



DEFENSORIA DEL PUEBLO

REPORTE LA CORRUPCIÓN EN EL PERÚ

DICIEMBRE 2017 • AÑO 1 • Nº 2



EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN PERUANO: DIAGNÓSTICO Y DESAFÍOS



REPORTE
LA CORRUPCIÓN
EN EL PERÚ N°2

EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN PERUANO: DIAGNÓSTICO Y DESAFÍOS

ÍNDICE

7

ANÁLISIS DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN PERUANO

- Hacia una definición general de un sistema anticorrupción 7
- El Sistema Anticorrupción Peruano 8
- Objetivos del Sistema Anticorrupción 11
- Problemas del Sistema Anticorrupción 12
- Sistemas anticorrupción en otros países 15
- Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú 16
- La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 18

19

POBLACIÓN PENITENCIARIA POR DELITOS DE CORRUPCIÓN

- Mapa de la corrupción: población penitenciaria 19
- La población penitenciaria por delitos de corrupción 20
- Pena privativa de libertad efectiva para los delitos de peculado y colusión 23

24

DENUNCIAS ATENDIDAS Y PROMOVIDAS POR LA CONTRALORÍA EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN

- La incidencia de la Contraloría en la labor fiscal 24
- Denuncias presentadas ante la Contraloría 25
- Denuncias promovidas por la Contraloría 27



DEFENSORIA DEL PUEBLO

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 394-398
Lima, Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
Correo electrónico: defensor@defensoria.gob.pe
Página web: www.defensoria.gob.pe
Facebook: Defensoría del Pueblo – Oficial
Twitter: Defensoría_Perú
Línea gratuita: 0800-15170

Lima, Perú, diciembre del 2017
1000 ejemplares
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2017-18000.

Impreso en los talleres gráficos de MCF Soluciones Integrales EIRL
UVR chalet 50-F, Rímac (diciembre del 2017)

Citar esta publicación de la siguiente manera:
Defensoría del Pueblo (2017). "El Sistema Anticorrupción Peruano: diagnóstico y desafíos".
Reporte La Corrupción en el Perú N°2.

Este reporte ha sido elaborado por el equipo del Programa de Ética Pública, Prevención de la Corrupción y Políticas Públicas de la Defensoría del Pueblo, integrado por los comisionados: Jim Pissani Segura, Susana Chia Odar, Marcia Aguila Salazar y Melissa Valle Molina; todos y todas bajo la dirección de Porfirio Barrenechea Cárdenas, Adjunto (e) para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad. También se contó con el aporte de Martín Soto Florián, Luis Zavaleta Revilla y Luis Roel Alva, asesores de la Alta Dirección.

Edición: Fabrizio Tealdo Zazzali
Diseño y diagramación: César Fernández / duckfacestudio.com

INTRODUCCIÓN

La corrupción afecta a las instituciones del Estado, la labor de los funcionarios y la vida cotidiana de los ciudadanos. Lejos de ser un fenómeno aislado que se circunscribe solo a las altas esferas del poder político o económico, es clara también su incidencia en los derechos de la gente, el desarrollo del país y la reducción de la pobreza (Defensoría del Pueblo, 2013; Robinson, 1998). De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, el costo anual de la corrupción alcanza casi el 2% del producto bruto interno (PBI) mundial (FMI 2016: 5). Si se aplica este porcentaje al PBI peruano (S/ 648.719 millones), se obtiene la cifra de S/ 12.974 millones como costo anual de la corrupción. Este monto representa aproximadamente el 9% del presupuesto nacional para el año 2017, monto equiparable al que el Estado destina para la salud (10%) y mayor a lo invertido en protección social (4%), el orden público y la seguridad (7%), y la justicia (4%).

El Índice de Percepción de la Corrupción 2016, que elabora anualmente Transparencia Internacional, sitúa al Perú en el puesto 101 de 176 países, detrás de países como Uruguay, Chile, Brasil, Argentina, Panamá, entre otros. Cabe anotar que en los últimos 5 años, el Perú ha descendido más de 30 posiciones, pasando del puesto 80 al lugar que ocupa en la actualidad.

La ciudadanía tiene una clara noción de la gravedad de la corrupción. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la corrupción es el principal problema del país. Por su parte, la X Encuesta Nacional sobre percepciones de la Corrupción 2017, elaborada por Ipsos Perú, señala a la corrupción como el segundo problema más importante del Estado peruano (le antecede la delincuencia) y como el problema cardinal de la administración pública.

De acuerdo con cifras de la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (Procuraduría Anticorrupción), a setiembre del presente año hay 35.557 casos en trámite en el Ministerio Público y el Poder Judicial. Del 2013 a la fecha, existe un incremento de más de 15.000 nuevos casos por corrupción, lo cual revela que no ha habido una mejora en el sistema o en sus instrumentos. Estas cifras, incluso, serían aún mayores, toda vez que existe una data oscura relacionada con una incipiente cultura de denuncia ciudadana y la poca capacidad del sistema anticorrupción para promoverla.

A un año del escándalo de megacorrupción de Obredecht (*The Economist*, 2017), los resultados son preocupantes. Estos episodios de gran corrupción comprometen a los representantes de la política nacional, así como a funcionarios de alto nivel, y grafican la poca capacidad de respuesta del

La X Encuesta Nacional sobre Corrupción 2017, señala a la corrupción como el segundo problema más importante del Estado peruano y como el problema cardinal de la administración pública.

sistema anticorrupción y sus actores. La gran corrupción, sin embargo, no es la única que preocupa a nuestra institución. También ponemos el foco en la pequeña corrupción, aquella que consume a gran velocidad la legitimidad de las instituciones y que se concentra en los niveles bajos e intermedios de la administración pública, principalmente en regiones, y que se suscita, por lo general, cuando los ciudadanos acceden a servicios públicos. La pequeña corrupción tiene un impacto igual de nocivo en el ejercicio de derechos básicos y la calidad de vida de los ciudadanos.

Frente a este panorama, preocupa no contar con un sistema anticorrupción debidamente instituido. La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción se publicó recientemente (en setiembre), con un retraso que superó los 8 meses. Durante ese periodo no se contó con ninguna política ni con un plan nacional anticorrupción, los cuales marcan el rumbo para la actuación de las entidades públicas. *Ad portas* de finalizar el año 2017 y vencido el plazo, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN Anticorrupción) aún continúa elaborando la propuesta de Plan Nacional Anticorrupción para su aprobación por el Ejecutivo.

El presente reporte ofrece un panorama general del Sistema Anticorrupción Peruano, identificando sus particularidades, debilidades y desafíos para los próximos años; en esa línea, describe su organización y objetivos centrales. En el apartado central, se presenta un análisis de sus principales debilidades, las cuales están relacionadas con: i) la poca institucionalidad del Sistema y de los mecanismos de coordinación; ii) la falta de data y evidencia en el diseño de políticas públicas; y iii) el escaso desarrollo, en la práctica, de un enfoque preventivo.

Asimismo, se hace una síntesis de los aspectos más relevantes del Estudio de Integridad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el cual se enfoca en la Coordinación General de la CAN Anticorrupción, órgano articulador del Sistema. Finalmente, se hacen algunos comentarios sobre la Política Nacional Anticorrupción y la necesidad de aprobar el Plan Nacional en el plazo más breve posible.

De otro lado, se muestra que, pese al incremento de casos de corrupción, menos del 1% de la población penitenciaria se encuentra reclusa por delitos de corrupción. De este total, solo un 49% tiene sentencia condenatoria, lo que sugiere problemas en el uso de la figura de la prisión preventiva.

Se presenta también información sobre las denuncias atendidas por la Contraloría General de la República relacionadas a hechos arbitrarios o ilegales ocurridos al interior de las entidades

En el 2016, la Contraloría presentó 189 denuncias penales y detectó un perjuicio económico de más de S/516 millones. Pese a la cantidad de denuncias promovidas, solo obtuvo 44 sentencias condenatorias para un total de 97 personas, de las cuales solo 19 cumplen prisión efectiva.

sujetas a control. Durante el 2016, la Contraloría recibió 2768 denuncias a nivel nacional. De las denuncias atendidas, el 52% fueron contra gobiernos locales; el 26%, contra gobiernos regionales; y el 22%, contra el Gobierno Nacional. Los temas denunciados con mayor frecuencia estuvieron relacionados con la adquisición de bienes y servicios, y la ejecución de obras públicas. Huancayo, Trujillo y Lima fueron las zonas donde se presentó la mayor cantidad de hechos denunciados.

Por último, se informa de las acciones interpuestas por la Contraloría General en materia penal por la comisión de delitos de corrupción. En el 2016, la Contraloría presentó 189 denuncias penales y detectó un perjuicio económico de más de S/516 millones. Pese a la cantidad de denuncias promovidas, solo obtuvo 44 sentencias condenatorias para un total de 97 personas, de las cuales solo 19 cumplen prisión efectiva.

La Defensoría del Pueblo se encuentra comprometida con el desafío de luchar contra la corrupción desde la perspectiva del ciudadano. La corrupción socava las bases del sistema democrático y afecta la legitimidad de las instituciones. Asimismo, vulnera derechos y genera una crisis de valores en la sociedad. Enfrentar este flagelo requiere voluntad política, capacidades y acciones concretas y coordinadas, basadas en evidencia. En esa línea se inserta nuestra labor.

I. ANÁLISIS DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN PERUANO

Qué son y para qué sirven los sistemas anticorrupción, qué resultados pueden exhibir y cuál sería su rol en la lucha contra la corrupción. Estas son las inquietudes de las que parte el presente acápite.

HACIA UNA DEFINICIÓN GENERAL DE UN SISTEMA ANTICORRUPCIÓN

Un sistema anticorrupción se entiende como un 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. El objetivo de los sistemas es 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.

Los sistemas están compuestos por subsistemas; estos son un conjunto de elementos y relaciones que responden a funciones especializadas dentro de un sistema mayor. Por ejemplo, se puede crear e implementar un subsistema anticorrupción con nuevos lineamientos normativos e instituciones de control y fiscalización en general, pero esto no cambia el sistema en su totalidad, solo lo refuerza, debilita o mejora.

Los sistemas anticorrupción tienen como objetivo articular en normas e instituciones el marco establecido por los organismos internacionales; por su parte, los subsistemas mejoran, refuerzan o coordinan el sistema para preservar la especialización y eficacia de los agentes u operadores del sistema.

En ese sentido, existe una diferencia entre: i) un conjunto de instituciones que tienen competencias en materia anticorrupción; y ii) un sistema anticorrupción. En el primer caso, las instituciones cumplen sus roles de forma individual; mientras que en el sistema –conformado por subsistemas– existe una intervención coordinada, pues este está integrado por un grupo de instituciones que se alinean a través de marcos normativos y entidades debidamente articuladas. Si bien en ambos casos se busca alcanzar objetivos concretos, en el sistema se tienen elementos fundamentales y diferenciales tales como la integración o coordinación de oficinas de todas las instituciones que lo conforman.

Si bien en ambos casos se busca alcanzar objetivos concretos, en el sistema se tienen elementos fundamentales y diferenciales, tales como la integración o coordinación de oficinas de todas las instituciones que lo conforman.

EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN PERUANO

En el Perú, el proceso de construcción del sistema anticorrupción, al igual que el subsistema penal anticorrupción, no surgió debido a una ley o reforma planificada, sino como una respuesta coyuntural a la corrupción de los años noventa. En sentido estricto, el Sistema Anticorrupción Peruano aún está en fase de conformación. Para que exista un sistema debidamente constituido, este debe desarrollar los componentes básicos de prevención, investigación y sanción, los cuales deben funcionar con una lógica articulada, bajo la dirección de un ente rector debidamente instituido. Si bien, en la práctica, existen algunos elementos de articulación y coordinación, es necesario que formalmente 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.

Antecedentes

El Sistema inició con el subsistema penal anticorrupción y, paulatinamente, desarrolló sus enfoques y componentes básicos. Sin embargo, no se ha logrado consolidar la coordinación y acción estratégica conjunta, en parte porque la creación del órgano coordinador es reciente y porque no incorpora a todas las instituciones que deberían conformarlo.

En el Gobierno de Transición lo que se compuso fue un subsistema penal anticorrupción que respondió reactivamente a los casos del gobierno de Fujimori. Se creó un subsistema antes de organizar un sistema.

Con la instalación del Gobierno de Transición el 22 de noviembre del 2000, en el 2001 se conformó el subsistema penal anticorrupción, con la creación de 6 juzgados especializados y una Sala Penal Superior Anticorrupción, las fiscalías especializadas y la Procuraduría Anticorrupción (Resolución Administrativa N° 024-2001-CT-PJ).

Durante el Gobierno de Transición se desarrollaron diversos mecanismos institucionales, legislativos y penales que, en términos generales, buscaban prevenir, controlar y sancionar todos los niveles y tipos de corrupción (CAN Anticorrupción 2012: 6). Se creó así el Programa Nacional Anticorrupción (Resolución Suprema N° 180-2001-JUS), y el grupo de trabajo Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), cuyo objetivo fue elaborar un diagnóstico de la corrupción en el Perú. Entre las medidas preventivas adoptadas por el Sistema

Nacional de Control se produjeron avances legislativos importantes, tales como la Ley de Control Interno de las Entidades del Estado (Ley N° 28716, 2006); un Grupo de Inteligencia Anticorrupción (Resolución N° 203-2003-CG); el Reglamento de los Órganos de Control Interno de las entidades del Estado (Resolución N° 459-2008-CG); entre otros.

Por otro lado, se generaron normas respecto a las conductas y comportamiento de los funcionarios públicos: Ley de Código de Ética de la Función Pública (Ley N° 27815, 2002); Ley Marco del Empleo Público (Ley N° 28024, 2003); Ley de Nepotismo (Decreto Supremo N° 021-2000-PCM); entre otras. También se desarrollaron mecanismos de transparencia con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806, 2002). Se emitió una nueva Ley de Contrataciones del Estado (Decreto Legislativo N° 1017, 2008, actualizada con la Ley N° 30225, 2014). En materia penal se expidieron normas que complementaron lo que ya estaba tipificado en la Ley de Colaboración Eficaz (Ley N° 27379, 2000), la Ley de Creación de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) (Ley N° 27693, 2002). En el ámbito administrativo se crearon fiscalías provinciales y salas superiores (CAN Anticorrupción, 2012: 7-8).

Pese a ello, los cambios no fueron estructurales. En lugar de consolidar un sistema anticorrupción, lo que se compuso fue un subsistema penal anticorrupción que respondió reactivamente a los casos del gobierno de Fujimori. Se creó un subsistema antes de organizar un sistema.

Conformación del Sistema Anticorrupción

De acuerdo con la definición planteada de un sistema anticorrupción, el Sistema Anticorrupción Peruano está compuesto por las siguientes instituciones, las cuales tienen competencias en materia anticorrupción.

INSTITUCIONES QUE COMPONEN EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN DEL PERÚ

Entidades	Función
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).
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.
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).
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).
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).
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).
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).

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.
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).

Fuente: Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

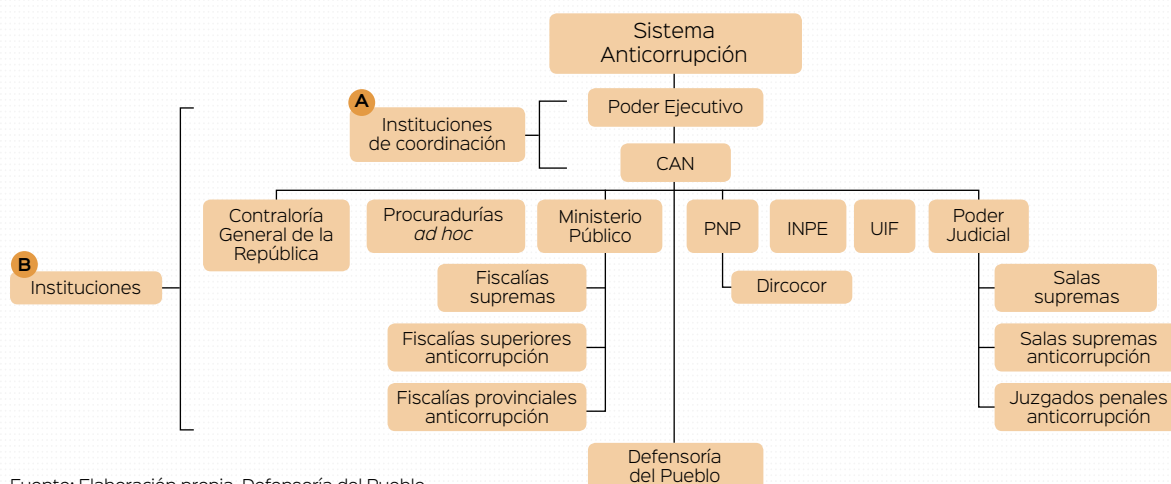
La CAN Anticorrupción no estaría incorporando a todas las instituciones del Sistema Anticorrupción

Actualmente, el Sistema Anticorrupción está organizado en torno a la coordinación de la CAN. Esta instancia fue creada en el 2010 (Decreto Supremo N° 016-2010-PCM) y reemplazó el trabajo del Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), creado en el 2005, que fue suplantado por la Oficina Nacional Anticorrupción (ONA), desactivada en el 2008.

La CAN Anticorrupción es un espacio integrado no solo por instituciones públicas, sino también por privadas y la sociedad civil. Pese a que en este espacio se coordinan las acciones y se proponen las políticas de mediano y largo plazo dirigidas a prevenir y combatir la corrupción, no todas las instituciones del Sistema Anticorrupción participan directamente en el órgano articulador del sistema, lo cual dificulta una actuación coordinada. En esa situación se encuentran el Ministerio del Interior (Dirección contra la Corrupción de la Policía Nacional del Perú) y la Superintendencia de Banca y Seguros (Unidad de Inteligencia Financiera).

El siguiente diagrama muestra la estructura del Sistema. Se observan dos niveles de instituciones: las instituciones de coordinación y las instituciones que componen el Sistema. En el primer nivel se encuentra la CAN Anticorrupción, la cual cuenta con un órgano denominado Coordinación General, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (Poder Ejecutivo).

SISTEMA ANTICORRUPCIÓN PERUANO



Fuente: Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

En el segundo nivel se encuentran la Contraloría, el Ministerio de Justicia (Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción y el INPE), el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Dircocon (PNP), la Unidad de Inteligencia Financiera (SBS) y el Poder Judicial.

A pesar de que la CAN Anticorrupción 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. Solo el subsistema encargado de la persecución de actos de corrupción, compuesto por el Ministerio Público, el Poder Judicial, la Procuraduría Anticorrupción, el INPE, la UIF y la PNP trabaja con cierto nivel de articulación para algunos casos.

OBJETIVOS DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN

El objetivo de un sistema anticorrupción es promover la participación articulada y coordinada de las instituciones que tienen competencias en materia anticorrupción, con la finalidad de cumplir eficaz y eficientemente con las políticas nacionales de lucha contra la corrupción, las cuales tienen como eje fundamental la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (Decreto Supremo N° 092-2017-PCM), cuyo objetivo general es:

Contar con instituciones transparentes e íntegras que practican y promueven la probidad en el ámbito público, sector empresarial y la sociedad civil; y garantizar la prevención y sanción efectiva de la corrupción a nivel nacional, regional y local, con la participación activa de la ciudadanía.

Dificultades advertidas

Para conocer la eficacia de un sistema anticorrupción se requiere de indicadores, los cuales son difíciles de construir para el caso de la corrupción por tratarse de un fenómeno que se desarrolla en la clandestinidad. Por ello, existe una concentración en la medición de la corrupción a partir de las percepciones que, si bien han contribuido a visibilizar la magnitud de la problemática, no miden con certeza el fenómeno.

Otra forma para acercarse a la medición de la corrupción ha sido a través del número de denuncias. Sin embargo, estas cifras solo revelan la capacidad del Estado para recibir denuncias y la capacidad de los ciudadanos de realizarlas. Así, en sentido estricto, un mayor número de denuncias, si bien es útil para un registro, no significa necesariamente un incremento en los delitos.

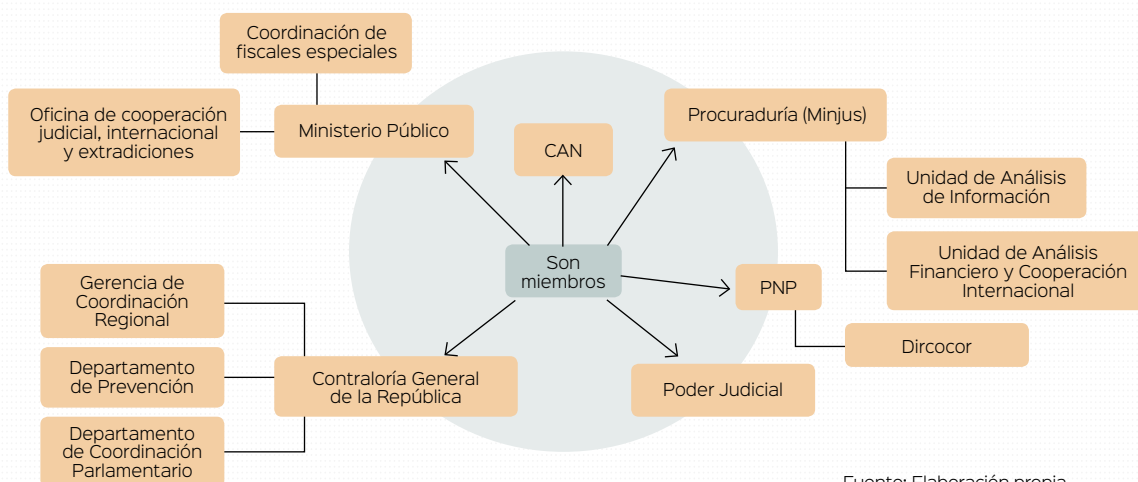
Se han construido indicadores indirectos que permiten tener una aproximación del fenómeno ante la ausencia de datos específicos para estudiar el impacto de las medidas anticorrupción, con el fin de diseñar objetivos. Así, por ejemplo, las instituciones peruanas se enfocan en “fortalecer las instituciones públicas”, “mejorar los lineamientos de investigación” y “mejorar las estrategias de persecución”. Producto de estas dificultades, comprobar la eficacia de las estrategias y acciones implementadas es limitada.

En lo que respecta a la CAN Anticorrupción, sus objetivos se concentran en la articulación del Sistema y se traducen en medidas ligadas directamente al desarrollo de la articulación interna y el desarrollo de capacidades institucionales de quienes la conforman, empleando indicadores operativos (aunque estos no necesariamente pueden medirse, pues no impactan en la reducción epidemiológica del fenómeno de la corrupción).

