publican en los PTE, los rubros más difundidos por los ministerios y la PCM fueron los referidos a Personal, Actividades Oficiales y Registro de Visitas a Funcionarios Públicos, con 100% de nivel de cumplimiento, seguidos de los rubros de Presupuesto, con 93% y Datos Generales, con 89%. Mientras que el rubro menos difundido fue Acceso a la Información Pública, con 70%, seguido de Contratación de Bienes y Servicios, con 82%, Planeamiento y Organización con 83% y Proyectos de Inversión e Infobras, con 84%.

Gobiernos Regionales. En el nivel regional se registra un promedio de implementación del 57%, aquí, los gobiernos regionales de La Libertad y Cajamarca registraron los niveles más altos de implementación de los PTE con 97% y 94% respectivamente; seguidos por Ica con 85% y Piura con 82%. Sin embargo, las regiones de Madre de Dios (35%), Tumbes (35%), Loreto (32%) y Ucayali (26%) registraron los promedios más bajo del nivel de cumplimiento anual.

Según el Balance Anual, la información más publicada en los Portales de Transparencia Estándar de los Gobiernos Regionales en el año 2018 está relacionada a Información Presupuestal y Datos Generales, registrando 82% y 74% de nivel de cumplimiento, respectivamente.

Se registró bajos niveles de cumplimiento en los rubros de Participación Ciudadana, con un promedio anual de 31%, y de Información de Contrataciones con 44%.

Municipalidades Provinciales Capitales de Departamentos. Según el Balance Anual 2018 de la Defensoría del Pueblo, en la supervisión realizada para la elaboración del informe se verificó que 23 de las 25 municipalidades provinciales supervisadas cuentan con sus PTE operativos. Si bien las municipalidades provinciales de Huaraz y Maynas cuentan con un enlace al PTE, estos presentan problemas de operatividad que impiden su acceso. Así, estas municipalidades fueron calificadas por la Defensoría con 0% de nivel de cumplimiento en la difusión de información mediante los PTE.

En contraste a lo señalado en el párrafo anterior, a nivel general se identifica un nivel de cumplimiento promedio de 41% en la difusión de información mediante sus PTE. La Municipalidad de Huancayo obtuvo el mayor promedio de nivel de

cumplimiento de implementación con 79%, le siguen las municipalidades provinciales de Piura y Lima, con 76 y 75%, respectivamente.

El 2018, la información publicada en los PTE con mayor nivel de cumplimiento fueron los referidos a Información Presupuestal (75%), Acceso a la Información Pública (60%) y Datos Generales (58%). Por el contrario, los rubros que registraron el menor nivel de cumplimiento en el promedio anual, fueron los correspondientes a Participación Ciudadana (16%), Registro de visitas a funcionarios públicos (20%), Contratación de Bienes y Servicios (22%) y Actividades Oficiales (24%).

A partir de la información analizada en esta sección, se puede apreciar que nuestro país no ha consolidado la implementación de los mecanismos encargados de promover la integridad pública; así, en el caso del control interno y la transparencia aún existen brechas de implementación, situación que resulta más grave a nivel de gobiernos regionales y locales, razón por la cual es necesario incidir en acciones que revierta esta problemática adoptando otras herramientas que permitan la gestión de riesgos asociaciones a la corrupción.

1.6.1.2 Bajo nivel de integridad de los servidores públicos.

No por causalidad, la presente causa se encuentra en el centro del modelo del problema público; ésta se enfoca en la persona, en el ser, pero en su rol de servidor público. Así, cualquier estrategia que se adopte para lograr la prevención de la ocurrencia de actos de corrupción en la Administración Pública debe partir de las personas que ocupan una función pública, del “servidor” como célula fundamental de dicho proceso, como testigo pero también como protagonista, como portador e impulsor principal, como factor clave para apuntar en primer orden, a la dimensión ética o moral de los servidores públicos, de lo que finalmente partirá la erradicación o disminución de los actos de corrupción.

No en vano, en las Principales Conclusiones del Simposio Internacional “Políticas de Integridad en Latinoamérica y posibilidades desde el servicio civil”, específicamente el punto ***Integridad y el impulso de la carrera pública meritocrática en el Perú***, se indicó lo siguiente: “*A modo de conclusión, el cambio se debe dar de manera profunda en los servidores civiles, es decir, el centro debe ser la persona para que los sistemas, normas y procedimientos de integridad funcionen.*” (subrayado del autor). En el mismo sentido, tal y como lo describe Goodsell citado en el papers de la Universidad del Pacífico y ESADE Business School³⁵, *las decisiones de los trabajadores públicos, tienen una especial importancia, afectan la vida de los ciudadanos y representan lo que significa, su gobierno en realidad.* Así, continúa el citado documento señalando que “*...Por este motivo, el rol de los valores en las organizaciones públicas parece tener una gran importancia en su razón de ser como organizaciones al servicio de las sociedades y para facilitar los criterios de conducta y acción que garanticen la eficacia y eficiencia de su gestión. Por ello, uno de los principales retos de las organizaciones del sector*

³⁵ “Lo que vale el trabajo en el sector público: estudio exploratorio del significado de los valores organizacionales en el sector público en Perú”. Rachel Gabel Shemuelia, Gustavo Yamadaa y Simon Dolanb, publicado en *Journal of Work and Organizational Psychology*. 2013.

público es liderar con la identificación y priorización de los múltiples valores que consideren importantes. (...)”.

Es así que, en el marco de la actualización de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, se apunta a generar un cambio cultural sostenible en los servidores públicos y, en consecuencia, en las entidades públicas, orientados a desarrollar comportamientos tendentes al cuidado y la gestión íntegra y transparente del interés general, con la **finalidad de prevenir y sancionar la ocurrencia de actos de corrupción**.

En esa línea, la posibilidad de producir cambios efectivos y sostenidos en el comportamiento de los servidores públicos supone congregarlos en torno a valores y creencias que contribuyan a generar, efectivamente, valor público y confianza en los ciudadanos. En ese sentido, resulta necesario impulsar una profunda transformación que permita, por un lado, convertir entidades en instituciones que atraigan y conserven a profesionales idóneos y, a la vez, se constituyan en espacios de formación permanente, de manera que se configure un nuevo carácter en los servidores del sector público.

Esta premisa constituye una apuesta por un cambio cultural y transformación de las organizaciones y una pretensión central de esta Política en pro de la integridad y prevención y sanción de la ocurrencia de actos de corrupción.³⁶

Hacia la dirección antes mencionada, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) sostiene³⁷ que el sistema de recursos humanos está centrado en la persona y en sus talentos, enfocándose en potenciar las capacidades técnicas y cognitivas de los profesionales que integran el servicio público; haciéndose cada vez más frecuente y necesario empezar a mirar la dimensión ética o moral de los servidores, la cual forma parte indisoluble de su identidad.

Así las cosas, se desprende con meridiana claridad que tanto la ocurrencia de actos de corrupción como su erradicación o disminución, tienen su punto de encuentro y de partida en el ser que lo ejecuta, el servidor público.

También, es imperante resaltar lo que señala SERVIR³⁸ en relación al consenso que existe en que el carácter ético se forma desde la primera comunidad de vida, es decir, desde la familia y desde la educación básica; no obstante, la claridad sobre dicho consenso, no debe dejar de insistirse en que la enseñanza y reflexión sobre la ética es un aspecto que debe seguir con las personas a lo largo de sus vidas, especialmente si ejercen funciones públicas.

³⁶ “Política Pública de Transparencia, Integridad y no tolerancia con la Corrupción en Bogotá.” Documento Técnico de Soporte. Agosto 2015.

³⁷ Estudio de percepciones de los servidores civiles sobre el clima ético de sus entidades públicas. Diciembre 2019.

³⁸ Estudio de percepciones de los servidores civiles sobre el clima ético de sus entidades públicas. Diciembre, 2019.

Por último, la importancia de esta causa directa estriba en que la integridad y competencia de los funcionarios públicos tiene un impacto positivo en la sociedad y en el desarrollo económico, en especial, es importante que los servidores públicos no sean corruptos³⁹....”. Así las cosas, se tiene que esta causa inmediata del problema público, a su vez se genera por problemas o situaciones negativas, tales como:

a) Desconocimiento y/o desapego de las normas de conducta aplicables al ejercicio de la función pública.

La presente causa indirecta se vincula con la referida a la tolerancia social a las prácticas corruptas, ya que el mencionado desapego y/o desconocimiento de las normas de conductas aplicables al ejercicio de la función pública, se ha venido generando por el no cuestionamiento social por actos de corrupción, o de cualquiera que desconozca nociones de integridad o de inconductas funcionales.

En ese sentido es propicio mencionar que la PNILCC vigente incluyó como objetivo específico (OE 1.4), el ***promover e instalar una cultura de integridad y de ética pública en los/las servidores/as civiles y en la ciudadanía***; así la necesidad de instalación de dicha cultura posee su génesis en la tolerancia social a las prácticas corruptas, específicamente a la indiferencia ciudadana que han reducido los niveles e intensidad de los cuestionamientos a cualquier noción de integridad, generando así un ambiente de permisividad y de justificación en algunas situaciones; por ejemplo, como la analizada en la Política Nacional de Lucha contra el Crimen Organizado⁴⁰, que señala que los individuos pueden llegar a ver la corrupción como algo necesario para aceitar el engranaje burocrático; la no sanción a personal del sector público si es que realizan obras en beneficio de la población; o en los casos de alta corrupción, los ciudadanos ven las prácticas corruptas como parte de los costos de hacer negocios.

Por lo antes expuesto y tal como se manifiesta en la PNILCC vigente, que las mencionadas prácticas se admitan como si fueran condiciones y conductas normales e intrínsecas de la vida en común, supone una grave crisis en la sociedad que indefectiblemente socava la legitimidad de cualquier acción que pretenda combatir la corrupción; de allí que, se haya avanzado formulando algunas acciones en el marco de la implementación de la PNILCC, en la que el Ministerio de Educación, SERVIR, escuelas públicas y privadas, entidades públicas en todos los niveles de gobierno, colegios profesionales, gremios empresariales, sindicatos y asociaciones en general, son responsables de i) Incluir en el currículo nacional la materia de valores y ética pública, de manera que se convierta en un elemento estructural en la formación de los estudiantes; ii) evaluar y actualizar el código de ética de la función pública; iii) implementar programas de integridad en los centros

³⁹ Exposición de Motivos del Decreto Legislativo No. 1327, que establece Medidas de Protección para el denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe.

⁴⁰ Aprobada por Decreto Supremo No. 017-2019-IN

de estudios superiores que contribuyan a la concientización permanente de la ciudadanía en la aplicación práctica de estos valores y en su ejercicio cotidiano frente a escenarios complejos; iv) formular códigos de ética efectivos en colegios profesionales, gremios empresariales, sindicatos y asociaciones en general; v) articular las iniciativas de capacitación en temas de integridad y lucha contra la corrupción de acuerdo a los objetivos planteados en la PNILCC vigente.

Pues bien, las acciones citadas precedentemente, contribuyen al logro de la meta planteada respecto del mencionado objetivo, y que ha sido precisada como la construcción de una sólida educación en valores y una cultura de integridad en la actuación pública que tienen por finalidad revertir la tolerancia a las prácticas de corrupción por parte de los/las ciudadanos/as; de allí que resulta propicio mencionar los avances verificados hasta ahora y que han sido expuestos en el Informe de Seguimiento y Monitoreo del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, al señalar que se *“...se avanzó en el desarrollo y publicación de herramientas curriculares que incorporan valores y principios éticos para propiciar una cultura de integridad en los niveles de inicial, primaria y secundaria; así como en el servicio educativo especializado, a través de enfoques transversales y áreas de desarrollo personal, ciudadanía y cívica”*. Sin embargo, también debe mencionarse que retos pendientes, se indica que *“...a efectos de evaluar el impacto de las herramientas curriculares antes mencionadas, resulta necesario concretar un mecanismo que permita monitorear su utilización en las instituciones educativas e incidir en mecanismos que aseguren la inclusión de principios éticos y valores ciudadanos en los centros de formación técnica y universitaria”*.

Ahora bien, la reducción de los niveles de cuestionamiento social que genera permisividad y la admisión de las prácticas corruptas como parte normal de la vida común, se puede evidenciar en los resultados de la XI Encuesta realizada por Proética (2019), en la que se observa que solo el 27% consignó el rechazo definitivo a los actos de corrupción, mientras que el 68% se ubica en el grupo denominado “tolerancia media”, es decir, se trata de personas que se muestran indiferentes a los actos de corrupción.

b) Escaso liderazgo ético de la alta dirección y de los funcionarios con capacidad de decisión.

El liderazgo ético ha sido un factor importante en diversos países para la gobernanza en materia de integridad y lucha contra la corrupción. Así, en países como Canadá⁴¹ la observancia y garantía de los valores y ética del servicio público están a cargo de funcionarios senior, apoyando a directores y funcionarios de alto nivel para velar que la organización dé el ejemplo de los valores y principios del servicio público en todos los niveles de la misma; el apoyo del mencionado funcionario apunta a concientizar, a fomentar la comprensión y la capacidad de aplicar el código entre los empleados, teniendo como soporte al liderazgo basado en valores.

⁴¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) (2017), *Estudio sobre integridad en el Perú: reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*.

En el mismo orden de argumentos, puede señalarse que el liderazgo ético de los funcionarios es determinante, y además ejerce presión e influencia el comportamiento del resto de servidores públicos; tan es así, que puede observarse como dentro del análisis de la corrupción, se han seleccionado casos emblemáticos⁴², considerando dentro de los factores para dicha selección, los índices de corrupción de altos funcionarios brindado por la Procuraduría; en efecto, dichos casos son considerados “emblemáticos” porque atienden a criterios como monto económico comprometido, delitos cometidos y, principalmente, porque involucran a **servidores públicos de alto nivel (presidentes regionales, alcaldes, gerentes, directores)**.

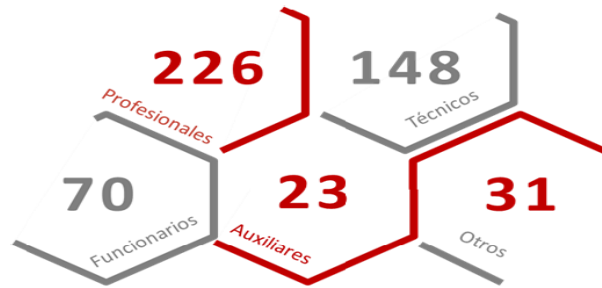
Asimismo, del estudio referido en el párrafo precedente, se resalta también que detrás del triunfo electoral en las regiones hay un sinfín de relaciones y promesas, a través de las cuales se va construyendo una especie de hipoteca de los candidatos para con los empresarios que financian dichas campañas; en ese sentido, se ha observado por una parte, como el candidato ganador coloca como trabajadores de serenazgo, limpieza pública, entre otros puestos, a los colaboradores de menor educación, y a colaboradores que son profesionales los coloca en puestos intermedios y altos en las distintas gerencias, aunque no necesariamente tengan las capacidades para ese cargo; y por otro lado, el apoyo de los citados empresarios o inversionistas que financian la campaña electoral respectiva, tendrá una gran influencia en la designación de los altos cargos de la burocracia regional. Así, el personal de confianza no necesariamente reunirá las cualidades profesionales y éticas, sino que estará, más bien, en esos puestos por favores políticos y, en gran medida, colaborará o participará con las redes de corrupción; en especial y cuando por lo general, dichos funcionarios integrarán los Comités de Selección de la administración regional, lo que pudiera generar direccionamiento de los concursos y licitaciones, y en el mejor de los casos, no hacer seguimiento debido a los mismos, retrasando fechas, quitando rigurosidad al proceso, etc.

Lo antes expuesto, no sólo sucede en regiones y no sólo se verifica en virtud de las particularidades y características sociales, económicas y culturales de las mismas; ello sucede en mayor o menor medida, en otros niveles de gobierno. En el nivel de gobierno nacional, se tiene que el liderazgo ético de los funcionarios se muestra en niveles que no son los mejores; como evidencia de ello se hace referencia al Registro de Procedimientos Administrativos vinculados a actos de corrupción (REPRAC)⁴³, del que se desprende que de un total de 498 servidores del Poder Ejecutivo que se vieron implicados en algún acto administrativo de corrupción, 226 eran profesionales, 148 servidores eran técnicos, 70 eran funcionarios o directivos, 23 auxiliares y 31 empleados que realizaban otras funciones dentro de la Administración Pública (ver Figura 24).

Figura 24.- Número de implicados según función laboral.

⁴² “El Círculo de la Corrupción en los Gobiernos Regionales. Los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios”. 2018

⁴³ Reporte Estadístico correspondiente al año 2016.



Fuente: Reporte del REPRAC 2016.

De los resultados antes mostrados, se tiene que de los 498 servidores implicados 85,94% de ellos pertenecen al nivel medio de las entidades; es decir, el 14.05% que pertenecían al Alto Nivel de las mismas, no sólo no ejercieron un sólido liderazgo ético y tampoco difundieron el ejemplo de un liderazgo soportado en valores y principios éticos en sus respectivas entidades, sino que ellos mismos cometieron actos de corrupción, o estuvieron implicados en su comisión.

Como corolario de todo lo antes expuesto, se tiene que el Consejo de la OCDE ha recomendado como estrategia contra la corrupción, la Integridad Pública⁴⁴; en esa dirección, la OCDE ofrece a los responsables políticos una visión estratégica de la integridad pública; que cambia políticas de integridad ad hoc por políticas basadas en evidencias consideradas del contexto donde se aplican, con un enfoque conductual y de gestión de riesgos, poniendo especial énfasis en promover una cultura de integridad en toda la sociedad. Esta visión estratégica de la integridad pública, comprende i) un sistema de integridad coherente y completo; ii) una cultura de integridad pública, y iii) una rendición de cuentas eficaz.

Ahora bien, se hará zoom en la cultura de integridad comprendida dentro de la visión estratégica de integridad pública antes detallada; este componente a su vez, incorpora elementos que confluyen para su implementación, tales como i) Sociedad. empresas, individuos y actores no gubernamentales defienden la integridad pública y no toleran la corrupción; ii) Liderazgo. Los directivos guían con integridad a los organismos del sector público; labran la 'agenda de integridad' y la comunican a la organización; iii) Meritocracia. El sector público procura emplear individuos profesionales y cualificados que tengan un compromiso profundo con los valores de integridad del servicio público; iv) Formación. Los servidores públicos cuentan con las habilidades y capacitación necesarias para aplicar las normas de integridad; v) Apertura. Los planteamientos de integridad son discutidos abiertamente y libremente en el lugar de trabajo y es seguro reportar sospechas de faltas a la integridad.

Pues bien, en el contexto de la visión estratégica anterior, resalta el elemento "liderazgo", ya que los altos funcionarios guían con integridad a las instituciones que dirigen, dan el ejemplo y procuran que su liderazgo se soporte en la observancia de

⁴⁴ "Integridad Pública. Una Estrategia contra la Corrupción. Desigualdad, exclusión y desencanto: el costo real de la corrupción". Consejo de la OCDE. Enero 2017.

valores. Así las cosas, la OCDE recomienda a los responsables políticos, que para la promoción de la cultura de integridad, concretamente, i) incluyan el liderazgo íntegro en todos los perfiles de responsabilidad de la entidad pública respectiva, como criterio de selección, designación o ascenso para puestos de responsabilidad, así como evaluando el desempeño de los gerentes con respecto al sistema de integridad pública en todos los niveles de la entidad; ii) asistiendo a los responsables en su función de líderes éticos mediante el establecimiento de atribuciones precisas, prestando apoyo organizativo (como control interno, instrumentos de recursos humanos y asesoramiento jurídico), proporcionando formación y orientación periódicas para promover una mayor concienciación, y mayores competencias, sobre el ejercicio de un discernimiento adecuado en cuestiones que afecten a la integridad pública; iii) desarrollando marcos de gestión que promuevan responsabilidades gerenciales para la identificación y atenuación de riesgos en materia de integridad.

En línea con las ideas antes expuestas, es propicio citar la percepción de los servidores públicos respecto de algunos comportamientos que representan conflicto de interés, en las entidades en las que laboran; en esa dirección, se tiene como evidencia lo mostrado por servir en su “Estudio de percepciones de los servidores civiles sobre el clima ético de sus entidades públicas”, en la que la mayoría de los encuestados los funcionarios de altos cargos son los que casi siempre estarían recibiendo regalos; de allí que esto constituiría un punto crítico, como quiera que es la Alta Dirección la que cumple un rol preponderante no solo en cuanto a la promoción de la integridad al interior de las entidades sino también como modelo a seguir; así que si ellos reciben presentes, se podría generar dudas respecto de la transparencia de su gestión.

Como último aporte de esta causa y en el marco del diseño de la Estrategia Nacional para el Fortalecimiento de los entes rectores de los Sistemas del Estado y de las políticas nacionales y sectoriales, es necesario resaltar que uno de los componentes de dicha estrategia es la determinación de las materias de capacitación transversales para el fortalecimiento del servicio civil, para lo cual se conformó un “Grupo de Trabajo Multisectorial”, a través de la emisión de la Resolución Ministerial No. 129-2019-PCM.

En ese sentido, se establecieron como materias de capacitación transversales para el fortalecimiento del servicio civil, las siguientes: i) interculturalidad, ii) derechos humanos, iii) género, iv) integridad, v) territorialidad, vi) gobierno digital y vii) servicio al ciudadano.

Como se observa, una de las materias de capacitación considerada transversal, es “integridad”; sobre la que el mencionado Grupo multisectorial de Trabajo diseño el contenido a impartir. En esa dirección, se formuló como objetivo de la materia de capacitación transversal de integridad “Interiorizar y defender la integridad para el correcto ejercicio de la función pública, el fortalecimiento de la reputación institucional y la creación de valor para la ciudadanía”.

Así las cosas y partiendo del objetivo de la materia caracterizada, en la Matriz del contenido a impartir se ha afirmado que pese a que en la práctica muchas veces prima el sentido común, 87% de los funcionarios que participaron en una encuesta (GIZ, 2018) consideró que no basta la intuición personal para actuar éticamente, por lo que resulta necesario capacitarse. En consecuencia, los conceptos de integridad y los mecanismos de prevención, investigación y sanción de prácticas cuestionables deben ser permanentemente difundidas y abordadas, de allí que, al ser la falta de integridad un tema recurrente en la sociedad, en general, es indispensable reiterar los conceptos y enfatizar la necesidad de ser rigurosos al máximo a efectos de inclusive evitar la apariencia de actos irregulares.

Asimismo, es importante destacar que en la referida Matriz de Contenido de la Materia de Integridad, se han propuesto capacitaciones para todos los roles de servidores, sin embargo debe hacerse especial referencia a la prevista para **Directivos (Directores, Gerentes, Jefes de Oficina)**, cuyo aspecto a desarrollar es el Modelo de Integridad Pública y cuyo objetivo, es que este servidor pueda **comprender la utilidad estratégica del enfoque de integridad y de los componentes del modelo de integridad para el desarrollo de una mejor gestión institucional.**

c) Tolerancia media/alta e inacción de la sociedad frente a la corrupción.

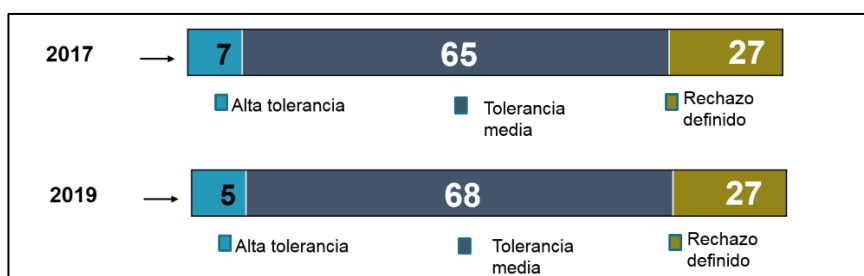
La evidencia demuestra que la cultura de integridad de la sociedad peruana aún necesita fortalecerse; tanto a nivel de lo que entienden por corrupción, el reconocimiento de la responsabilidad personal en el fenómeno de la corrupción, así como en las prácticas concretas que realizan.

Así, lo antes mencionado posee su sustento en la tolerancia a la corrupción, por ejemplo. Mediante una aproximación a la tolerancia a la corrupción se busca conocer la percepción de la ciudadanía sobre prácticas corruptas, tanto en el ámbito cotidiano como en el accionar de los funcionarios públicos y políticos.

Como se muestra en la Figura 25, según la XI Encuesta realizada por Proética (2019),⁴⁵ el 68% de los peruanos tienen una tolerancia media a la corrupción, es decir no rechaza definitivamente la corrupción, pero tampoco la aprueba por completo. Esto se evidencia sobre todo cuando al analizar los rubros que se plantean en el estudio se observa que los peruanos identifican claramente como hechos contrarios a la integridad (corrupción) cuando el actor es una autoridad o un político, mas no cuando se trata de ciudadanos de a pie (evitar pagar el IGV, pagar alguna coima para solucionar un problema, robar cable, etc.).