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.

El siguiente diagrama muestra a las instituciones que conforman el Sistema Anticorrupción y a las oficinas de coordinación en su interior.

OFICINAS DE COORDINACIÓN DENTRO DE LAS INSTITUCIONES QUE CONFORMAN EL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN



Fuente: Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

PROBLEMAS DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN

Para la Defensoría del Pueblo, es imprescindible generar información y evidencia sobre la problemática de corrupción. Solo así se podrá organizar eficientemente el sistema y adoptar políticas eficaces en torno a esta problemática. Sin data sólida, oportuna y fiable cualquier esfuerzo será improductivo. Esta tarea requiere casi exclusivamente de firme voluntad política, antes que de marcos normativos u otros instrumentos.

En concreto, son tres los principales problemas identificados en el Sistema Anticorrupción Peruano. El primero de ellos está relacionado con la poca institucionalidad del sistema y de los mecanismos de coordinación. El segundo, con la poca capacidad para generar información y evidencias sobre la problemática. Y el tercero, con la necesidad de reforzar el enfoque preventivo en el sistema.

La falta de institucionalidad del sistema y de los mecanismos de coordinación

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.

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.

En cuanto a la articulación del Sistema en torno a la CAN Anticorrupción, no se advierten aún mecanismos integrados de coordinación ni canales de comunicación que establezcan estrategias concertadas. Tampoco se han desarrollado marcos metodológicos o guías que indiquen cómo es que se coordina con las instituciones, ni cuentan con indicadores para medir dicha actividad.

Si bien en el subsistema penal anticorrupción se han desarrollado convenios y protocolos de actuación conjunta, tales como el Convenio Específico Tripartito de Cooperación Interinstitucional entre el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República (Resolución de Contraloría N° 045-2011-CG); el protocolo del PNP-MP-PJ, que valida la ejecución de medidas de allanamiento frente a la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado (Resolución Administrativa N° 134-2014-JUS); el protocolo PNP-Minjus que actúa ante delitos de flagrancia (Decreto Supremo

Nº 003-2014-JUS); y el Protocolo de Actuación Interinstitucional para la prevención y represión de los delitos de corrupción de funcionarios (Resolución Ministerial Nº 0175-2016-JUS), los mecanismos de coordinación y acción conjunta institucional contra la corrupción son recientes y aún embrionarios. Es reciente también la constitución de la Coordinación Nacional del Sistema Especializado en delitos de corrupción (Resolución Administrativa Nº 024-2017-CE-PJ), que busca establecer una coordinación entre el Ministerio Público, el Minjus, el Ministerio del Interior y el Poder Judicial para implementar el Sistema Especializado en Delitos de Corrupción de Funcionarios (Decreto Legislativo que modifica el Código Procesal Penal para dotar de medidas de eficacia a la persecución y sanción de los delitos de corrupción de funcionarios y de criminalidad organizada, Decreto Legislativo Nº 1307).

La coordinación se ve fortalecida con la adecuada descentralización de las instituciones que conforman el Sistema Anticorrupción. Sin embargo, este proceso ha implicado avances y también dificultades. Se han generado procesos de descentralización recientes y diferentes. La Contraloría se ha descentralizado a partir de 4 gerencias de coordinación (Lima, Centro, Norte y Sur) (Resolución de Contraloría Nº 039-2013-CG), pero la implementación ha sido lenta. La Procuraduría tiene 14 procuradurías macrorregionales, 12 coordinaciones regionales (2 pertenecen a Lima regiones) y 9 oficinas descentralizadas (Resolución de Presidencia Nº 042-2015-JUS/CDJE), pero la estructura descentralizada tuvo un protocolo que se aprobó recién en el 2016. Así, no hay claridad en los datos oficiales ni en los documentos referidos a los lineamientos y mecanismos de coordinación.

En síntesis, el sistema anticorrupción presenta, al menos, 3 conjuntos de problemas de coordinación: i) hay un problema de coordinación entre las instituciones, puesto que pocas de ellas han desarrollado oficinas, espacios o mecanismos para la coordinación interinstitucional entre las partes del subsistema; ii) las unidades de coordinación subnacional cumplen, sobre todo, una función intra-institucional; y iii) la coordinación central del sistema (la CAN Anticorrupción) tiene algunas limitaciones claras: a nivel interno, la coordinación institucional cambia cada 2 años, lo que genera cierta inestabilidad (OCDE, 2017); los miembros se reúnen 2 veces al año y tienen la obligación de emitir un Plan cada 4 años. Se trata de reuniones formales, pero estas no siempre se traducen en mecanismos regulares de coordinación.

La falta de data y evidencia para el diseño de políticas anticorrupción

La labor de la CAN Anticorrupción ha estado centrada en el desarrollo de medidas y planes anticorrupción sobre la base de convenios y marcos internacionales. Sin embargo, no se han previsto mecanismos para generar información y estadísticas que permitan tener evidencias sobre la problemática o el impacto de las medidas implementadas: a la fecha, ninguno de los diagnósticos realizados cuenta con una línea de base que contenga indicadores directos para estudiar –cuantitativa o cualitativamente– el impacto de dichos planes en las instituciones del sistema o en la epidemiología de la corrupción.

Producto de ello, la mayoría de instituciones ha desarrollado sus propios indicadores, ocasionando dificultades para obtener evaluaciones generales sobre las acciones implementadas, pues cada institución construye sus propios indicadores midiendo la misma actividad de modo distinto. Por ejemplo, todos los planes sectoriales anticorrupción, elaborados entre el 2013 y 2016, consignan actividades de capacitación en temas de ética pública o lucha contra la corrupción; sin embargo, para esta actividad, algunos sectores miden el número de persona capacitadas; otros, el porcentaje de personas capacitadas; y, un tercer grupo, el número de capacitaciones realizadas. Esto dificulta la obtención de información global, pues cada sector tiene unidades de medida distintas. Otro problema es que la mayoría de instituciones únicamente miden el cumplimiento de acciones de su plan anticorrupción, sin considerar otros criterios que permitan tener alguna información respecto del resultado o la eficacia de la acción (Defensoría del Pueblo, 2017a: 61). Por otro lado, tampoco hay claridad en los lineamientos para la elaboración de planes institucionales anticorrupción que precisen cómo es el proceso de seguimiento de la CAN Anticorrupción para veri-

No se han previsto mecanismos para generar información y estadísticas que permitan tener evidencias sobre la problemática o el impacto de las medidas implementadas.

ficar el cumplimiento de los planes institucionales y cómo se debe evaluar el impacto de las acciones implementadas.

El escaso desarrollo de un enfoque preventivo

En el Sistema Anticorrupción existe un escaso desarrollo de los componentes vinculados con la participación ciudadana y la prevención. Esto representa una debilidad, pues los problemas estructurales de corrupción no estarían siendo atacados. La estrategia de los últimos años se ha enfocado en la sanción, es decir, en la toma de medidas luego de que el acto de corrupción se ha materializado. La megacorrupción de nuestros días requiere otro tipo de respuesta enfocada, precisamente, en la prevención.

Se ha desarrollado de manera embrionaria el enfoque de prevención de la corrupción. Si bien en el Plan Nacional (CAN Anticorrupción, 2012) hay una clara mención a este enfoque, a la importancia (económica, política y penal) de prevenir la corrupción (2012:70) y a la necesidad de no concentrarse en la persecución penal (2012: 74), el desarrollo práctico tiene aún problemas concretos.

El enfoque preventivo se ha traducido en algunos planes que acogen el concepto, pero lo enmarcan en actividades formativas (talleres, cursos, charlas), cuyos indicadores de impacto en la reducción de riesgos de la corrupción son difíciles de medir. Asimismo, se han creado diversas iniciativas asociadas a la creación de códigos de ética, aunque sin una coordinación clara o una integración en los lineamientos, y sin instrumentos para medir su impacto en la práctica concreta de las instituciones. Si bien diversas instituciones han desarrollado iniciativas relacionadas (mecanismos de transparencia y acceso a la información pública, mecanismos normativos para evitar fraude, soborno o mecanismos de prevención de irregularidades administrativas), no hay disponibilidad de información ni datos confiables que muestren algún impacto de las acciones realizadas en la reducción del riesgo de corrupción, que puedan ser cuantificables o que permitan un análisis cualitativo de la disminución de posibles espectros que favorezcan ilícitos (OCDE, 2017).

A pesar de que estas acciones son importantes, la prevención no se puede agotar en capacitaciones o en la aprobación de códigos de ética. Para resultados más efectivos se debe:

- Implementar medidas concretas que corten los circuitos de la corrupción en áreas específicas, y reduzcan los riesgos de corrupción en el contacto entre el funcionario y el ciudadano o proveedor o terceros.
- Simplificar los procesos, haciéndolos accesibles, transparentes y apoyados en la tecnología.
- Generar información sobre las acciones implementadas y los resultados obtenidos, de tal forma que se puedan identificar brechas, fallas, aciertos, retroalimentar el sistema y focalizar los recursos y esfuerzos adecuadamente.

La Contraloría General, por ejemplo, ha centrado su actuación en servicios de control simultáneos y posteriores. Con respecto a los simultáneos, evalúa hechos de un proceso en curso con el objeto de alertar sobre los riesgos de corrupción. En los posteriores, evalúa los hechos después de realizados, con la finalidad de identificar la responsabilidad y mejorar la gestión (Resolución de Contraloría N° 320-2006-CG). Sin embargo, apenas el 1% de sus servicios están relacionados al control previo (con anterioridad a la ejecución de un acto con el objetivo de emitir un resultado según corresponda a la materia requerida, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 27785).

SERVICIOS DE CONTROL CONCLUIDOS DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL (MAYO 2016-MAYO 2017)

Tipo de control	Nacional	Regional	Local	Total	Total (%)
Simultáneo	4819	5664	3613	14.096	81%
Posterior	1444	684	961	3089	18%
Previo	46	22	61	129	1%
Total	6309	6370	4635	17.314	100%

Fuente: CGR. Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

SISTEMAS ANTICORRUPCIÓN EN OTROS PAÍSES

Algunos países latinoamericanos como México y Bolivia recientemente han reconstruido sus sistemas anticorrupción, con énfasis en la coordinación y participación. En el caso de México se destaca la incorporación de órganos de participación ciudadana y descentralización, mientras que Bolivia ha institucionalizado su órgano de coordinación.

En otras latitudes también existen ejemplos a seguir. En el año 2016, Francia reformó su Sistema Anticorrupción al crear una agencia anticorrupción, la cual está compuesta por mecanismos de protección de denunciantes, una ley que obliga a las empresas a prevenir la corrupción, una ley que crea jurisdicción extraterritorial, entre otros. La agencia es un órgano coordinador, pero tiene la capacidad de fiscalizar y controlar a las instituciones públicas, así como revisar la calidad de los programas anticorrupción de las empresas. A su vez, tiene la potestad de solicitar documentación e investigar, además de obligar a las compañías a adoptar medidas para detectar riesgos de corrupción como códigos de ética; mapa de riesgo; procedimiento y evaluación de clientes, proveedores e intermediarios importantes; sanciones disciplinarias; y un sistema interno de verificación de las medidas implementadas.