Figura 25: XI Encuesta Nacional sobre Corrupción – Perú

⁴⁵ Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción. Proética (2019). Disponible en: <https://www.proetica.org.pe/contenido/xi-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru-2019/>



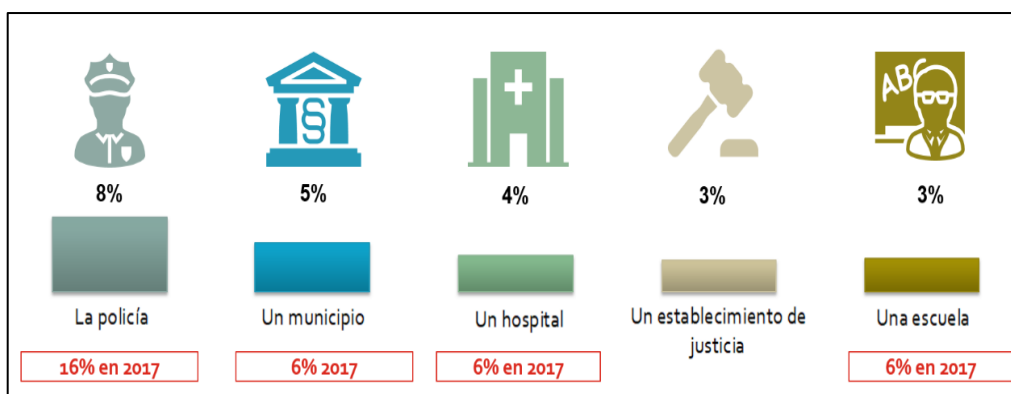
Fuente: Información extraída de la Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción. Proética (2019).

Que el grueso de la población en el nivel de tolerancia media a la corrupción, constituye una situación que representa un gran reto para las entidades encargadas de prevenir la corrupción. Por ello, gran parte de los esfuerzos deben estar orientados en consolidar una cultura de integridad en la que la ciudadanía se cuestiona las prácticas que van en contra de la integridad y que normaliza las prácticas corruptas.

En el mismo orden de ideas expuesto, la debilidad de la cultura de integridad posee otra evidencia en el denominado Pago de Coimas.

Pues bien, respecto de la citada práctica de corrupción por parte de la ciudadanía, la Figura 26 evidencia que de acuerdo a la XI Encuesta de percepción de la corrupción de Proética (2019) también recoge información. Según los resultados del último estudio, un 13% señala haber pagado una coima el 2019. De este colectivo, principal incidencia tienen los pagos a la Policía (8%), municipios (5%), hospitales o centros de salud (4%), establecimiento de justicia (3%) y las escuelas (3%). Cabe mencionar que este porcentaje de redujo ligeramente respecto a los resultados obtenidos en el estudio anterior que realizó Proética el 2017.

Figura 26: XI Encuesta Nacional sobre Corrupción – Perú.



Fuente: Información extraída de la Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción. Proética (2019).

Asimismo, debe resaltarse que más del 50% de los encuestados que pagó coimas justifica este pago ante la falta de efectividad en las instituciones públicas. Asimismo, el 91% no denunció la corrupción principalmente porque no confía en que las autoridades hagan algo efectivo.

Por último y en acuerdo a las evidencias mostradas en el documento de la Política Nacional de Lucha Contra el Crimen Organizado⁴⁶, se sustenta que la comentada tolerancia también se puede relacionar con cierta desesperanza frente al Estado, ya que una buena parte de los ciudadanos rechaza a las instituciones públicas por no hacer nada respecto de las prácticas corruptas, así como por ser indiferentes ante los atentados recurrentes contra el erario público y contra la acumulación social de riqueza.

En ese orden de ideas, la política nacional antes citada señala que si bien es cierto “el rechazo a la corrupción en la política se ha incrementado con respecto al 2013, no obstante, la acción que aún sería tolerada por la ciudadanía sería la de no sancionar a personal del sector público si es que hacen obras en beneficio de la población”. De igual forma, continúa indicando que algunos individuos consideran la corrupción como una práctica necesaria para el funcionamiento del engranaje burocrático, e incluso comienzan a verla como un costo más de hacer negocios.

1.6.1.3 Deficiente capacidad sancionadora del Estado.

Para consolidar la capacidad sancionadora del Estado, ya sea en vía administrativa para los casos de conductas infuncionales vinculadas a actos de corrupción, como en vía judicial, respecto de los casos de corrupción identificados, se exige necesariamente fortalecer a los órganos responsables y facilitar las dinámicas propias de los ámbitos correspondientes (administrativo y/o judicial) para asegurar las sanciones finales.

En ese sentido, debe señalarse que la capacidad sancionadora se ve impactada por muchos aspectos, entre los cuales se encuentra el manejo de la información para iniciar la tramitación correspondiente, tendente a la investigación del acto en cuestión; así, se resalta la importancia de las denuncias, ya que ello permite iniciar el proceso tendente al esclarecimiento y/o sanción del acto denunciado; por ende, resulta obvio que la no disposición a denunciar, limita la capacidad del Estado para evitar la impunidad en la comisión de esta clase de actos. Esto puede aplicarse, tanto en la vía administrativa como en la vía judicial.

Asimismo, se destaca que antes de llegar a la etapa de sanción, todo expediente que se tramite debido a la presunta comisión de un acto de corrupción, debe verse precedido por una investigación, y en la mayoría de los casos, por una labor de detección del órgano correspondiente. En ese orden de fases, se apunta siempre a la sanción de un acto de corrupción o de una conducta funcional, si es en vía administrativa. No puede disponerse de capacidad sancionadora, sin que todos los involucrados en esa cadena de acciones y actividades, posean una gestión fuerte y consolidada, que les permita, además, articularse con el resto de los involucrados para la lucha contra la corrupción.

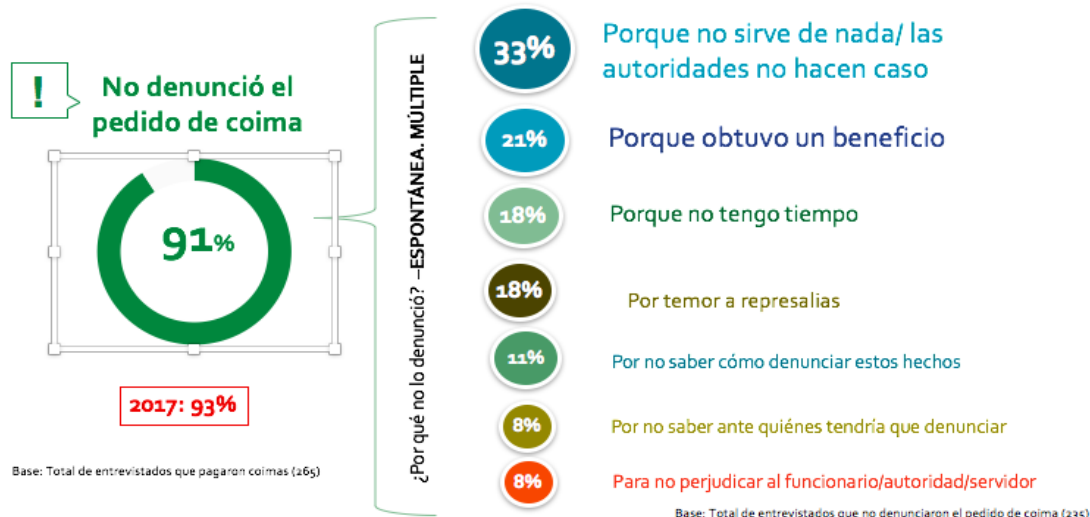
a) Limitada capacidad del Estado para promover y brindar mecanismos eficientes de denuncia a la ciudadanía.

De acuerdo a los resultados de la XI Encuesta nacional anual sobre percepciones de corrupción, aplicada por Proética, se ha mostrado que el 91% de los

⁴⁶ Dicha política nacional cita evidencias, extraídas de Proética (2017), Confiep (2007) y USAID (2015).

encuestados no denunció un pedido de coima, así como que la **“principal razón para no denunciar es la percepción de ineficacia por parte de las autoridades o sensación de complicidad”**, en ese sentido y en un orden de ideas más específicos de los resultados obtenidos, se tiene que las razones para no denunciar referidas a i) *por temor a represalias*; ii) *por no saber cómo denunciar*; y iii) *por no saber ante quien tendría que denunciar*, representa el 37%. Ver Figura 27.

Figura 27.- Razones para no denunciar el pedido de coima.



Fuente: Información extraída de la Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción. Proética (2019).

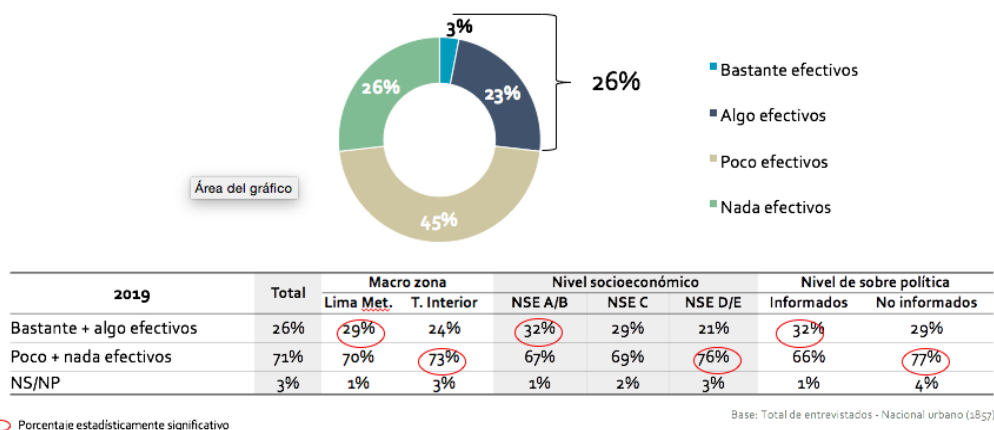
Así las cosas, de los resultados antes señalados se resalta que del total de razones listadas por las que los ciudadanos no denunciaron un pedido de coima, el 37 % se refiere a la debilidad del mecanismo de denuncia y al de protección del denunciante, evidenciando con ello la ineficiencia de uno de los mecanismos más importantes.

De igual forma y respecto de denuncias vinculadas a favores sexuales, Proética señala que el 58% no denunció, principalmente por las mismas razones señaladas anteriormente, reiterando con ello la debilidad del mecanismo de denuncia.

En el mismo orden de ideas, en cuanto a cómo la ciudadanía percibe que tan efectivos son los resultados del mecanismo de denuncia por casos de corrupción, se tiene que sólo el 26% considera que es efectivo, frente a un mayoritario 71% que no ve resultados efectivos con la formulación de denuncias; de allí que el Estado, no sólo no formula mecanismos eficientes para denunciar casos de corrupción, sino que es evidente que no los promueve entre la ciudadanía. Ver Figura 28.

Figura 28.- Efectividad percibida con respecto a las denuncias por corrupción es de 26%, frente a un mayoritario 71% que no ve efectividad.

¿Qué tan efectivos cree que son los resultados de las denuncias por casos de corrupción?- CON TARJETA, MÚLTIPLE



Fuente: XI Encuesta nacional anual sobre percepciones de corrupción. Proética.

También puede mencionarse que el Estado no ha sido capaz de brindar mecanismos eficientes de denuncias, así como tampoco promoverlos; ello se puede evidenciar de los reportado a través del REPRAC, en relación a que sólo el 29% de los expedientes de procedimientos administrativos disciplinarios vinculados a actos de corrupción, se iniciaron por una denuncia, mientras que el 71% se originaron de oficio⁴⁷.

De igual forma, es relevante decir que las denuncias son mecanismos disponibles para que los ciudadanos colaboren en la lucha contra la corrupción, suministrando información determinante que permita aplicar las sanciones que correspondan, tanto en la vía administrativa como en la penal. Es por ello, que en la PNILCC vigente se formuló como un objetivo prioritario, alegando principalmente que “...que hasta hoy no es posible afirmar que exista una cultura de la denuncia ciudadana. Algo que, además, no ha sido promovido activamente por parte del Estado como una estrategia eficaz en la lucha contra la corrupción”.

Por lo antes expuesto, se ha considerado conveniente mostrar los avances logrados en el cumplimiento del objetivo antes mencionado y en ese sentido, el Informe de Seguimiento y Monitoreo del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, reportó: “...la aprobación de modificatorias al Reglamento del Decreto Legislativo 1327, que establece medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe, precisando sus funciones respecto a la gestión de denuncias en relación con las medidas de protección para el denunciante. ...”, así como, la implementación de “...la Plataforma Digital Única de Denuncias del Ciudadano (<https://denuncias.servicios.gob.pe/>). Esta herramienta brinda un entorno sencillo, seguro y efectivo al ciudadano, permitiendo la reserva de su identidad, la posibilidad de realizar denuncias anónimas, así como generar trazabilidad y estadísticas de las denuncias que ingresen al sistema. ...”

⁴⁷ Reporte Estadístico del REPRAC, correspondiente al año 2016.