El Sistema Anticorrupción de Francia está compuesto por mecanismos de protección de denunciantes, una ley que obliga a las empresas a prevenir la corrupción, una ley que crea jurisdicción extraterritorial, entre otros.

En México, la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (2016) ha instituido el Sistema Anticorrupción. Sus responsabilidades son amplias: van desde el desarrollo de normas e instituciones, hasta la realización de denuncias, investigaciones, sanciones, correctivos y resarcimiento de daños. Empero, enfatiza sus acciones en la coordinación de los subsistemas, a través de la coordinación y la institución de un comité de fiscalización.

COMPONENTES DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN MEXICANO

Órganos básicos	Funciones
Consejo de Coordinación	Establece mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional, encargándose del diseño, promoción y evaluación de las políticas públicas que combaten la corrupción.
Órgano técnico o ejecutivo	Es la figura operativa central. Además, elabora la metodología para medir y dar seguimiento a los casos anticorrupción sobre la base de indicadores confiables y aceptables.
Comité de Participación Ciudadana	Su finalidad es coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del Consejo de Coordinación, así como ser la instancia de vinculación de las organizaciones sociales y académicas relacionadas al Sistema.
Comité Rector del Sistema	Realiza la fiscalización de los recursos públicos, estableciendo acciones y mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema, con el fin de intercambiar información, ideas y experiencias.
Sistemas de control de nivel federal y local	Los sistemas de control son entidades descentralizadas. Las leyes de las entidades federativas o subnacionales desarrollan la integración, atribuciones y funcionamiento de los sistemas locales.

Fuente: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción de México. Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

El Sistema Anticorrupción de Bolivia tiene como órgano coordinador al Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción, creado en el 2009. Este Ministerio formula y ejecuta políticas, programas y proyectos de ética y transparencia, prevención y lucha contra la corrupción, fortalecimiento de la participación ciudadana e implementa acciones para la recuperación del patrimonio del Estado. Está constituido por seis componentes: ejecutivo, apoyo funcional, planificación y coordinación,

operativo, oficinas regionales e instituciones descentralizadas. Estos han dado paso a la creación del Consejo Nacional de Lucha Contra la Corrupción, y al establecimiento de unidades de transparencia en todos los órganos del Estado a nivel departamental y municipal. Todas las entidades anticorrupción trabajan en una lógica conjunta y articulada y cuentan con un órgano coordinador sólido que las dirige, como lo es el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción.

ESTUDIO DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) SOBRE INTEGRIDAD EN EL PERÚ

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos realizó un estudio sobre la integridad en el país, con el propósito de evaluar nuestros avances y emitir recomendaciones para reforzar nuestro sistema de integridad, tanto a nivel nacional como regional (OCDE, 2017). El segundo capítulo de este estudio presenta un diagnóstico sobre el sistema de integridad, enfocándose principalmente en la labor de la CAN Anticorrupción, su Coordinación General y el trabajo de las comisiones regionales anticorrupción (CRA).

Una de las primeras observaciones generales del estudio es sobre los sistemas de integridad. La OCDE sostiene que es necesario precisar con claridad las responsabilidades institucionales, estableciendo y garantizando capacidades apropiadas para cumplir con tales responsabilidades. También plantea que se debe establecer mecanismos de cooperación y coordinación entre los distintos actores, tanto a nivel central como subnacional de gobierno. A continuación se reseñan las principales observaciones y recomendaciones del informe de la OCDE.

Clarificar los criterios de selección del Coordinador General y aclarar las reglas del ejercicio del cargo y remoción

La lucha contra la corrupción no es un proceso meramente técnico en el que se diagnostican y diseñan políticas anticorrupción. Por lo general, al diseñar políticas anticorrupción se afectan intereses de grupos poderosos que buscarán ejercer alguna interferencia indebida sobre los tomadores de decisiones. Por ello, las agencias anticorrupción deben estar protegidas contra influencias indebidas que amenacen su neutralidad y desempeño. El no tener claras las reglas de remoción del Coordinador General, lo coloca en una situación de inestabilidad y amenaza la continuidad de las políticas anticorrupción, que muchas veces necesitan tiempo para mostrar sus resultados.

La plataforma de la CAN Anticorrupción debería convertirse en un centro de información que genere, centralice, analice y procese información estadística proveniente de los distintos miembros de la Comisión.

Desarrollar las capacidades de la CAN Anticorrupción en la generación y gestión de la información

Las políticas anticorrupción deben ser diseñadas en función de evidencias e información confiable. Durante las entrevistas realizadas por la OCDE, muchas instituciones que conforman la CAN Anticorrupción señalaron no contar con información suficiente ni datos confiables respecto a temas de integridad y lucha contra la corrupción. Para superar esta debilidad, la plataforma de la CAN Anticorrupción debería convertirse en un centro de información que genere, centralice, analice y procese información estadística proveniente de los distintos miembros de la Comisión. En esa línea, la Defensoría del Pueblo considera indispensable producir información y estadísticas sobre el problema, de tal forma que se diseñen políticas públicas en base a evidencias y no en función de percepciones o intuiciones.

Incorporar formalmente a la unidad de Coordinación de la CAN Anticorrupción en la estructura organizacional de la PCM como Organismo Técnico Especializado

De acuerdo a la experiencia internacional, es necesario que el personal que labora en una agencia anticorrupción goce de un nivel adecuado de estabilidad laboral, con el propósito de retener al

personal y disponer de una experiencia y nivel de especialidad que se va consolidando con el tiempo. En el caso de la CAN Anticorrupción, el personal que labora en la Coordinación General no figura en el presupuesto oficial de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y tiene contratos de corto plazo que suponen un riesgo para su continuidad. Además, el Coordinador General no tiene autoridad sobre los recursos humanos de la unidad y todos los contratos son manejados administrativamente por la PCM, dependiendo de la comisión administrativa y financiera del máximo órgano de gobierno.

Fortalecer el conocimiento sobre gestión pública y análisis cuantitativo de datos de la Unidad de Coordinación General

Luego de analizar los perfiles y la experiencia del personal que trabaja en la Coordinación General de la CAN Anticorrupción, el estudio sugiere que se implementen programas de capacitación en 3 áreas específicas: i) políticas públicas, con énfasis en medidas y estrategias anticorrupción; ii) gestión pública, específicamente en planificación estratégica, operacional, y monitoreo y evaluación; y iii) comunicación y moderación.

Asimismo, señala que, con la finalidad de contar con un centro de información que procese estadísticas e información de otros miembros de la CAN Anticorrupción, sería recomendable que se incorpore a esta 2 puestos centrados en la gestión y análisis cuantitativo de datos.

Ampliar la composición de la CAN Anticorrupción incorporando a otros actores clave

Luchar contra la corrupción es una tarea bastante compleja que requiere un enfoque multinivel y la participación de múltiples actores. Existen muchas instituciones que no participan en la Comisión, a pesar de abordar de forma directa o indirecta temas necesarios para avanzar en la lucha contra la corrupción.

Al evaluar la composición de la CAN Anticorrupción, la OCDE consideró que algunas instituciones clave no estarían siendo incluidas, específicamente aquellas que se encuentran vinculadas con el tema preventivo, entre ellas la Autoridad Nacional del Servicio Civil, la Secretaría de Gestión Pública, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Si bien algunas instituciones participan indirectamente en la Comisión, pues pertenecen a entidades de mayor jerarquía que forman parte de esta, se recomienda incorporarlas formalmente con la finalidad de asegurar su participación.

Fortalecer las capacidades de las secretarías técnicas de las comisiones regionales anticorrupción: capacitaciones, asesorías y recursos económicos

Existen dificultades a nivel de los gobiernos regionales (recursos humanos, financieros, de infraestructura y conocimiento) que limitan su capacidad para diseñar e implementar estrategias de integridad y lucha contra la corrupción. A pesar que desde la CAN Anticorrupción se han emitido lineamientos sobre la conformación de las CRA, o para la elaboración de planes anticorrupción, durante las entrevistas realizadas se observa que las capacidades de las secretarías técnicas a nivel regional aún son limitadas. Asimismo, es probable que dependan políticamente del gobierno de turno, cuyas autoridades en algunos casos vienen siendo investigadas por delitos de corrupción.

Institucionalizar un mecanismo efectivo de coordinación entre la CAN Anticorrupción (Coordinación General) y las comisiones regionales anticorrupción

Es muy importante que exista una comunicación fluida entre el nivel central y el regional, no solo para asegurar la coherencia de las políticas nacionales sino también para determinar los problemas, las necesidades y la capacidad de ejecución de las distintas CRA. También se necesita tener canales abiertos de intercambio de información para supervisar y evaluar el impacto de las políticas.

Existen muchas instituciones que no participan en la Comisión, a pesar de abordar de forma directa o indirecta temas necesarios para avanzar en la lucha contra la corrupción.

De acuerdo a la información reportada por la CAN Anticorrupción, en el pasado la coordinación con el nivel subnacional fue intermitente. Sin embargo, actualmente se encuentran diseñando una plataforma que permita mejorar la coordinación e interoperabilidad.

Por otro lado, se recomienda implementar una plataforma intranet o realizar reuniones periódicas entre las comisiones regionales, de modo que se aprovechen las experiencias y el aprendizaje que se va obteniendo con la implementación de los planes y las estrategias anticorrupción en las regiones.

LA POLÍTICA NACIONAL DE INTEGRIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Una de las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, de acuerdo al artículo 4° de su Ley Orgánica, Ley N° 29158, es el diseño y la supervisión de las políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de obligatorio cumplimiento para todas las entidades del Estado y en todos los niveles de gobierno. En el caso de la Política Nacional Anticorrupción, esta debe ser propuesta por la CAN Anticorrupción. También le corresponde proponer el Plan Nacional Anticorrupción, según lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, Ley N° 29976.

Estos dos instrumentos, la Política y el Plan, son imprescindibles para luchar contra la corrupción de forma planificada y articulada. La Política define los objetivos, metas, lineamientos y estándares de obligatorio cumplimiento que el Perú tiene como país para los próximos 4 años, según la Ley. El Plan desarrolla los objetivos establecidos por la Política, definiendo estrategias, acciones, indicadores, plazos, responsables y demás componentes necesarios para hacerla operativa.

La reciente aprobación de la Política Nacional aborda temas centrales postergados por años, como la gestión de información integrada, la promoción de una cultura de valores desde la etapa escolar, el impulso de la carrera meritocrática y la promoción de la integridad en las contrataciones de obras, bienes y servicios.

Este marco es fundamental porque establece las bases sobre las que las entidades públicas (y privadas, en lo que les fuera aplicable) deberán diseñar estrategias e implementar acciones para prevenir y combatir la corrupción. No contar con estos instrumentos significaría que las entidades, desarticuladamente y con un conocimiento exiguo del tema, tendrían, si es que lo estiman pertinente, que definir sus estrategias y cursos de acción de forma discrecional.

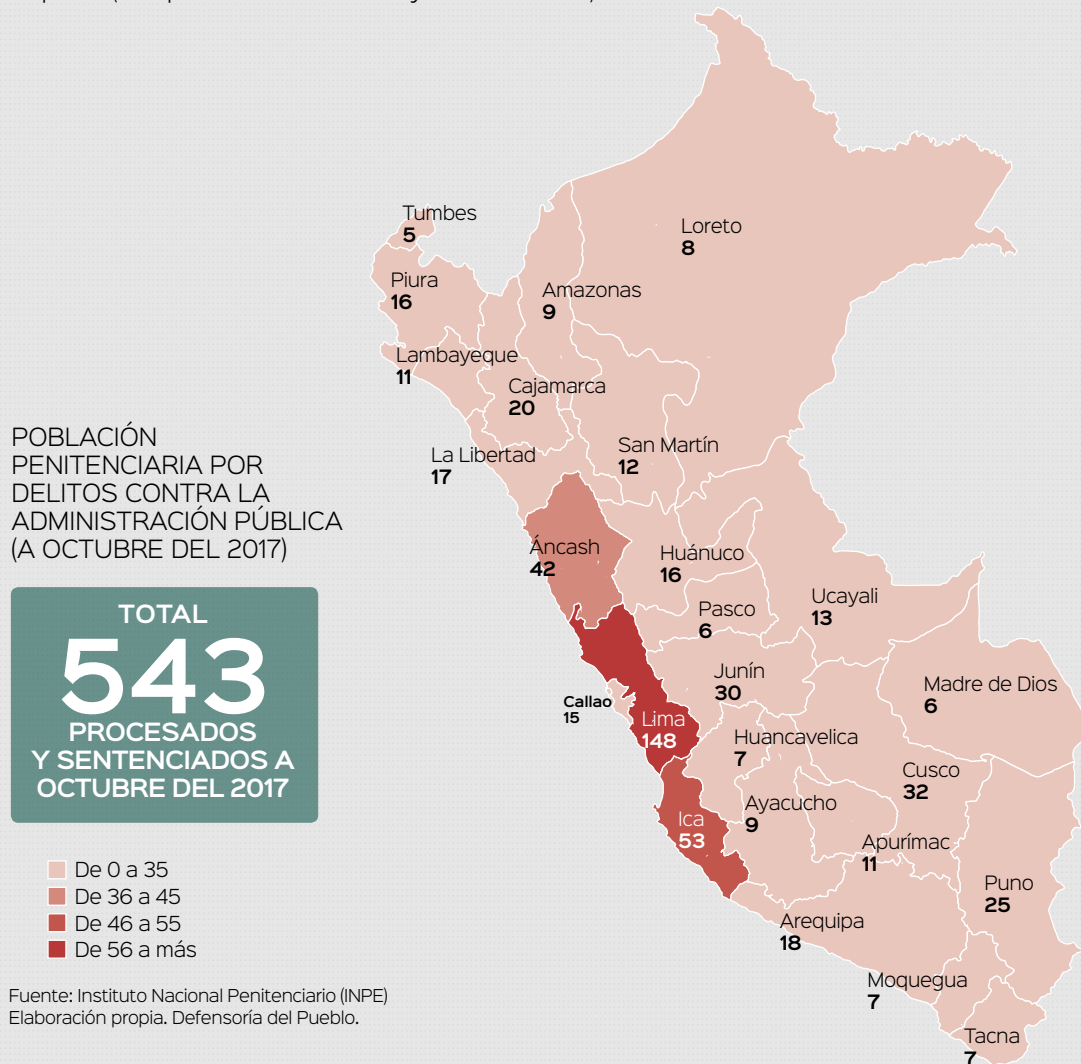
Pese a la importancia señalada, desde enero hasta mediados de setiembre de este año, el país no contó con una política nacional anticorrupción y, por tanto, tampoco un plan. Lo grave de la ausencia de ambos instrumentos es que se dio en un contexto de destapes de casos de megacorrupción, tal como fue señalado en el reporte N° 1 Radiografía de la corrupción en el Perú (Defensoría del Pueblo, 2017b). Además, significó que las entidades de la administración pública hayan operado (ejecutando presupuesto, contratando con proveedores, haciendo obras públicas, brindando servicios a la ciudadanía) sin planes para prevenir y sancionar la corrupción.

La reciente aprobación de la Política constituye un paso importante, pues define los objetivos, lineamientos y metas para la lucha contra la corrupción. Se abordan temas centrales postergados por años, como la gestión de información integrada para la prevención de la corrupción, que permita diseñar estrategias adecuadas; la promoción de una cultura de valores en la etapa escolar o con programas académicos desde la universidad. Asimismo, se busca impulsar la carrera meritocrática y se apunta a promover la integridad en las contrataciones de obras, bienes y servicios, una de las áreas más vulnerables a la corrupción dentro del aparato estatal. *Ad portas* de culminar el año no se ha aprobado el Plan Nacional Anticorrupción; por ello, las instituciones no han podido elaborar sus propios planes anticorrupción, ni identificar o proponer medidas para reducir y eliminar los riesgos de corrupción en sus respectivas administraciones.

II. LA POBLACIÓN PENITENCIARIA POR DELITOS DE CORRUPCIÓN

MAPA DE LA CORRUPCIÓN: POBLACIÓN PENITENCIARIA

En el presente mapa se muestra, por regiones, el número de personas reclusas por casos de corrupción (con procesos en trámite y sentenciadas).

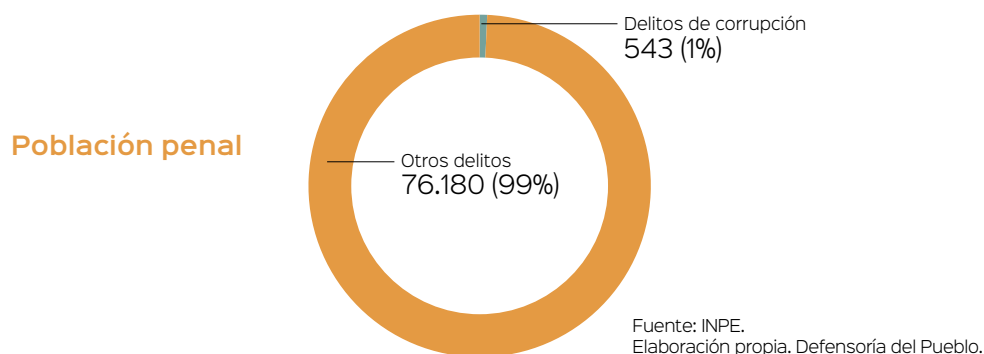


LA POBLACIÓN PENITENCIARIA POR DELITOS DE CORRUPCIÓN

En abril del 2016, el INEI, en coordinación con el Ministerio de Justicia y el INPE, ejecutó el Primer Censo Nacional Penitenciario en los 66 establecimientos penitenciarios del país. De acuerdo con el censo, la población penal en el país asciende a 76.180 personas (entre procesados y sentenciados).

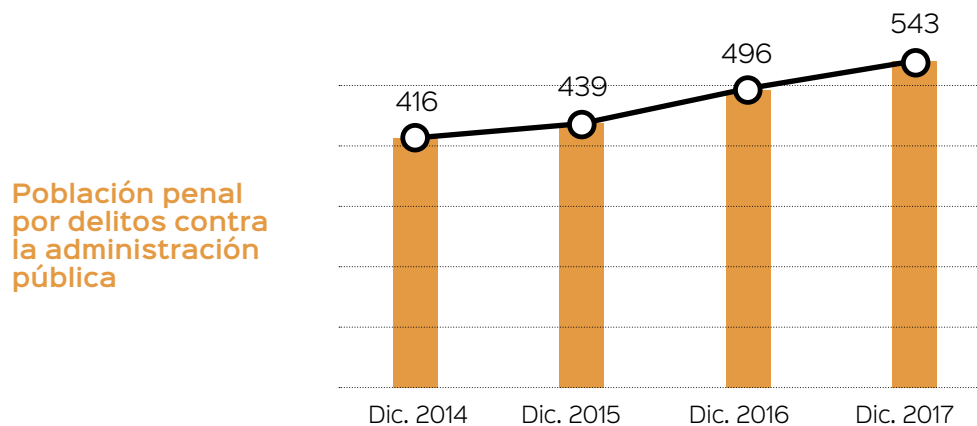
Los reclusos por corrupción representan menos del 1%

Según las cifras proporcionadas por el INPE, a octubre del 2017 la cifra de personas privadas de libertad por delitos contra la administración pública es de 543, lo que representa el 0,71% de la población penitenciaria.



El número de personas reclusas por delitos de corrupción ha aumentado

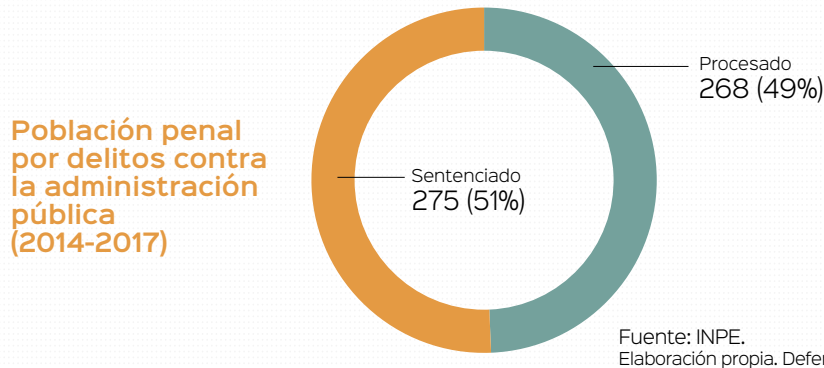
A diciembre del 2014, la población penitenciaria por delitos de corrupción fue de 416; a diciembre del 2015, de 439; a diciembre del 2016, de 496; y a octubre del 2017, 543. Se manifiesta un incremento del número de personas privadas de libertad de 5,5% en el año 2015; y de 13%, en el 2016.



Fuente: INPE. Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

Solo el 49% de las personas reclusas por delitos de corrupción tiene sentencia

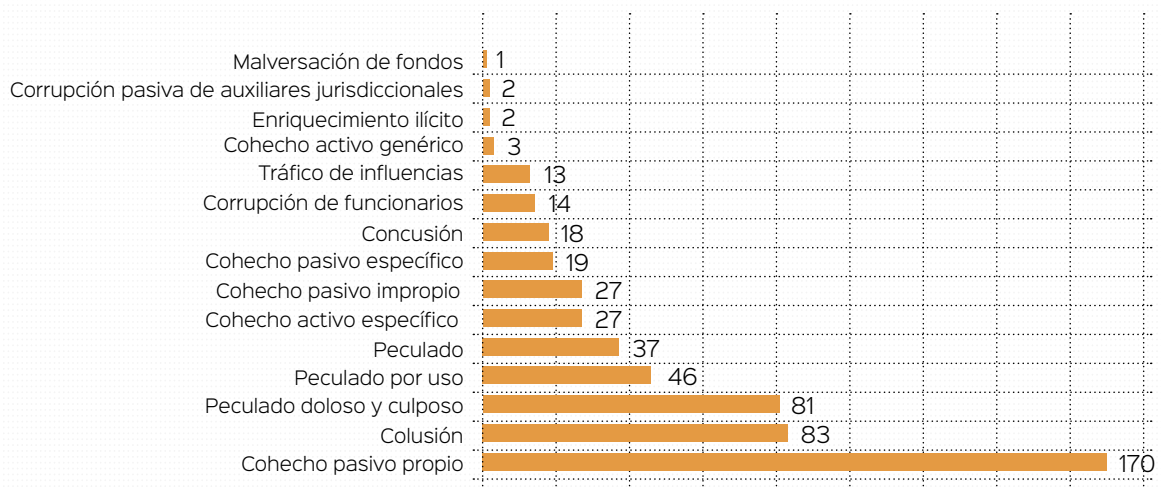
A octubre del 2017, la situación procesal de la población penitenciaria por delitos de corrupción fue la siguiente: 275 se encontraban procesadas; y 268, sentenciadas. Esto podría sugerir problemas en el uso de la figura de la prisión preventiva.