No obstante, lo anterior, también señala el mencionado Informe que quedan retos pendientes al respecto, señalando que *“...tras el desarrollo y prueba de la Plataforma Digital Única de Denuncias del Ciudadano, constituye un reto pendiente fortalecer la interconexión de la plataforma con las entidades públicas, de manera incremental. ...”*, así como se requiere *“...desarrollar una estrategia eficaz que permita el fortalecimiento de los incentivos monetarios a quienes denuncien actos de corrupción en el sector público, para lo cual se requiere un análisis de impacto del marco normativo actual y tomar en cuenta experiencias internacionales. ...”*

En consecuencia y con fundamento en lo antes expuesto, se evidencia cómo, en cuáles aspectos y en qué medida se encuentra limitada la capacidad del Estado para promover y brindar mecanismos eficientes de denuncia a la ciudadanía

b) Limitada capacidad de sanción en el ámbito administrativo.

Como ya se ha señalado, en el reporte del REPRAC antes citado se muestra el motivo de apertura de los expedientes, señalando si éste se originó de oficio, en el marco de su labor de control, o si se originó debido a una denuncia presentada. De la lectura de lo reportado, se evidencia que el 71 % de los expedientes se originó de oficio y apenas el 29%, se originó por causa de una denuncia; de lo que puede concluirse que los mecanismos de denuncia no son eficientes y, por tanto, dicha debilidad contribuye con la impunidad de los actos de corrupción, en vía administrativa.

En el mismo orden de evidencias expuestas, el reporte del REPRAC señala que de los 570 procedimientos administrativos disciplinarios registrados 210, es decir, el 37%, cuentan con una decisión emitida que resuelve el caso, mientras que 360, o sea el 63% se encuentran todavía en trámite; ahora bien, debe resaltarse que no necesariamente el que un procedimiento se haya decidido, implica que se haya impuesto una sanción, si denota que la capacidad de respuesta de las entidades del Poder Ejecutivo, se orienta hacia la imposición de las sanciones que correspondan en vía administrativa.

Así las cosas y considerando lo reportado, en el sentido de que el número de procedimientos esperando a ser resueltos es alto, es forzoso concluir que la capacidad de sanción por parte de las entidades del Poder Ejecutivo no está siendo la adecuada. En esa línea, se muestra que los 210 procedimientos administrativos sobre los cuales se ha emitido una decisión, sólo a 130 se les impuso una sanción, es decir, el 62% de los procedimientos resueltos derivaron en la aplicación de una sanción administrativa.

En adición a lo anterior y respecto de los 130 procesos que fueron sancionados no pesa necesariamente una decisión firme. Si bien 71 de los procedimientos si la tiene, hay 56 procesos que se encontraban en reconsideración.

En otro orden de ideas, debe señalarse que, aunque la PNILCC vigente ha previsto un Eje que abarca la capacidad sancionadora del Estado, éste no profundiza en la capacidad de imponer sanciones en vía administrativa, por el contrario, se enfoca en la sanción penal.

c) Limitado desarrollo y alcance de los mecanismos de investigación, persecución y sanción de delitos de corrupción.

Respecto de la presente causa indirecta, es importante destacar que algunos instrumentos internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción⁴⁸ o la Convención Interamericana contra la Corrupción⁴⁹, contemplan la importancia y urgencia de establecer mecanismos al interior de los Estados para prevenir, investigar y sancionar delitos de corrupción, debido al gran impacto económico y social que genera.

En la dirección antes expuesta, el tercer eje del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción abordó la necesidad de fortalecer la capacidad de sanción del Estado frente a las prácticas de corrupción con la finalidad de evitar la impunidad de los infractores, planteando para ello una estrategia consistente en el fomento de sinergias entre los actores, con la finalidad de potenciar las dinámicas del sistema de justicia.

La necesidad anterior surgió en virtud de la situación verificada en el país⁵⁰, respecto de los escasos mecanismos existentes para mejorar la capacidad de sanción de la corrupción, por parte del Estado; la optimización de la mencionada capacidad de sanción, no tiene como eje central el incremento de las sanciones o penas que las normas establecen frente a actos de corrupción, por el contrario, a lo que se apunta es al mejoramiento de la probabilidad de obtener una resolución sancionadora o sentencia condenatoria a partir del fortalecimiento de los actores encargados de la investigación y sanción de la corrupción.

Así las cosas y para el cumplimiento de lo planteado, se involucró, principalmente, a las entidades que tienen un rol preponderante en la investigación y sanción de actos de corrupción, entre ellas, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), el Poder Judicial (PJ), el Ministerio Público (MP), la Policía Nacional del Perú (PNP), la Contraloría General de la República (CGR), la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios (PEDCF), el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), y la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) y la Secretaría de Integridad Pública (SIP), entre otros.

Así, los mencionados actores involucrados, a través de la ejecución de variadas acciones estratégicas y múltiples enfoques, intervienen en la lucha contra la corrupción sus labores con la mayor eficiencia posible; no obstante ello, la carencia de un sistema que articule todos los esfuerzos y que, dirija un rector, resulta evidente e incluso se muestra como una de las razones preponderantes, que obstaculiza el cumplimiento efectivo de obligaciones internacionales vinculadas a la lucha contra la corrupción⁵¹.

⁴⁸ Véase Capítulo I. Artículo 1. “La finalidad de la presente Convención es: a) Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción. (...)”.

⁴⁹ Artículo II. Los propósitos de la presente Convención son: “1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; (...)”.

⁵⁰ Situación actual expuesta en el documento de la PNILCC vigente.

⁵¹ “Apuntes sobre corrupción y gestión pública en el Perú”. Proyecto de mejoramiento de los servicios de justicia. Banco Mundial. Nelson Shack. 2016.

En ese sentido y ante la explicada situación, la PNILCC vigente, previó como meta la puesta en funcionamiento de mecanismos adecuados de información y procesamiento de datos que permitan a los órganos responsables de la prevención, persecución y represión de prácticas corruptas diseñar estrategias adecuadas y eficientes para combatir la corrupción, fomentando además la fiscalización y producción de información por parte de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil.

Entre los principales avances⁵² en el cumplimiento de la meta planteada, se tiene lo relacionado a la reglamentación de la Ley No. 30424, que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional, que permitió establecer, precisar y desarrollar los componentes, estándares y requisitos mínimos de los modelos de prevención aplicables a las empresas, lo cual contribuyó que el Perú superase la primera fase de evaluación de la Convención de Cohecho en Transacciones de la OCDE. En otro orden, se creó la Junta Nacional de Justicia (Ley No. 20916, con la finalidad de garantizar la integridad y transparencia de los procesos de selección y ratificación de jueces y fiscales, superándose la meta de reforma institucional del Consejo Nacional de la Magistratura.

Según la data del Ministerio Público⁵³, en el período comprendido entre el 2016 y el 2018, se registró un total de 18343 procesos por delitos de corrupción de funcionarios. Asimismo, y de acuerdo a lo reportado por la misma entidad y período, la mayor cantidad de casos registrados se encontró en la fase de investigación preliminar, registrándose en el mismo lapso de tiempo, un total de 683 sentencias, reportándose para el año 2016 433 sentencias; en el año 2017, 193 sentencias y en el corto periodo de enero-abril se emitieron 57 sentencias adicionales.

Pues bien, la evidencia antes citada muestra la marcada diferencia que hay entre el número de casos de corrupción investigados y los efectivamente concluidos con sentencias condenatorias o absolutorias, lo que entre otros aspectos *sustenta el limitado desarrollo y alcance de los mecanismos de investigación y sanción de los actos de corrupción*, ya que de lo que se trata es de que en efecto se inicien las investigaciones respectivas, pero también que los mismos logren desembocar en sanciones efectivas contra las personas que resulten responsables⁵⁴.

d) Escasa coordinación operativa entre entidades vinculadas a la cadena de valor anticorrupción.

Entre los hallazgos destacados del *Reporte sobre la Corrupción en el Perú* emitido por la Defensoría del Pueblo en 2017, se encuentra **la poca institucionalidad del Sistema y de los mecanismos de coordinación**; el mencionado hallazgo es por demás relevante, ya que la debil institucionalidad y de sus mecanismos de coordinación y

⁵² Informe de Seguimiento y Monitoreo del Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción 2018-2021. Balance de metas al 2019.

⁵³ Data del Ministerio Publico citada en el documento “*Sistema de Justicia, Delitos de Corrupción y Lavado de Activos*”. Rafael Chanjan Documet, Erika Solis Curi, Flavio Cesar Puchuri Torres. Noviembre 2018.

⁵⁴ Hasta mayo del 2018, el Primer y Segundo Juzgado Nacional de Investigación Preparatoria, han utilizado siete procesos de colaboración eficaz para diversos procesos judiciales; data citada en el documento mencionado en la nota al pie precedente.

articulación impacta transversalmente en los componentes del Sistema, y en definitiva impacta en la instauración de la cultura de integridad en la sociedad.

Como se sabe, la coordinación es un proceso continuo en el cual se intenta generar sinergias entre varios actores en un campo concreto, ésta no surge de la noche a la mañana, sino que es el resultado de un largo proceso de negociación en el que se definen reglas de juego delimitadas que incentiven la acción conjunta, más allá de sus intereses (Repetto, 2005:3). Las redes de corrupción son complejas y están presentes en todos los niveles de gobierno y para afrontarlas el Estado debe plantear mejoras estratégicas, es decir, se requiere una actuación conjunta con reglas formales claras y delimitadas, que además permita la optimización de los recursos del Estado.

En el sentido antes señalado, hace falta reforzar el trabajo en equipo en los diversos frentes de prevención, investigación, persecución y sanción de la corrupción. Si bien se han ido estableciendo algunos importantes hitos como la creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, es necesario fortalecer este espacio y profundizar mayores esquemas de interrelación en actividades más específicas y concretas.

Ahora bien, la coordinación requerida entre entidades vinculadas a la cadena de valor anticorrupción, no sólo pasa por la construcción de la referida semántica común, también exige la interacción en espacios implementados para ello. En esa línea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) le recomendó al Estado peruano: *“Apoyar la implementación de cambios legales y hacer uso efectivo de los habilitadores horizontales clave (por ejemplo, interoperabilidad) para poder asegurar un impacto real en la vida de los ciudadanos a través de una administración más integrada y de fácil acceso”*⁵⁵

En concordancia con lo señalado sobre la Cadena de Valor Anticorrupción, es necesario resaltar lo relacionado con el Sistema Anticorrupción Peruano al que alude la Defensoría del Pueblo⁵⁶, ya que como ésta sostiene se entiende por Sistema Anticorrupción el marco constituido por normas e instituciones interdependientes orientadas a la lucha contra la corrupción. Tanto las normas como las instituciones permiten establecer las bases para la organización, operación y coordinación del sistema, así como sus objetivos, que esencialmente consiste en mejorar los procedimientos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción con mecanismos claros de asignación de responsabilidades basados en valores como la meritocracia, la certeza, la estabilidad y la ética pública.

Frente a lo antes explicado, cobra significado la mención a la Cadena de Valor Anticorrupción, ya que en ella se encuentra embebido el Sistema antes mencionado, por cuanto, y como ya se detallará más adelante, la Cadena de Valor Anticorrupción comprende actividades-procesos-productos-resultados-impactos, referidos a i) la

⁵⁵ Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. PERÚ Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo. 2016. p. 43. Disponible en: http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2016/PueblosAndinosEcologia/files/9_estudios_de_la_ocde_sobre_gobernanza_p%C3%BAblica_per%C3%BA.gobernanza_integrada_para_un_crecimiento_inclusivo.pdf

⁵⁶ El Sistema anticorrupción Peruano: Diagnóstico y Desafíos. Reporte la Corrupción en el Perú. Diciembre 2017. Año 1. No. 2.

prevención CAN, SIP, CGR, SERVIR, Oficinas de Integridad Pública y de control interno de las entidades del Estado y Sistemas Administrativos del Estado; ii) Alertas (ciudadanía, medios de comunicación, control social); iii) Investigación (CGR, MO, PNP, CONGRESO, Entidades del Estado-SERVIR/PAD); y iv) Responsabilidad-sanción (Entidades del Estado-SERVIR/PAD, CGR/PAS, Poder Judicial); esta interrelación de actividades, materias y funciones, es lo que en definitiva genera resultados y finalmente, impactos, respecto de la lucha contra la corrupción.

Ahora bien, la necesidad del establecimiento de un Sistema Anticorrupción estriba en que éste busca articular en normas e instituciones el marco y estándares establecidos por los organismos internacionales; por su parte, mejorando y reforzando a través de los Sub sistemas, el sistema del que forman parte, a fin de preservar la especialización y eficacia de los agentes u operadores del mismo, es decir, tal y como lo sostiene la Defensoría en el mencionado Reporte, a través del sistema (conformado por subsistemas) el Estado interviene coordinadamente, pues este está integrado por un grupo de instituciones que se alinean a través de marcos normativos y entidades debidamente articuladas.

En efecto, el Sistema Anticorrupción no se ha constituido formalmente, ya que los componentes de prevención, investigación y sanción, no se han ordenado con la lógica articulada anteriormente explicada, que permita se instituya el sistema como tal, a través de una norma con rango legal, que establezca sus competencias, objetivos, componentes e integrantes, y defina al ente rector del mismo.

No obstante, lo antes mencionado, es evidente que el Sistema Anticorrupción Peruano está en una fase de formación y consolidación, y se encuentra integrado por las entidades que articulan normas, funciones, actividades y procesos referidos a integridad pública y lucha contra la corrupción, a fin de producir resultados que generen impactos en la sociedad, esto es la Cadena de Valor Anticorrupción. **Es por esta formación incipiente del Sistema, que se hace necesaria la optimización de la coordinación y articulación entre las entidades e instancias que lo conforman.**

Las entidades que conforman la cadena de valor anticorrupción, son las que se listan a continuación, y tienen las siguientes competencias en materia anticorrupción:

1. Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Es un espacio integrado por instituciones públicas, privadas y la sociedad civil, que tiene por objeto articular esfuerzos, coordinar acciones y proponer políticas de mediano y largo plazo dirigidas a prevenir y combatir la corrupción en el país (artículo 3º de la Ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, Ley N° 29976).

2. Contraloría General de la República y órganos de control institucional (Sistema Nacional de Control). El Sistema Nacional de Control es el conjunto de órganos de control, normas y procedimientos estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada.

Está conformado por: i) la Contraloría General de la República –técnico rector–, que es

la máxima autoridad del Sistema Nacional de Control, y se encarga de supervisar, vigilar y verificar la correcta aplicación de las políticas públicas y el uso de los recursos y bienes del Estado (artículos 1º y 2º de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 27785); ii) los órganos de control institucional, unidad orgánica especializada responsable de llevar a cabo el control gubernamental en una institución o entidad pública.

3. Fiscalías especializadas en delitos de corrupción de funcionarios (Ministerio Público). Las fiscalías superiores nacionales especializadas y las supraprovinciales corporativas especializadas están conformadas por fiscales que son designados para delitos que requieran una intervención especializada en delitos de corrupción de funcionarios, en criminalidad organizada, en temas de lavado de activos y pérdida de dominio, entre otros. Los supuestos del delito son los siguientes: organización criminal, gravedad, complejidad, repercusión nacional y/o internacional, que el delito sea cometido en más de un distrito fiscal o que sus efectos superen dicho ámbito (Ley Orgánica del Ministerio Público, Decreto Legislativo N° 052 y Reglamento de las fiscalías especializadas en delitos de corrupción de funcionarios, fiscalías especializadas contra la criminalidad organizada, y fiscalías especializadas en delitos de lavado de activos y pérdida de dominio, Resolución de la Fiscalía de la Nación N° 1423-2015-MP-FN).

4. Juzgados penales nacionales y la Sala Penal Nacional, especializados en delitos de corrupción (Poder Judicial). El Poder Judicial es la institución encargada de administrar justicia a través de sus órganos jerárquicos (juzgados de paz, juzgados de paz letrados, cortes superiores y la Corte Suprema de Justicia de la República). Al interior existen juzgados y salas especializadas cuya competencia solo se centra en investigar y administrar justicia en los casos vinculados a los delitos de corrupción (Resolución Administrativa N° 226-2012-CE-PJ).

5. Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos). Los procuradores integran el Sistema de Defensa Jurídica del Estado, cuyo ente rector es el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Los procuradores anticorrupción en específico asumen como finalidad principal una defensa técnica orientada a salvaguardar el derecho del Estado a la imposición y cobro de la reparación civil generada por los actos de corrupción cometidos en su agravio (Decreto Supremo N° 017-2008-JUS). Existe un modelo descentralizado de esta Procuraduría que cuenta con 15 procuradurías, 12 coordinaciones y 9 oficinas (Resolución Suprema 046-2015-JUS/CDJE).

6. Dirección contra la Corrupción (Dirccor) de la Policía Nacional del Perú. Esta unidad tiene el propósito de realizar las investigaciones de actos de corrupción en apoyo a las fiscalías y órganos jurisdiccionales anticorrupción (Decreto Supremo N° 020-2001-JUS).

7. Instituto Nacional Penitenciario. Organismo rector del Sistema Penitenciario Nacional. Realiza investigaciones sobre criminalidad y elabora políticas de prevención del delito; brinda asistencia pospenitenciaria; y dicta normas técnicas y administrativas sobre el planeamiento y construcción de infraestructura penitenciaria (artículo 9º del

Decreto Legislativo N° 1328, Decreto Legislativo que fortalece el Sistema Penitenciario Nacional y el Instituto Nacional Penitenciario).

8. Unidad de Inteligencia Financiera de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). La Unidad de Inteligencia Financiera del Perú es la encargada de recibir, analizar y transmitir información para la detección del lavado de activos y/o del financiamiento del terrorismo, así como coadyuvar a la implementación por parte de los sujetos obligados del sistema de prevención para detectar y reportar operaciones sospechosas de lavado de activos y/o financiamiento del terrorismo.

Fue creada mediante Ley N° 27693 de abril del año 2002, modificada por Leyes N° 28009 y N° 28306 y reglamentada mediante el Decreto Supremo N° 163-2002-EF, modificado por Decreto Supremo N° 018-2006-JUS.

9. Defensoría del Pueblo. Órgano constitucionalmente autónomo encargado de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, y de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos (artículo 1° de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley N° 26520).

En otro orden de ideas, para la presente causa también se pretende evidenciar la debilidad de la actuación conjunta antes mencionada y en esa dirección, se ha señalado en el informe de adjuntía de la Defensoría del Pueblo⁵⁷, publicado en agosto del 2020, que las instituciones vinculadas con la investigación y sanción de casos de corrupción aún no logran interoperar: *“(...) las entidades no cuentan aún con convenios marco de interoperabilidad que estén en proceso de implementación. Asimismo, no tienen identificado un lenguaje común de intercambio de información, ni estándares de interoperabilidad. Los sistemas de registro de casos y de información no articulan entre sí; ni tampoco hay uniformidad sobre los campos para el registro de casos. (...), las sedes centrales tienen serias limitaciones para interoperar con sus sedes desconcentradas debido a brechas de infraestructura de red, soporte informático y falta de personal especializado. Las sedes desconcentradas, adicionalmente, reportan dificultades técnicas para el cumplimiento de sus labores.”*

Pues bien, partiendo de la afirmación antes transcrita, se tiene que dentro de los hallazgos presentados se encuentra la referido a la situación sobre los sistemas vinculados a la tramitación de expedientes en el ámbito penal; siendo relevante destacar que: i) el Poder Judicial cuenta con 81 sistemas de información y 12 de ellos son interoperables con otros sistemas, todos usan el lenguaje JAVA; ii) el Ministerio Público cuenta con 108 sistemas de información bajo dos tipos de plataforma informática: Aplicativo WEB y Cliente/Servidor, de estos sistemas, 10 se encuentran inoperativos; y iii) con relación al MINJUSDH, al año 2019 el 81% de sus sistemas de información no funcionan adecuadamente según el indicador de Brecha calidad/cantidad.

Adicionalmente a la evidencia antes detallada, la investigación comentada también muestra lo relacionado a que los sistemas de trámite de las entidades analizadas no interoperan con los sistemas de las demás entidades. En ese sentido, debe destacarse

⁵⁷ INTEROPERABILIDAD EN EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL: Hallazgos y Recomendaciones para fortalecer su implementación a favor de la lucha contra la corrupción. Lima, agosto del 2020.

que idealmente, los documentos que ingresan a una institución, deberían hacerlo a un sistema que sea compatible y accesible con el de las demás instituciones que se encuentran involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción; de modo que la información pueda ser consultada en línea y sea de conocimiento de todas las entidades que conforman el sistema. Sin embargo, la realidad es que los sistemas de tramitación de expedientes de las entidades involucradas en la investigación y sanción de casos de corrupción no interoperan; y se desconocen incluso, los sistemas utilizados por otras entidades -caso de la Procuraduría Pública especializada en delitos de corrupción -MINJUSDH.

1.6.2 Efectos del Problema Público.

Tal y como ya se mencionará, a fin de dimensionar el problema público enunciado, además de sus causas, se pretende precisar la magnitud de las situaciones negativas que traen como consecuencia la comisión de actos de corrupción por parte de los servidores públicos. En ese orden, pueden resumirse en los más relevantes, a saber:

1.6.2.1 Afectación al desarrollo económico y competitividad del país.

Hablar del efecto de la corrupción en el desarrollo y competitividad del país, pasa por un abanico de elementos; por lo general, se discute sobre el costo económico de la corrupción en base a los recursos financieros que desaparecen de las arcas públicas, sin embargo, dicho costo va mucho más allá; incluso, cuando se hace referencia al dinero que desaparece del tesoro público, resulta difícil cuantificarlo, ya que como se ha mencionado antes, no existen registros de los actos de corrupción; este fenómeno se materializa de manera subrepticia, de allí que su naturaleza clandestina imposibilita la obtención de una muestra real de los actos de corrupción.

En línea con las afirmaciones anteriores, cuando se profundiza en el análisis de las causas y consecuencias de la corrupción en la economía, de inmediato surge como la incógnita e interrogante a develar el costo de la corrupción, mostrándose estimaciones y cálculos, tales como porcentajes de PBI, tanto de sobornos, sobrepagos de obras y servicios; sin embargo es difícil afirmar que ellos tengan base firme, ya que para saber el costo de la corrupción, debe registrarse los actos ocurridos, y como ya se mencionó la naturaleza de los mismos no lo permite⁵⁸.

Así las cosas, resulta evidente que si ya es difícil obtener una muestra real de los actos de corrupción, lo es aún más medirlos, y para ello, el método que se aplica frecuentemente para medir la corrupción, es aquella basada en la percepción y experiencia de las personas, no obstante y de acuerdo al documento *“Cálculo del tamaño de la corrupción y la conducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria.”*⁵⁹, existen sesgos metodológicos que podrían estar asociados con la

⁵⁸ Dr. Vicente Humberto Monteverde. *“El Costo de la Corrupción y el Beneficio Indevido: Dos caras ocultas del mismo espejo”*. Revista Internacional Transparencia e Integridad, No. 6, enero-abril 2018

⁵⁹ Shack, N., Pirez, J., & Portugal, L. *Cálculo del tamaño de la corrupción y la conducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria*. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima,

percepción de la persona encuestada que pueden hacerla inexacta, por cuanto se detectan brechas entre lo que el encuestado percibe de una situación y su experiencia real, pudiendo influir en dicha disparidad razones diversas, tales como la correlación de los factores externos (acceso libre a la información o prensa libre) con el nivel de percepción del encuestado, así como la características personales del encuestado son mejores predictores de su percepción sobre el nivel de corrupción real que lo rodea.

Asimismo, la experiencia de las personas comunicada cuando las encuestan, está referida al pago de coimas; esto resulta ser un insumo para la medición de la corrupción, sin embargo y al igual que con la percepción de las personas al respecto, este método también es cuestionado ya que las respuestas obtenidas pueden estar sesgadas por el nivel y entorno social, así como de la naturaleza de la persona encuestada.

Pues bien, considerando la naturaleza controvertida de las distintas formas de medición de la corrupción antes analizadas, es por lo que se ha considerado que la observación directa de la corrupción es la mejor forma de medirla, siempre que se apoye en el control gubernamental.

Así y en consistencia con la narrativa anterior, el documento producido por la Contraloría General de la República, antes citado, ha señalado que ya que el control gubernamental consiste en la evaluación exhaustiva y detallada de cómo gestionan las entidades estatales los recursos públicos, puede concluirse que por lo general, es la distorsión del destino de los mencionados recursos públicos, lo que afecta la focalización de los mismos, generándose que no lleguen a los beneficiarios para quienes fue pensado el recurso (bienes o servicios); de allí que pueda afirmarse que muchas veces el fenómeno de la corrupción impide el logro de los objetivos financiados con el presupuesto, ya que gran parte del mismo no es utilizado para los fines que se determinaron inicialmente, empleándose en favor de unos pocos en perjuicio del bienestar de todos.

Del contexto anterior, resulta forzoso concluir que la consecuencia negativa más evidente es el daño patrimonial al Estado, con el consiguiente costo de oportunidad para una mayor cobertura y mejor calidad en la provisión de los bienes, servicios y obras públicas que la ciudadanía demanda y que el proceso de crecimiento económico requiere⁶⁰.

En ese sentido y según el documento producido por la Contraloría General de la República antes citado, el daño patrimonial ya mencionado es entendido como perjuicio económico; concepto del que se parte para calcular el monto de la corrupción en el Perú.

Así, con fundamento en lo antes explicado y para profundizar con el análisis central de este acápite, es necesario empezar por señalar, que en el Perú el monto de la corrupción, podría estar alrededor de los 15.5 miles de millones de soles; un equivalente al 8% del presupuesto nacional ejecutado por el gobierno general (entidades del sector público no financiero pertenecientes al gobierno nacional, regional y local)⁶¹; ello,

Perú. 2020.