Más personas son privadas de libertad por los delitos de cohecho y colusión

A octubre del 2017, es mayor el número de personas privadas de libertad por la comisión de los siguientes delitos contra la administración pública: cohecho pasivo propio, colusión y peculado doloso y culposo. El número es menor en los delitos de malversación de fondos, enriquecimiento ilícito y corrupción pasiva de auxiliares jurisdiccionales. En el siguiente gráfico, se muestra la población penal detallada por delitos de corrupción.

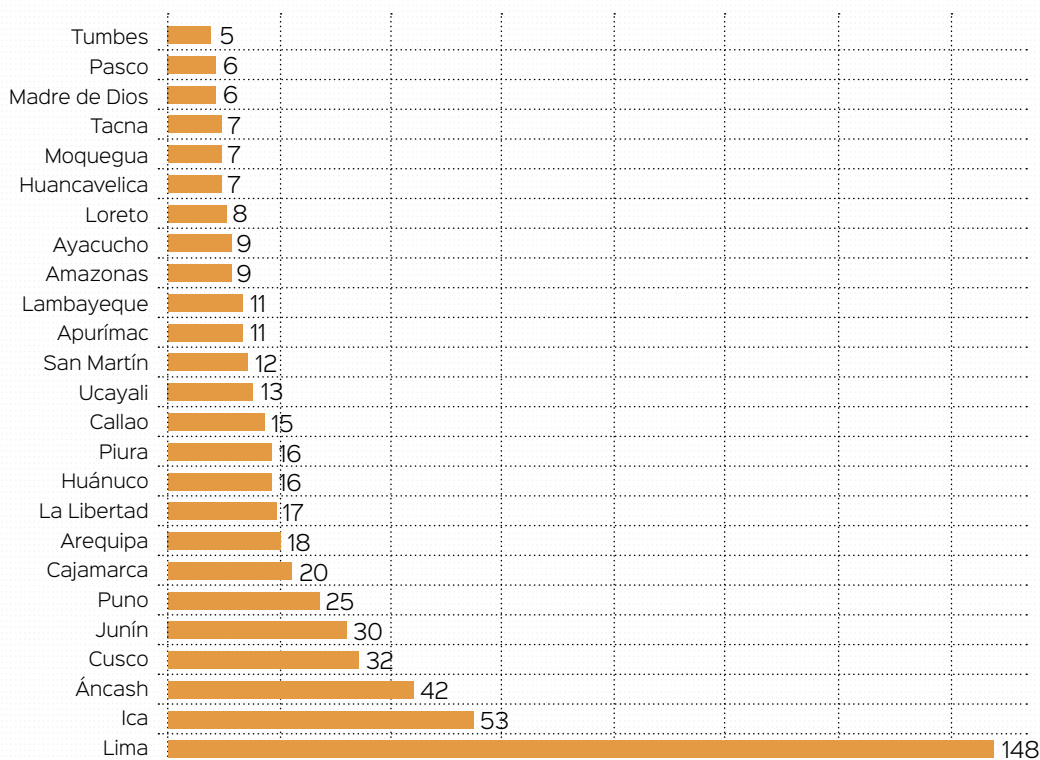
Población penal por delitos contra la administración pública (a octubre 2017)



Lima e Ica son las regiones con mayor población penitenciaria

El gráfico mostrado a continuación describe el número de reos por delitos contra la administración pública por región. Se observa que en Lima se concentra la mayor cantidad de personas privadas de libertad, con un total de 148 a octubre del 2017. Le siguen Ica y Áncash, con una población de 53 y 42, respectivamente. Tumbes, Pasco y Madre de Dios son las regiones con menor población penal.

Población penal por delitos contra la administración pública por región



Fuente: INPE. Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

Por cada 100 casos en trámite, 2 personas son privadas de libertad

El siguiente cuadro presenta los casos de corrupción que están siendo conocidos en el sistema de justicia, en los que la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción se ha constituido como actor civil, a setiembre del 2017.

Relacionando los casos en trámite en esta institución con la población penitenciaria por delitos de corrupción, se tiene que dos personas son recluidas por cada 100 casos tramitados (a pesar de que un caso puede tener a más de un imputado).

Ica (5,9%) y Callao (3,1%) son las regiones que registran una mayor proporción entre ambas variables, mientras que Ayacucho (0,4%), Loreto (0,7%) y Lambayeque (0,7%) registran las menores proporciones.

Región	Casos en trámite en la Procuraduría (a set. 2017)	Personas recluidas (a oct. 2017)	Porcentaje de personas recluidas respecto de casos en trámite
Lima	7003	148	2,1%
Áncash	3160	42	1,3%
Ayacucho	2454	9	0,4%
Junín	1796	30	1,7%
Cusco	1732	32	1,8%
Lambayeque	1611	11	0,7%

Ucayali	1539	13	0,8%
Arequipa	1482	18	1,2%
Puno	1473	25	1,7%
La Libertad	1366	17	1,2%
Piura	1241	16	1,3%
Loreto	1190	8	0,7%
Cajamarca	1139	20	1,8%
Huánuco	1032	16	1,6%
San Martín	1007	12	1,2%
Ica	892	53	5,9%
Moquegua	859	7	0,8%
Pasco	671	6	0,9%
Tumbes	662	5	0,8%
Amazonas	651	9	1,4%
Apurímac	619	11	1,8%
Tacna	543	7	1,3%
Madre de Dios	517	6	1,2%
Callao	478	15	3,1%
Huancavelica	440	7	1,6%

Fuente: Procuraduría Anticorrupción e INPE. Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD EFECTIVA PARA LOS DELITOS DE PECULADO Y COLUSIÓN

Le corresponde al Estado diseñar una política criminal para hacer frente a los delitos contra la administración pública. Las penas a imponer deben guardar relación con la gravedad de la lesión y los bienes jurídicos en juego. Las penas inadecuadas (suspendidas o muy bajas) no cumplen la función preventiva y, por ende, no desincentivan la comisión de estos delitos.

El 28 de febrero del 2015 se publicó en el diario oficial *El Peruano* la Ley N° 30304, que modifica el artículo 57° del Código Penal para prohibir la suspensión de la ejecución de la pena a los delitos cometidos por funcionarios y servidores públicos.

La modificación añade al referido artículo el siguiente párrafo:

La suspensión de la ejecución de la pena es inaplicable a los funcionarios o servidores públicos condenados por cualquiera de los delitos dolosos previstos en los artículos 384° y 387°.

El proyecto de ley propuesto por la Contraloría pretendía que para la suspensión de la pena se comprendan los delitos contra la administración pública. No obstante, en el Congreso se planteó un texto sustitutorio que solo comprendía los delitos de peculado y colusión, que son los más frecuentes.

La modificación normativa reduce la discrecionalidad del juez para establecer la pena, y plantea la interrogante de si es una medida acorde con una política criminal idónea. A este análisis habría que sumarle el impacto que puede tener este dispositivo legal en el grave problema del hacinamiento de los establecimientos penitenciarios. Aún no se hace evidente la incidencia de la entrada en vigencia de esta norma en la población penitenciaria.

III. DENUNCIAS ATENDIDAS Y PROMOVIDAS POR LA CONTRALORÍA EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN

LA INCIDENCIA DE LA CONTRALORÍA EN LA LABOR FISCAL

En el año 2016, la Contraloría identificó irregularidades o ilegalidades en alrededor de 600 denuncias del total que recibió y atendió. Asimismo, promovió 189 denuncias ante el Ministerio Público por delitos de corrupción. En ese mismo periodo obtuvo 44 sentencias condenatorias para un total de 97 personas, de las cuales solo el 20% cumple prisión efectiva. Solo 19 personas condenadas por denuncias promovidas por la Contraloría están reclusas, mientras que el perjuicio económico al Estado cuantificado por la Contraloría por delitos de corrupción representa S/ 516 millones, aproximadamente. Es importante resaltar que el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles por Delitos de Corrupción en Agravio del Estado, publicado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (a noviembre del 2015) estima que los sentenciados por corrupción deben S/ 1.963'592.633.

¿Cuál es la incidencia del rol de la Contraloría en la labor fiscal?

Se ha identificado 4 situaciones que pueden explicar por qué las actuaciones de la Contraloría en materia anticorrupción no tienen un correlato en el sistema de justicia.

1. La ausencia de un criterio unificado con las fiscalías anticorrupción para diferenciar infracciones administrativas de delitos de corrupción, lo que ocasiona que una parte de las denuncias promovidas por la Contraloría sean archivadas.
2. El tiempo que la Contraloría puede tomarse en investigar eleva el riesgo de que la documentación en manos de la entidad sea alterada o desaparezca cuando los fiscales asuman la investigación.
3. El lenguaje técnico empleado en exceso por la Contraloría exige que los fiscales tengan que requerir a los auditores de la Contraloría para comprender materias especializadas.
4. La comunicación entre los fiscales y la Contraloría sigue un proceso engorroso, ya que los documentos de comunicación deben canalizarse a través de los titulares de las respectivas instituciones (Defensoría del Pueblo, 2014: 309). Este panorama evidencia la necesidad de reforzar la coordinación entre estas 2 instituciones que conforman el Sistema Anticorrupción.

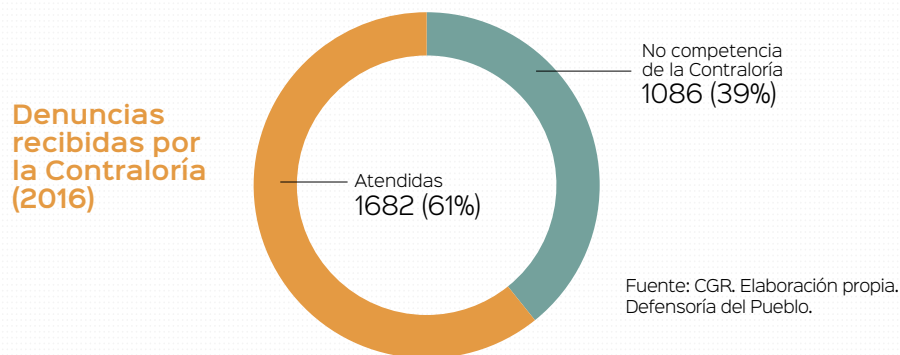
DENUNCIAS PRESENTADAS ANTE LA CONTRALORÍA

¿Qué se puede denunciar ante la Contraloría General de la República?