⁶⁰ Reporte de Economía y Desarrollo (RED) 2019 del CAF - Banco de Desarrollo de América Latina.

⁶¹ Citado en el documento señalado en la nota al pie anterior.

resultaría de realizar una simple extrapolación de la fórmula de cálculo que aplica el Fondo Monetario Internacional – FMI (2% aproximadamente del PBI mundial se va en sobornos), al caso peruano, considerando que en el año 2019 el PBI del Perú ascendió a 776 miles de millones de soles.

Ahora bien, insistiendo en los cálculos y resultados mostrados en el documento producido por la Contraloría General de la República, se ha estimado en términos de perjuicio económico al Estado, que el costo de la corrupción y la inconducta funcional se ubica en poco más de 23 mil millones de soles (Ver Tabla 6), lo que representa alrededor del 3% del Producto Bruto Interno (PBI) de 2019; ubicando al Perú, con respecto a la estimación promedio a nivel mundial efectuada por el FMI en pago de sobornos, el caso peruano se encuentra un punto porcentual por encima del promedio mundial.

Tabla 6.- Perjuicio económico por Corrupción en el año 2019, por nivel de Gobierno.

| Nivel de gobierno | Ejecución presupuestal 2019 | | | | Perjuicio económico extrapolado | | | | |
|-------------------------|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------------------|----------------------|-----------------------|--------------------------|-------------|
| | Bienes y servicios | Inversiones | RR.HH. y otros | Sub total | Bienes y servicios | Inversiones | RR.HH. y otros | Sub total | % |
| Gobierno Subnacional | 13 057 589 178 | 18 471 611 285 | 26 523 793 639 | S/ 58 052 994 102 | 1 604 071 501 | 3 403 998 369 | 4 618 229 098 | S/ 9 626 298 968 | 16.6 |
| Gobierno Nacional | 23 684 738 332 | 14 884 079 864 | 59 656 762 722 | S/ 98 225 580 918 | 2 211 373 046 | 4 835 455 593 | 6 623 909 076 | S/ 13 670 737 714 | 13.9 |
| Gobierno General | 36 742 327 510 | 33 355 691 149 | 86 180 556 361 | S/ 156 278 575 020 | 3 815 444 546 | 8 239 453 962 | 11 242 138 174 | S/ 23 297 036 682 | 14.9 |
| % | 10.4 | | | | 24.7 | | 13.0 | | |

Fuente: Documento producido por la Contraloría General de la República. “Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria”.

Asimismo, puede observarse en la Tabla 7, la distribución geográfica del gasto total y el perjuicio económico de 2019 tanto de entidades de los gobiernos subnacionales, como del gobierno nacional, así como el mapa general de la corrupción e inconducta funcional en el Perú para el referido año.

Tabla 7.- Perjuicio económico por Corrupción en el año 2019, por nivel de Gobierno, por región.

(en soles)

| | | | | | |
|-----------------|---------------|---------------|----------------|--------------|-----------------------|
| Amazonas | 311 441 964 | Huánuco | 391 628 493 | Pasco | 320 850 572 |
| Áncash | 804 099 646 | Ica | 357 212 754 | Piura | 1 039 931 333 |
| Apurímac | 396 436 757 | Junín | 712 076 756 | Puno | 666 297 392 |
| Arequipa | 966 911 061 | La Libertad | 600 175 267 | San Martín | 463 249 148 |
| Ayacucho | 493 473 022 | Lambayeque | 705 513 000 | Tacna | 277 798 435 |
| Cajamarca | 656 557 473 | Lima | 10 359 826 254 | Tumbes | 181 277 674 |
| P.C. del Callao | 1 132 875 253 | Loreto | 476 018 452 | Ucayali | 408 665 636 |
| Cusco | 768 255 095 | Madre de Dios | 133 854 599 | TOTAL | 23 297 036 682 |
| Huancavelica | 438 183 493 | Moquegua | 234 427 154 | | |

Fuente: Documento producido por la Contraloría General de la República. “Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria”.

Considerando el contexto anterior, se destaca que el desvío de recursos cruciales para el desarrollo, reduce la disponibilidad de recursos financieros para atender las demandas ciudadanas en beneficio irregular de unos pocos. De igual forma, no sólo el

desvío de recursos del destino para lo cual estaban inicialmente planificados, impacta en la productividad y competitividad del país, también el destinar recursos desde el inicio (presupuesto) para inversiones y proyectos que no son necesarios ni prioritarios para la ciudadanía.

En agregado, el costo de la corrupción —expresado a través de menor crecimiento del producto, detrimento del ambiente de negocios, falta de acceso a servicios públicos y malas decisiones de política pública— es muchísimo mayor a lo que inicialmente se estima⁶².

No obstante, el panorama antes descrito, podría afirmarse que no todo es negativo y que podría usarse lo nefasto para invertir la situación a una optimista. Ello así, ya que se considera que la magnitud de los efectos que produce la corrupción en el desarrollo de un país, tales como que: i) socava la legitimidad de las instituciones públicas, ii) genera un ambiente de incertidumbre y desconfianza que en ocasiones trasciende a un problema internacional gracias a la globalización, y que iii) su reducción fortalece las instituciones democráticas, se ha logrado que la lucha contra la corrupción se haya institucionalizado al punto de enfrentarla desde entes multilaterales como la Organización de Estados Americanos (OEA), que ha venido promoviendo la Convención Interamericana Contra la Corrupción, cuyo propósito principal es la erradicación de la corrupción mediante acuerdos de cooperación entre los Estados miembros⁶³.

1.6.2.2 Afectación de derechos.

Las Naciones Unidas desde el año 2013, a través de su Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha reconocido la relación negativa que produce la corrupción frente al disfrute de los derechos humanos⁶⁴. Esta relación de afectación ocurre a nivel individual, a nivel colectivo y en la sociedad en general.

En esa misma línea, los Estados Parte de la Organización de Estados Americanos (OEA), se han comprometido a respetar y garantizar los derechos fundamentales de todas las personas sometidas a su jurisdicción a la luz de la normativa de la Carta de la OEA, la Declaración Americana sobre derechos y deberes del hombre de la Convención Americana sobre derechos humanos (CADH), y los demás instrumentos del sistema interamericano. El respeto de los derechos humanos es un principio fundamental de la Organización, que guía las acciones de cada Estado Parte⁶⁵. Así las cosas, el enfoque de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre el fenómeno corrupción se abordó en la Resolución 1/18 del 2 de marzo de 2018, a través del cual se reconoce la complejidad del fenómeno, el cual afecta a los derechos humanos en su integridad (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales), impacta sobre el derecho al desarrollo, debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el estado de derecho y exacerba la

⁶² Idea tomada de link: <https://www.ipe.org.pe/portal/el-costeo-economico-de-la-corrupcion/>

⁶³ Artículo *"Efectos de la corrupción sobre el crecimiento económico. Un análisis empírico internacional"*. Juan Manuel Palacios Luna. Revista de Investigación en Administración, Contabilidad, Economía y Sociedad "En Contexto". 2014.

⁶⁴ ACNUDH, The Human Rights Case against Corruption (Ginebra, 2013), pág. 4.

⁶⁵ De conformidad con el artículo 3 de la Carta de la OEA, *"los Estados americanos proclaman los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo"*.

desigualdad. Asimismo, la corrupción genera un grave y diferenciado impacto en el goce y ejercicio de los derechos humanos por parte de grupos históricamente discriminados. De allí que, resulta claro entonces la obligación de todos los Estados democráticos de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la CADH a toda persona sujeta a su jurisdicción, previniendo las violaciones de los derechos humanos, de investigar seriamente con los medios a su alcance las violaciones que se hayan cometido dentro del ámbito de su jurisdicción a fin de identificar a los responsables, de imponerles las sanciones pertinentes y de asegurar a las víctimas una adecuada reparación. Así, la obligación de garantía supone el deber de los Estados de adoptar todas las medidas necesarias y adecuadas para prevenir los hechos de corrupción que pueden configurar violaciones de derechos humanos⁶⁶.

En adición a lo antes señalado, la CIDH partiendo de la concepción respecto de que la corrupción como un fenómeno caracterizado por el abuso o desviación del poder encomendado, que puede ser público o privado, que desplaza el interés público por un beneficio, privado (personal o para un tercero), daña la institucionalidad democrática, el Estado de Derecho y afecta el acceso a los derechos humanos; por ello, ha presentado una herramienta para avanzar en el abordaje de la corrupción desde un enfoque de derechos humanos. El presente acápite, hará especial referencia a lo consagrado en la citada herramienta *“Informe sobre Corrupción y Derechos Humanos”*, durante el desarrollo del análisis sobre la afectación de este flagelo en los derechos humanos.

En esa dirección, se inicia el análisis destacando el impacto diferenciado de la corrupción con respecto a la situación de la libertad de expresión, así como en relación al goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) de las personas.

El Informe antes citado, señala algo que debe destacarse especialmente y que es consistente y complementario del efecto de la corrupción analizado en el acápite 1.6.2.1, referido a la afectación de este flagelo en el desarrollo económico; así, sobre el particular mencionado, el Informe de la CIDH sostiene que *“...En particular, respecto a los DESCAs, la falta o desvío de recursos públicos por actos de corrupción afectan no solo las obligaciones inmediatas de los Estados para la realización de tales derechos, además tienen un correlato particular con la obligación de progresividad para su realización plena, e incluso, pueden significar la existencia de regresiones concretas en su disfrute. De allí que un primer acercamiento al tema de corrupción y DESCAs se da en el ámbito del cumplimiento del deber de los Estados de destinar “el máximo de los recursos disponibles” a la realización y satisfacción de tales derechos. El vínculo se ha hecho evidente porque cuando la corrupción consiste en el desvío ilícito de fondos públicos en beneficio de intereses privados o cuando el ejercicio del poder se materializa en impedir que se recaude, disponga y use tales recursos desde un enfoque de derechos, el resultado es que se impide cumplir con las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos en general al disponer de menos recursos.”*. (resaltado agregado).

Siguiendo el orden de los argumentos expuestos por la CIDH, se destaca 4 situaciones al respecto:

⁶⁶ *“Corrupción y Derechos Humanos”*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA. Diciembre 2019.

- i) Producto de actos de corrupción se desvíen fondos destinados a la realización de los DESCAs, es decir, la afectación a dichos derechos se presenta por el socavamiento y menor nivel de disposición de fondos públicos necesarios para su ejercicio efectivo, (por ejemplo, cuando se destinan recursos financieros vía presupuestos públicos, a inversiones o ejecución de proyectos que no son prioritarias, sin embargo, la estimación de recursos para esos conceptos se han originado para beneficiar a ciertos sectores y personas, a los que finalmente se les seleccionarán para la ejecución de aquellos).
- ii) Cuando la provisión de un servicio público dirigido a la realización de los DESCAs se ve afectado por formas de macrocorrupción y, por tanto, los fondos públicos son desviados en tal magnitud que no es posible satisfacer adecuadamente los derechos de los ciudadanos que dependen de dichas prestaciones, por ejemplo, cuando una obra pública como un hospital o un colegio, debido a la corrupción no se construye conforme a parámetros técnicos o se demora excesivamente por paralizaciones se afectan los derechos de las personas, debemos entender que más allá de la obra pública se afecta a una población que espera beneficiarse de esta, pues a través de la misma se materializan derechos fundamentales como los de salud y educación, en este ejemplo.
- iii) Cuando un servicio público o programa social diseñado para dar efectividad a los DESCAs es cooptado por intereses privados que lo desvían de sus funciones u objeto propios. En estos casos ya no solo se verifican actos ilícitos relacionados al desvío de grandes sumas de dinero, sino ante prácticas criminales que afectan directamente el contenido sustancial de los DESCAs, por ejemplo, en el caso de las mascarillas adquiridas y vestuario de seguridad, que se rompen con facilidad y se deshilachan sin mayor uso, por no cumplir con las especificaciones técnicas requeridas no son las adecuadas.
- iv) Cuando las autoridades se ven influenciadas por intereses privados para mermar indebidamente la capacidad del Estado de acceder a fuentes de financiamiento que le permitan hacer efectivos los DESCAs, por ejemplo cuando no se fiscaliza la recaudación tributaria o se otorgan deducciones o exoneraciones tributarias (grandes empresas que no pagan los impuestos correspondientes en virtud del ejercicio de actividades económicas); esto representan un obstáculo para el financiamiento de políticas y programas sobre DESCAs, en virtud del ejercicio de una posición privilegiada para desviar el poder público.