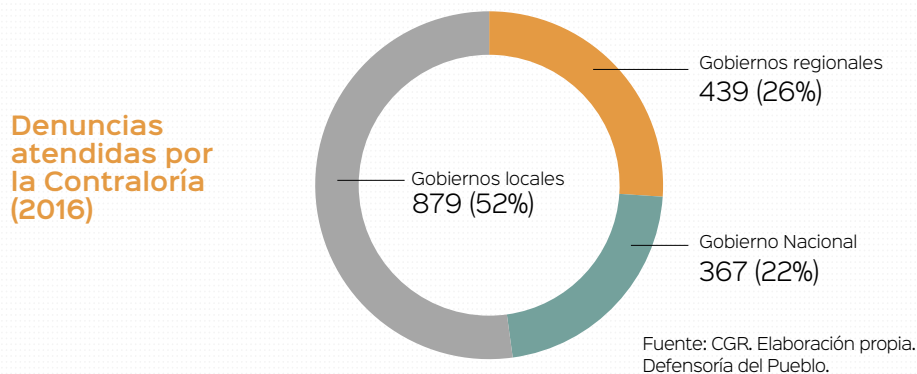
La Contraloría General de la República recibe denuncias sobre presuntos hechos arbitrarios o ilegales que ocurran en una entidad sujeta al ámbito de control, como las entidades públicas, las empresas del Estado o las entidades privadas que administran o perciben recursos del Estado (artículo 3° de la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República). También es competente para conocer las irregularidades en la captación, uso y destino de los recursos y bienes del Estado; las conductas reñidas con un adecuado ejercicio funcional del personal de la administración pública; y aquellos hechos que contravengan las disposiciones legales que afecten o amenacen la función o el servicio público.

Denuncias recibidas y atendidas en el 2016

En el año 2016, la Contraloría General de la República recibió 2768 denuncias a nivel nacional. De ese total, el 61% (1682) fue atendido. El 39% (1086) restante no recibió atención porque los hechos denunciados no eran de competencia de la institución.



Dentro de las denuncias atendidas se encuentran aquellas que son evaluadas y concluidas. Se entiende por evaluadas las que cumplen los requisitos de la denuncia; y por concluidas, las que no los cumplen.



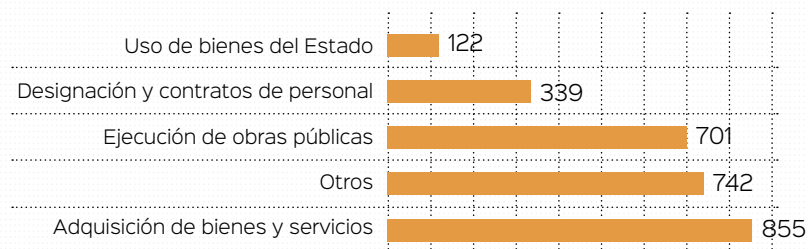
Considerando el tipo de entidad denunciada, el 52% (879) de denuncias recibidas corresponde a gobiernos locales; el 26% (439), a gobiernos regionales; y el 22% (367), al Gobierno Nacional.

Hechos admitidos según materia denunciada

En vista de que una denuncia puede contener más de un hecho denunciado, el registro en el Sistema de Evaluación de Denuncias se realiza por hecho denunciado. Por tanto, la admisión se realiza considerando hechos denunciados (y no denuncias).

Para el año 2016, la cantidad de hechos admitidos fue de 2759. Los temas denunciados con más frecuencia son la adquisición de bienes y servicios (855) y la ejecución de obras públicas (701). El uso de bienes del Estado es el tema menos denunciado (122). La distribución de hechos admitidos por temas denunciados se muestra en el siguiente gráfico.

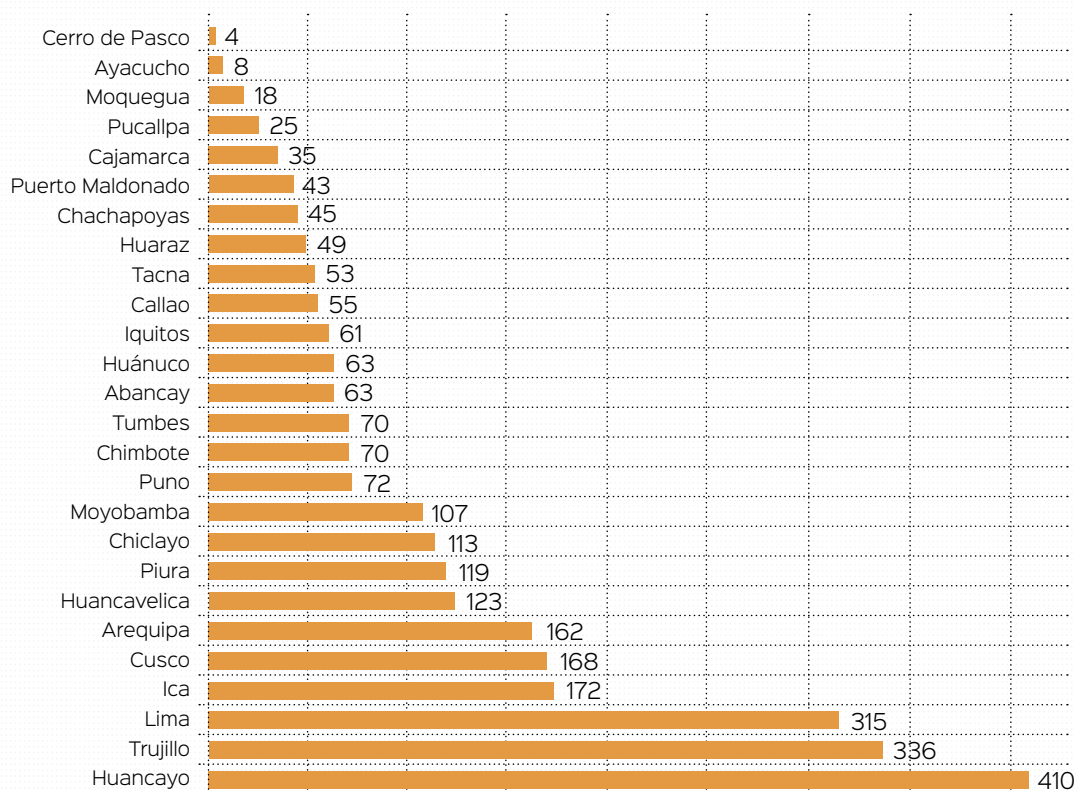
Hechos admitidos por la Contraloría (2016)



Fuente: CGR. Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

Tomando en cuenta la región, se observa que Huancayo (410), Trujillo (336) y Lima (315) concentran la mayor cantidad de hechos admitidos. En cambio, Cerro de Pasco (4), Ayacucho (8) y Moquegua (18) son las regiones que menos hechos admitidos presentan. La distribución de hechos admitidos por región se muestra a continuación.

Hechos admitidos por la Contraloría por ciudades (2016)



Fuente: CGR. Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

Denuncias que presentan indicios de irregularidad e ilegalidad

Como resultado de la evaluación de las denuncias, el Departamento de Denuncias de la Contraloría General de la República emite una alerta de control o remite la evaluación de la denuncia a la Unidad Orgánica de la Contraloría a cargo del planteamiento de los servicios de control, los mismos que se clasifican como caso organizado.

Una alerta de control es un informe en el que se exponen los indicios de irregularidades identificadas, la normativa controvertida, el perjuicio identificado y la documentación sustentatoria que corresponda. La información se pone en conocimiento del titular de la institución para que disponga la implementación de las medidas correctivas necesarias. El Departamento de Denuncias es el encargado de supervisar las acciones o medidas implementadas por la entidad. De ser el caso, se deja constancia del incumplimiento en el sistema de la Contraloría y se publica en su portal web.

Tratándose de un caso organizado, cuando se finaliza la evaluación de la denuncia en la que se han advertido irregularidades, se deriva a la unidad orgánica correspondiente de la Contraloría para que sea considerado en su planteamiento operativo, es decir, para que se realice una auditoría.

Existen 599 denuncias en las que se han detectado irregularidades o ilegalidades. En 471 de ellas se emitieron alertas de control, y en las 128 restantes se dispuso la remisión a la unidad orgánica correspondiente como caso organizado. El total de denuncias recibidas en la sede central fue de 49, mientras que en las sedes regionales fue de 550.

Sede de la Contraloría	Alertas de control	Casos organizados	Total
Sede central	40	9	49
Sedes regionales	431	119	550
Total	471	128	599

Fuente: CGR. Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

DENUNCIAS PROMOVIDAS POR LA CONTRALORÍA

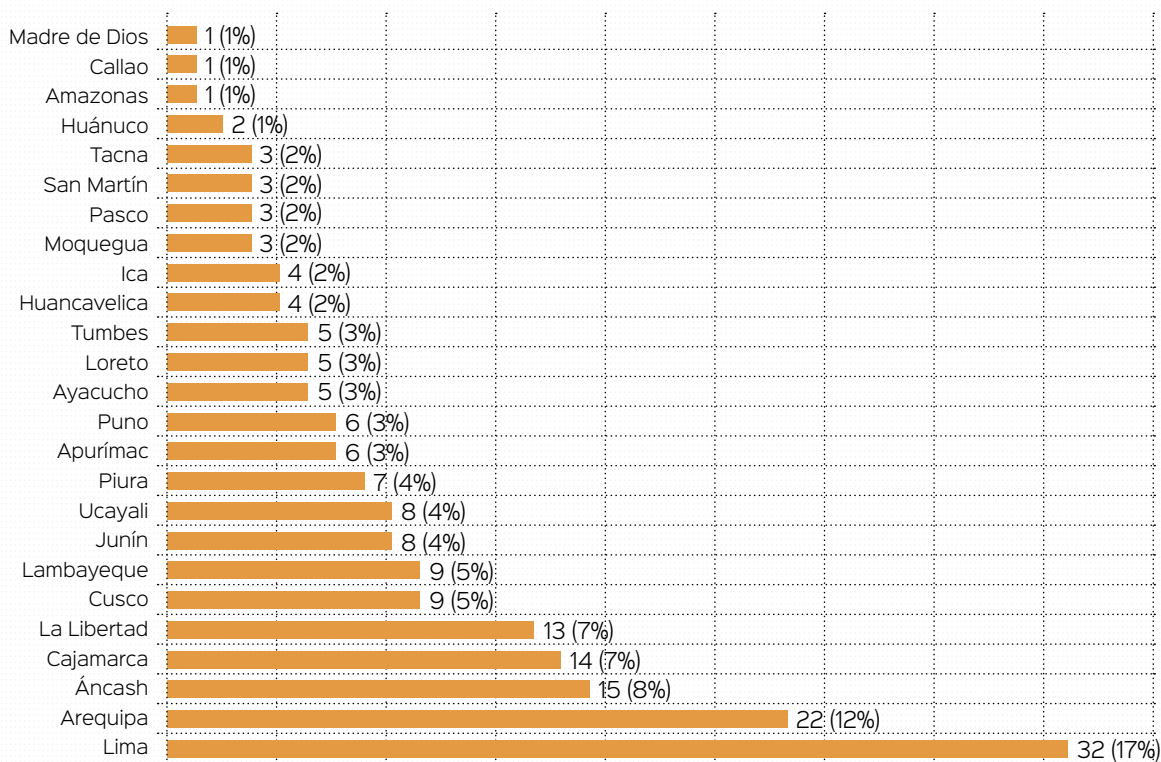
En esta sección se informa sobre las acciones legales interpuestas por la Procuraduría de la Contraloría General de la República ante los operadores de justicia en materia anticorrupción. Se trata de información correspondiente al año 2016 sobre denuncias por actos de corrupción.

Una de las atribuciones de la Contraloría es disponer de acciones legales en los casos por presunta responsabilidad penal (presunción de ilícito penal) o civil (presunción de perjuicio económico). Asimismo, cuenta con la facultad para determinar y sancionar a los funcionarios o servidores públicos por responsabilidad administrativa funcional, ante hechos considerados como infracciones graves o muy graves.