En otro orden de ideas pero con igual acercamiento de la corrupción a los derechos humanos, es importante resaltar la aproximación que realiza la CIDH en su Informe, respecto de la corrupción a la discriminación, cuando señala que los actos de corrupción tienen un efecto desproporcional en el disfrute de los derechos de las personas históricamente discriminadas y excluidas, incluyendo aquellas en situación de pobreza y pobreza extrema, al tener menos elementos para defenderse y hacer frente al abuso

del poder tanto del Estado como de empresas o entidades privadas; por ejemplo, la mencionada aproximación se verifica cuando para acceder a un servicio del Estado, las personas se ven exigidas en la práctica de pagar sobornos o entregar algún tipo de prebenda al funcionariado público, y cuando estas personas no los pagan quedan excluidas o ven demorado el acceso al goce de sus derechos sociales.

En definitiva, la CIDH viene observando que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales pueden verse seria y negativamente impactados por la corrupción, directa o indirectamente; cuando se usa como vía directa para afectar los derechos protegidos, sea como obstáculo para el acceso directo a su pleno disfrute o disminuyendo recursos específicos y la capacidad estatal para garantizarlos. Así, como ejemplo de la primera forma, se observa cuando una persona debe realizar pagos irregulares para estudiar y acceder a atención sanitaria; cuando una empresa ejerce presión política e influencia indebida sobre las autoridades estatales para beneficiarse de tierras y recursos indígenas; cuando se desvía fondos destinados a programas y políticas públicas sociales particulares, o cuando en beneficio de intereses privados se debilita o anula el ejercicio de funciones regulatorias y supervisoras estatales en materia ambiental y laboral, entre otros.

De igual forma y en coherencia con lo que viene observando la CIDH, se resalta lo que sostiene la Contraloría General de la República⁶⁷, cuando señala que “... *En la dimensión social, la corrupción e inconducta funcional tiene un efecto distributivo regresivo. Afectan significativamente más a los que menos tienen. Piénsese, por ejemplo, en los **usuarios que dependen de los servicios públicos de salud y educación**. La distorsión del destino de los recursos públicos afecta la focalización de estos recursos, haciendo que no lleguen a los beneficiarios para quienes fue pensado el servicio. En la esfera ambiental, los efectos podrán ser igual de severos. Aquí es particularmente interesante, pues no solo se trata de la corrupción derivada de una incorrecta aplicación de los fondos públicos, sino también, de los efectos de la penetración de la corrupción en la regulación y en la gestión de los activos públicos. Por ejemplo, la emisión de un permiso de pesca en una zona que deberá ser protegida, o la emisión de una autorización de aprovechamiento de productos forestales a un agente que no cumple con las exigencias necesarias y hace un uso inapropiado de la biodiversidad. ...*” (el resaltado es propio).

Finalmente, respecto de las violaciones de a los derechos generadas por la ocurrencia de actos de corrupción, destacan las referidas a los derechos a la salud y a la educación, por cuanto las prestaciones médicas, los servicios de salud, entre otros, requieren de cuantiosas inversiones de recursos públicos, por lo que esta pasa a ser un área con múltiples posibilidades de que se den casos de corrupción; como ejemplo de estos casos puede mencionarse la necesidad de hacer pagos para acceder a los servicios de salud, o bien, ser derivados desde los servicios de salud públicos a los privados con el objeto de priorizar la generación de beneficios económicos particulares en vez de la garantía del derecho a la salud.

Similar sucede con el derecho a la educación, ya que los cuantiosos recursos asociados

⁶⁷ Shack, N., Pérez, J., & Portugal, L. Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú. 2020.

a este derecho, en todos sus niveles, hacen de este un área a la que debe prestarse especial atención porque su impacto se da en el largo plazo y muchas veces no es posible percibirlo mientras se está produciendo el daño, de allí que la necesidad de contar con infraestructura, materiales y personal para prestar el servicio educativo genera que el Estado destine cuantiosos recursos para ello, y cuando los mismos son desviados, se impacta en la calidad de la educación, ya que no se dispone de la suficiente capacidad para dotar de salarios para personal docente, invertir en infraestructura adecuada y sobre todo desarrollar políticas públicas a largo plazo.

En relación al derecho a la vivienda, cobra especial relevancia la relación entre el Estado y prestadores privados, como constructoras o las entidades bancarias o cooperativas para el financiamiento, ya que es común que la construcción y financiamiento de viviendas sea encargada a agentes privados, por ello constituye un área que susceptible al cobro de sobornos o el ofrecimiento de los mismos para acceder a un cupo, atendida la escasez de recursos, que no solo afectan la calidad de las viviendas sino que pueden violar otros derechos como la vida, la integridad y la salud de las personas.

En resumen, las formas cotidianas y ampliamente extendidas de corrupción antes mencionadas, afectan directamente la accesibilidad a los servicios públicos y por ende, impactan en el ejercicio pleno efectivo de los derechos asociados.

1.6.2.3 Incrementa la desconfianza en la administración pública y sus funcionarios.

Debe iniciar el presente análisis, destacándose que los efectos de la corrupción y la inconducta funcional son igualmente devastadores en dimensiones distintas a la de los derechos humanos, pues socaban la confianza de los ciudadanos en sus autoridades y la legitimidad de las instituciones; componentes fundamentales para un verdadero Estado Constitucional de Derecho.

Sobre el presente efecto de los actos de corrupción, se tiene que el Tribunal Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha señalado la dimensión negativa de la corrupción, ya que socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, las bases del Estado, el orden moral y la justicia, así como afecta el desarrollo integral de los pueblos. Asimismo, esta entidad ha reconocido que la lucha contra la corrupción es un mandato constitucional⁶⁸.

En el mismo orden de ideas, se tiene que en el ámbito Universal la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) fue adoptada el 31 de octubre de 2003 y entró en vigor el 14 de diciembre de 2005 y a la fecha cuenta con la ratificación de 186 Estados miembros de la ONU. Dicha Convención pone el foco en la amenaza de la corrupción para la democracia, la seguridad, la justicia, el desarrollo sostenible y el imperio de la ley, señalando en su preámbulo *“Preocupados por la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al **socavar las instituciones y los valores de la democracia**, la ética y la*

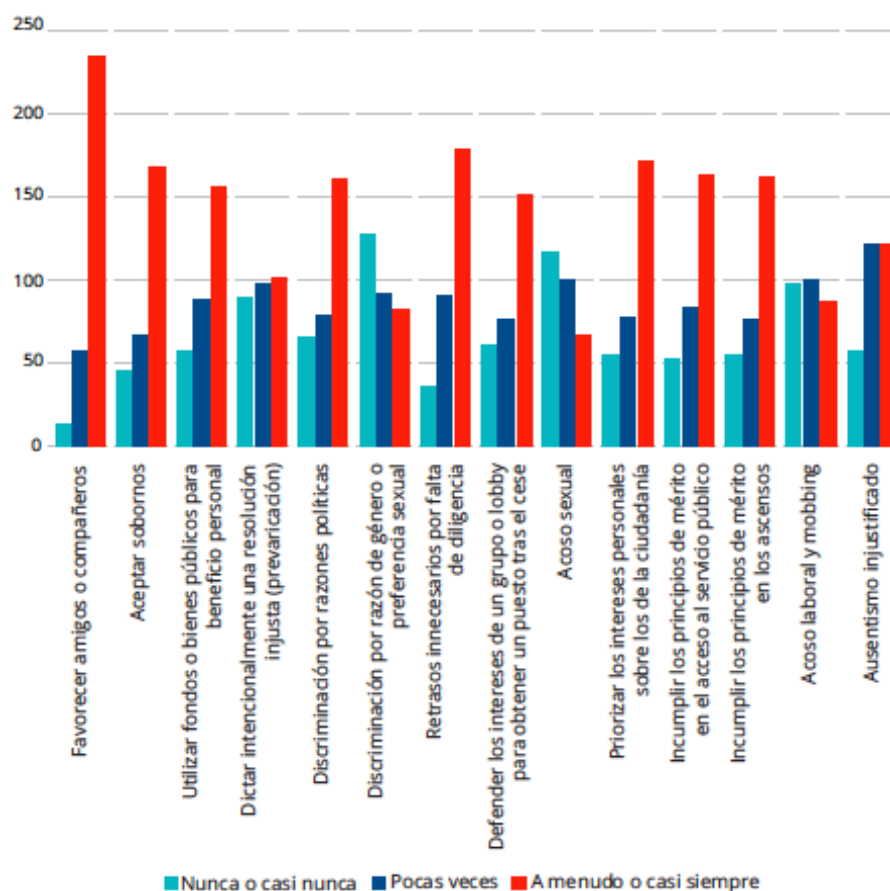
⁶⁸ Sistema de Justicia, Delitos de Corrupción y Lavado de Activos. Rafael Chanjan Documet, Erika Solis Curi, Flavio Cesar Puchuri Torres. Noviembre 2018.

justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley, Preocupados también por los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, incluido el blanqueo de dinero, Preocupados asimismo por los casos de corrupción que entrañan vastas cantidades de activos, los cuales pueden constituir una proporción importante de los recursos de los Estados, y que amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de esos Estados”.

El debilitamiento de la democracia y sus valores, que produce la corrupción, va progresivamente socavando las bases institucionales de la misma, generando desconfianza en la forma de gestionar y administrar lo público por medio de los funcionarios, ya que se supone que son las instituciones y organizaciones las que guían el comportamiento de los individuos en su rol de funcionarios y finalmente de la sociedad; como ya se mencionó antes, se trata de un círculo vicioso, que comprende a unos funcionarios poco íntegros cuyas actuaciones impactan y transforman a su vez las organizaciones a las que sirven, proyectándose hacia la sociedad como ineficientes y corruptas; no debe olvidarse que las entidades públicas no son una quimera, son la suma de lo que sus servidores hacen y proyectan.

Ahora bien, resulta propicio complementar lo referido a la proyección las instituciones públicas, señalando algunos resultados de mediciones y encuestas aplicadas, de las cuales se desprenden la percepción de servidores y ciudadanos, respecto de las instituciones y funcionarios, y su proyección en la ciudadanía; de allí que, se sugiere ver la Figura 29.

Figura 29.-Serie de actividades que pueden ser consideradas como poco éticas y la percepción de ocurrencia en la región donde trabaja.

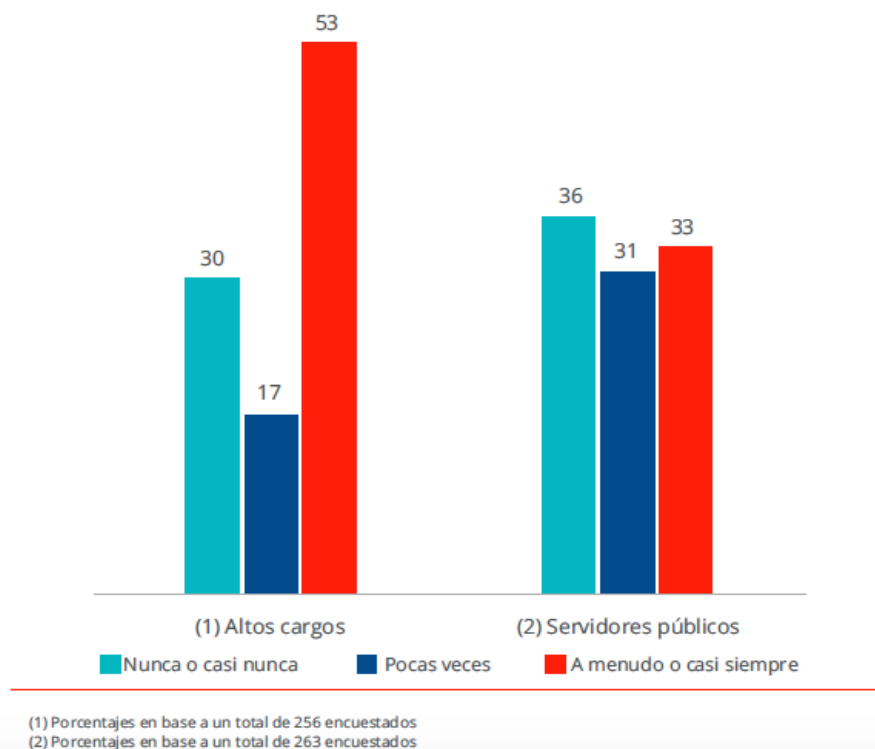


Fuente: SERVIR. En su Estudio de percepciones de los servidores civiles sobre el clima ético de sus entidades públicas.

De acuerdo a lo mostrado en la Figura 29, SERVIR señala⁶⁹, se perciben como conductas poco éticas que ocurren con más frecuencia “el favorecer a amigos”; la segunda falta más frecuente son los “retrasos innecesarios por falta de diligencia”. En ese mismo sentido, se muestra en el Figura 30.

Figura 30.- Frecuencia con que en las organizaciones los servidores públicos y/o los altos cargos reciben regalos, detalles o servicios gratuitos por parte de contratistas, empresarios o ciudadanos agradecidos

⁶⁹ Estudio de percepciones de los servidores civiles sobre el clima ético de sus entidades públicas. SERVIR. Diciembre 2019



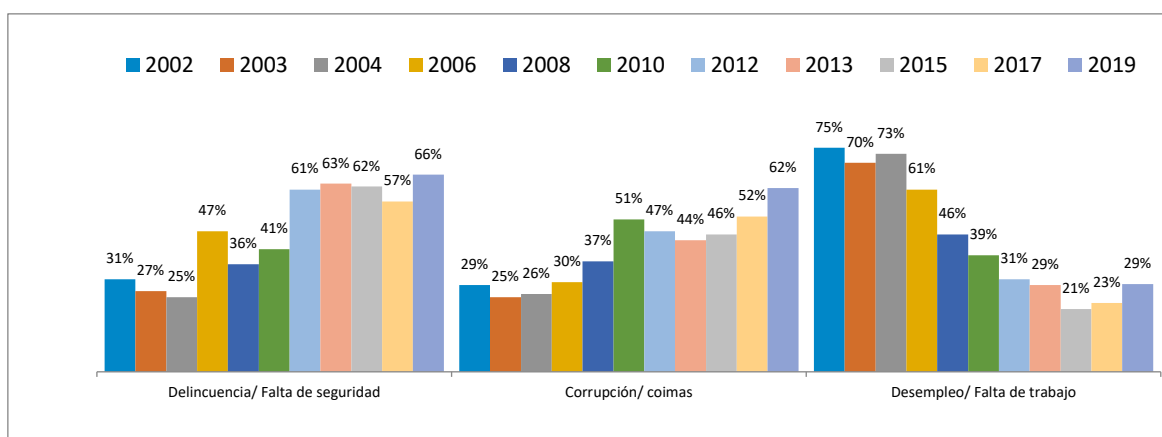
Fuente: SERVIR. En su Estudio de percepciones de los servidores civiles sobre el clima ético de sus entidades públicas.

En el mismo orden de evidencias, se puede observar en el Figura 30, los resultados de la indagación referida a la ocurrencia de ciertos comportamientos vinculados a conflictos de interés, tales como la entrega de regalos o realización de favores. Así, se muestra que, para la mayoría de los encuestados, estos comportamientos son frecuentes y característicos en los funcionarios de Alta Dirección⁷⁰.

Asimismo, es importante resaltar que los comportamientos oportunistas como los expuestos anteriormente generan desconfianza en las instituciones y por ende en los servidores que las gestionan; así como promueven y alientan la percepción que en la práctica no se observen ni respeten las reglas formales establecidas para la integra convivencia. Ello se muestra en la Encuesta Nacional sobre Corrupción, que ya es por todos conocido, es un proyecto realizado por la Asociación Civil Proética; sus últimos resultados permitieron identificar a la corrupción como uno de los principales problemas en nuestro país, sólo superado por la delincuencia. Como se puede apreciar en las Figuras 31 y 32, la percepción de la corrupción como problema público ha aumentado significativamente desde el 2002, mientras que otros problemas, como el desempleo han disminuido.

⁷⁰ Estudio de percepciones de los servidores civiles sobre el clima ético de sus entidades públicas. SERVIR. Diciembre 2019

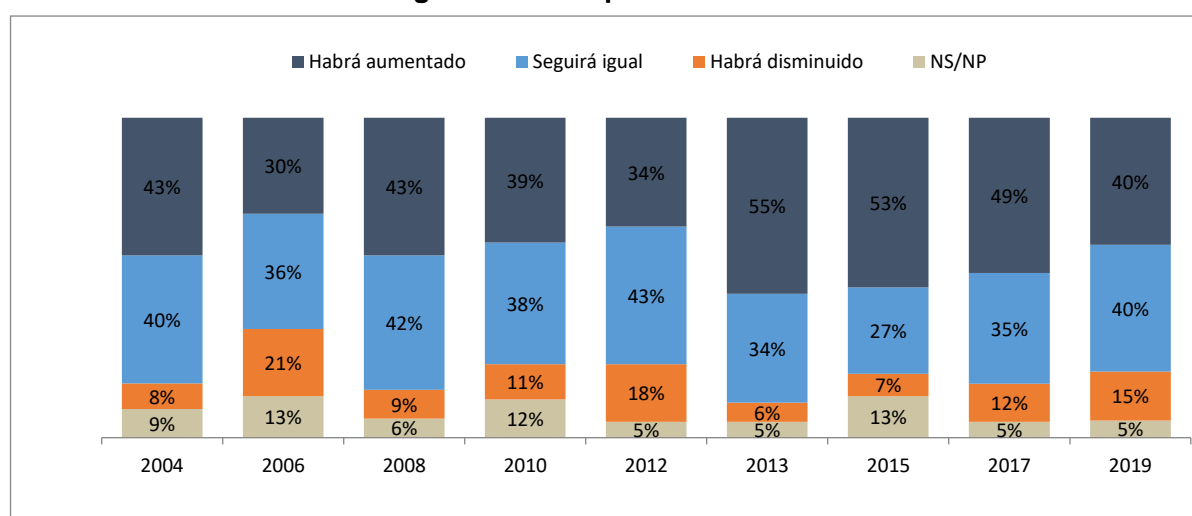
Figura 31. Percepción ciudadana



Fuente: Información extraída de la Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción. Proética (2019).

De otro lado, se muestra que un 40% de la población considera que la corrupción en el Perú en los próximos años habrá aumentado; un 40% afirma que seguirá igual y el 15% considera que disminuirá. Al 2019, se observa que hay una mejora en la expectativa de combatir la corrupción ya que disminuye quienes creen que la corrupción aumentará y se incrementa lo que consideran que disminuirá.

Figura 32. Percepción ciudadana



Fuente: Información extraída de la Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción. Proética (2019).

En la misma línea de resultados, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) correspondiente al periodo mayo - octubre 2019 señala que la corrupción es percibida por la población como el principal problema del país, seguido por la delincuencia. Según los resultados, la corrupción está vinculada al poder político, como el tráfico de influencias, cobro de porcentajes sobre contratos y licitaciones, malversaciones, descuentos compulsivos etc. que requieren instrumentos de medición, distintos al de una encuesta de hogares.

Percepción de la desconfianza en las Instituciones.

Por otro lado, se identificó que entre las instituciones que registran mayores niveles de confianza están: el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC (54,3%), la Iglesia Católica (47,2%) el Ministerio de Educación (39,8%), las Fuerzas Armadas (32,2%), Radio y Televisión (23,6%), Defensoría del Pueblo (21,7%).

Para finalizar, se observa que parte las entidades vinculadas a la lucha contra la corrupción se ubican en posiciones menos favorables, así tenemos al Ministerio Público - Fiscalía de la Nación (14.7 %), la Contraloría General de la República (13.3%), la Procuraduría Anticorrupción (13.1%), la CAN Anticorrupción (12,8%), el Poder Judicial (12,1%), y por último, el Congreso de la República (4,5%). Esta situación muestra la necesidad de invertir esfuerzos en recuperar la confianza en estas instituciones.

1.6.3 Impacto en el Capital Humano.

Finalmente, es importante resaltar que la ocurrencia del fenómeno identificado como problema público, trae como principal consecuencia la afectación del capital humano.

Para abundar sobre la conclusión anterior, debe en primer orden delimitarse y caracterizarse el concepto de “Capital Humano”; para ello se ha considerado pertinente hacer referencia a lo sostenido por el Banco Mundial, a través de la formulación y ejecución del **Proyecto Capital Humano**.

Ahora bien, previamente a la revisión y caracterización del concepto mencionado, debe destacarse que se ha seleccionado como referencia la evidencia que provee el Banco Mundial, ya que su misión consiste en erradicar la pobreza extrema e impulsar la prosperidad compartida, de allí que y como quiera que ha quedado en evidencia que las prácticas de corrupción afectan principalmente a las personas históricamente discriminadas y excluidas, que incluye aquellas en situación de pobreza y pobreza extrema, al tener menos elementos para defenderse y hacer frente al abuso del poder tanto del Estado como de empresas o entidades privadas, este organismo ha dirigido esfuerzos a respaldar la importancia del capital humano, como uno de los motores del crecimiento y desarrollo de los países, así como a promover la inversión

Sustentada la pertinencia de la evidencia seleccionada, se pasa a realizar el análisis sobre el Capital Humano, cómo se aborda en el Proyecto de Capital Humano del Banco Mundial, y por último la relación de causalidad – efecto, de las prácticas de corrupción sobre el Capital Humano del país.

1.4.2.1 El Capital Humano.

Cuando se habla de Capital Humano, se habla de un conjunto de elementos que deben concurrir en las personas para hacerlas más productivas, flexibles e innovadoras, por ejemplo: habilidades, salud, conocimientos y resiliencia, así, las personas pueden ser más productivas; es por ello que las inversiones en capital humano se han vuelto más y más importantes a medida que la naturaleza del trabajo fue evolucionando en respuesta al rápido cambio tecnológico. Como se señala en el Informe sobre el

desarrollo mundial 2019: La naturaleza cambiante del trabajo, los mercados demandan cada vez más trabajadores con mayores niveles de capital humano, en particular habilidades cognitivas y socioconductuales avanzadas⁷¹.

En ese sentido y considerando que el capital humano comprende los conocimientos, las habilidades y la salud que las personas acumulan a lo largo de la vida y que les permiten desarrollar su potencial como miembros productivos de la sociedad, la inversión en las personas reporta grandes beneficios a ellas mismas, las sociedades y los países.

1.6.2.2 Proyecto de Capital Humano del Banco Mundial.

Según el Banco Mundial, en la actualidad el mundo se enfrenta a cambios rápidos y avances tecnológicos, de allí que han considerado que lo correcto es realizar más y mejores inversiones en las personas, ya que además de ser buenas en sí mismas, con estas inversiones se mejoran los ingresos y se fomenta el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza. Partiendo de dicho contexto, el Banco Mundial que con la implementación del Proyecto de Capital Humano se apunta a la creación de un mundo en el que todos los niños lleguen a la escuela bien nutridos y listos para aprender, en el que las aulas sean lugares que faciliten el aprendizaje real y en el que las personas tengan la posibilidad de crecer, vivir y trabajar como adultos sanos, capacitados y productivos.

Así, el Proyecto de Capital Humano del Banco Mundial ha venido a darle una dimensión más integral al capital humano y a lo que esto reporta al desarrollo sostenible de las sociedades y de los países en general; en efecto, estos beneficios individuales del capital humano se van sumando hasta representar grandes beneficios para las economías; los países se enriquecen a medida que se acumula más capital humano.

En el mismo orden de ideas ya expuestas, a través del Proyecto de Capital Humano, el Banco Mundial mide los resultados en materia de **educación y salud**, elevando con ello la importancia del capital humano a nivel local, nacional y mundial. Las mediciones impulsan la demanda de intervenciones en materia de políticas para desarrollar el capital humano en los países cuyos Gobiernos no están haciendo lo suficiente.

1.6.2.3 Relación de causalidad – efecto, de las prácticas de corrupción sobre el Capital Humano del país.

De acuerdo con lo sostenido en el Proyecto de Capital Humano del Banco Mundial, la mayoría de los Gobiernos comprometen una parte importante de sus presupuestos para la educación y la salud, pero con frecuencia la calidad de los servicios públicos es tan deficiente que no permite generar capital humano. No obstante, cabe precisar que la corrupción afecta, de manera particular a las personas que interactúan con el Estado, ya sea para hacer uso de un servicio público o recibir una asistencia social por su condición de vulnerabilidad, o para hacer transacciones económicas (pe. Empresas que contratan con el Estado), o un simple trámite, pues genera condiciones de desigualdad.

⁷¹ Banco Mundial 2019. Proyecto de Capital Humano.

En línea con la idea antes expuesta, se tiene que como ya se ha explicado en el punto 1.4.2.1 Afectación al desarrollo económico y competitividad del país, del presente entregable, "...no sólo el desvío de recursos del destino para lo cual estaban inicialmente planificados, impacta en la productividad y competitividad del país, también el destinar recursos desde el inicio (presupuesto) para inversiones y proyectos que no son necesarios ni prioritarios para la ciudadanía.", por ejemplo, los recursos que resultan desviados en perjuicio de inversiones que se hayan programado para la gestión y provisión de servicios tales como la salud y la educación, generan una obvia afectación al capital humano de las personas.

En la dirección antes expuesta, puede evidenciarse el importante efecto en el capital humano de las personas que habitan en un país, en el que la provisión de un servicio público como salud y educación se ve impactado por formas de macro corrupción y, por tanto, los fondos públicos son desviados en tal magnitud que no es posible satisfacer adecuadamente los derechos de los ciudadanos que dependen de dichas prestaciones; por ejemplo, cuando una obra pública como un hospital o un colegio, debido a la corrupción no se construye conforme a parámetros técnicos o se demora excesivamente por paralizaciones se afectan los derechos de las personas, debemos entender que más allá de la obra pública, se afecta a una población, a personas que esperan beneficiarse de esta.