En materia penal

En el 2016, la Contraloría General de la República presentó 189 denuncias penales por delitos contra la administración pública, tales como negociación incompatible, malversación de fondos, colusión y peculado. Las regiones donde se ha concentrado la mayor cantidad de denuncias son Lima (32; 17%), Arequipa (22; 12%) y Áncash (15; 8%); y las regiones donde se registra la menor cantidad son Madre de Dios, Callao y Amazonas (1; 1% para cada una de ellas).

Denuncias penales por delitos de corrupción presentadas por la Contraloría General por región (2016)



Fuente: CGR. Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

En casi la totalidad de denuncias (188 de 189) se ha registrado perjuicio económico al Estado. De acuerdo con información proporcionada por la Contraloría, este monto asciende a S/ 516'420.398,76. En Lima se concentra el 58% del perjuicio económico estimado por la Contraloría, equivalente a S/ 299'556.195,17. En la región Huánuco no se ha estimado perjuicio económico. Tacna y Callao son las regiones que menor perjuicio económico registran: S/ 10.309,98 y S/ 117.999,93, respectivamente.

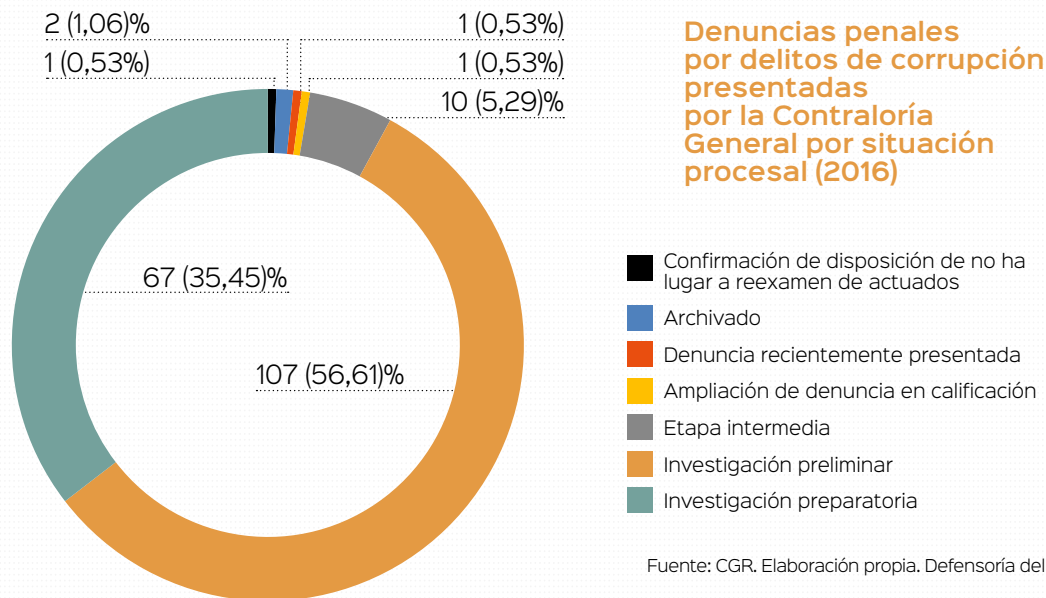
La distribución del perjuicio económico estimado para el 2016, en soles y en porcentaje, se muestra detallado, por región, en el siguiente cuadro.

Región	Perjuicio económico en soles	Porcentaje
Lima*	S/ 299'556.195,17	58,01%
Ucayali	S/ 41'328.414,21	8,00%
San Martín	S/ 35'052.804,59	6,79%
Apurímac	S/ 20'964.595,39	4,06%
Arequipa	S/ 16'629.757,33	3,22%
Cusco	S/ 16'201.868,59	3,14%
La Libertad	S/ 11'335.394,74	2,19%
Cajamarca	S/ 10'482.839,14	2,03%
Junín	S/ 9'549.346,91	1,85%
Ayacucho	S/ 7'968.126,39	1,54%
Puno	S/ 6'698.630,35	1,30%

Amazonas	S/ 6'313.210,66	1,22%
Pasco	S/ 5'872.901,19	1,14%
Áncash	S/ 5'168.655,12	1,00%
Lambayeque	S/ 3'924.861,08	0,76%
Piura	S/ 3'912.873,74	0,76%
Moquegua	S/ 3'122.935,25	0,60%
Ica	S/ 3'076.089,27	0,60%
Huancavelica	S/ 2'716.136,65	0,53%
Tumbes	S/ 2'629.134,24	0,51%
Loreto	S/ 2'427.490,76	0,47%
Madre de Dios	S/ 1'359.828,08	0,26%
Callao	S/ 117.999,93	0,02%
Tacna	S/ 10.309,98	0%
Huánuco	S/ 0,00	0%
Total	S/ 516'420.398,76	100%

Fuente: CGR. Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.
 * Solo en la región Lima se estimó, además, el monto de \$1'285.712,54.

A continuación, se muestra la distribución de denuncias penales de acuerdo con la situación procesal en la que se encuentran.

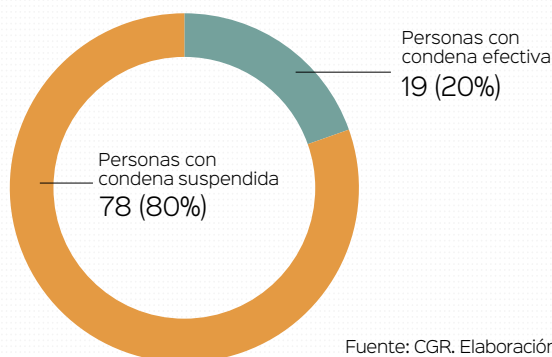


El 56,61% (107) de las 189 denuncias penales por delitos contra la administración pública promovidas por la Contraloría General en el año 2016 se encuentra en investigación preliminar; el 35,45% (67), en investigación preparatoria; y el 5,29% (10), en etapa intermedia.¹

[1] En el Oficio N° 00136-2017-CG/PP, remitido por la Contraloría, no se da cuenta de la fecha de corte para la sistematización de la información que muestra la situación procesal de las denuncias promovidas en el 2016. El pedido de información se hizo en marzo del 2017, y fue atendido en abril de ese mismo año.

En el año 2016, la Contraloría obtuvo 44 sentencias condenatorias para un total de 97 personas. A 19 (20%) de ellas se le dictó condena efectiva; mientras que a 78 (80%), condena suspendida.

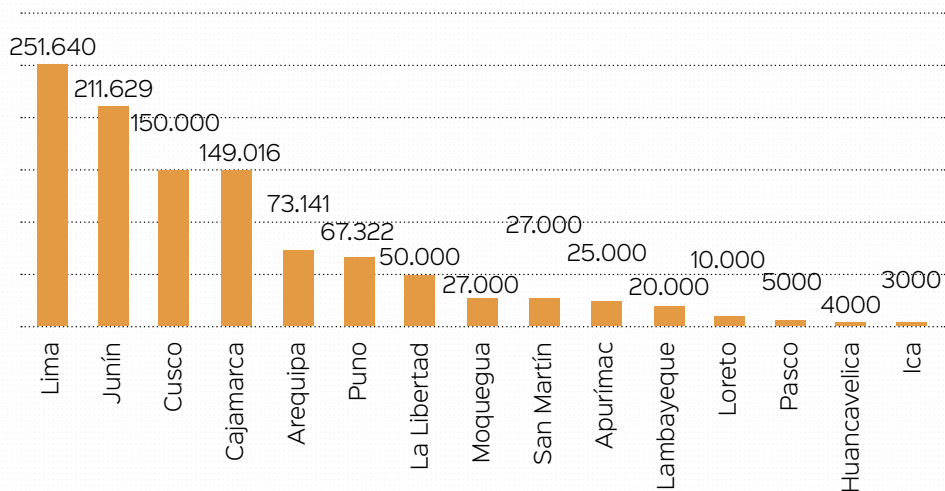
Personas sentenciadas por delitos de corrupción por denuncias promovidas por la Contraloría (2016)



Fuente: CGR. Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

El monto sentenciado asciende a S/1'073.747,60, los cuales se distribuyen de la siguiente manera: Lima, 23%; Junín, 20%; Cusco, 14%; Cajamarca, 14%; Arequipa, 7%; Puno, 6%; La Libertad, 5%; Moquegua y San Martín, 3%; Apurímac y Lambayeque, 2%; Loreto, 1%; Pasco, 0,5%; Huancavelica, 0,4%; e Ica, 0,3%. Cabe destacar que se registra una sentencia no condenatoria por el delito de peculado en el que el imputado, pese a ser absuelto, debe pagar una reparación civil de S/ 3000. En el siguiente cuadro, se muestran los montos sentenciados por región. Las regiones que no están consignadas no registran sentencias condenatorias.

Montos sentenciados por región por denuncias promovidas por la Contraloría (2016)



Fuente: CGR. Elaboración propia. Defensoría del Pueblo.

HALLAZGOS PRINCIPALES

ANÁLISIS DEL SISTEMA ANTICORRUPCIÓN PERUANO

▲ Para enfrentar la corrupción se requiere generar información y evidencia sobre la problemática. Solo así se podrá organizar eficientemente el sistema y diseñar políticas eficaces anticorrupción. Esta tarea requiere, antes que marcos normativos u otros instrumentos, de una firme voluntad política.

▲ El Sistema Anticorrupción Peruano aún está en fase de conformación. Para que exista un sistema debidamente constituido, se requiere de un marco normativo que establezca sus competencias, objetivos, componentes e integrantes, y defina al ente rector del mismo.

▲ Entre los principales problemas tenemos: i) la poca institucionalidad del Sistema y de los mecanismos de coordinación; ii) la poca capacidad para generar información y evidencias sobre la problemática; y iii) la necesidad de reforzar el enfoque preventivo.

▲ La articulación del Sistema es débil: i) no todas las instituciones que lo conforman participan directamente en la CAN Anticorrupción; ii) no existen mecanismos integrados de coordinación ni guías para establecer estrategias concertadas; iii) pocas instituciones cuentan con oficinas anticorrupción, las cuales, en la práctica, cumplen una labor intrainstitucional y no de articulación.

▲ Existe un desarrollo incipiente del componente preventivo. Esto representa una debilidad, ya que no se estarían atacando problemas estructurales vinculados con dinámicas y modos de organización que favorecen la comisión de actos de corrupción. La estrategia de los últimos años se ha enfocado en la persecución, es decir, se actúa luego de que el acto de corrupción se ha producido.

▲ Entre las principales recomendaciones que realiza la OCDE a la CAN Anticorrupción, se encuentran:

- Clarificar los criterios de selección, ejercicio y remoción del Coordinador General.
- Desarrollar las capacidades en la generación y gestión de la información.
- Incorporar formalmente a la unidad de Coordinación General en la estructura organizacional de la PCM como organismo técnico especializado.
- Ampliar su composición, incorporando a otros actores clave como la Autoridad Nacional del Servicio Civil, la ONPE, entre otros.

POBLACIÓN PENITENCIARIA POR DELITOS DE CORRUPCIÓN

▲ La población penitenciaria se ha incrementado en los últimos años. No obstante, representa menos del 1% de la población penitenciaria (543 personas a octubre del 2017).

▲ Solo el 49% de las personas reclusas por delitos de corrupción tienen sentencia, lo que sugiere problemas en el uso de la figura de la prisión preventiva.

DENUNCIAS DE LA CONTRALORÍA EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN

▲ Durante el 2016, la Contraloría General recibió 2768 denuncias sobre presuntos hechos arbitrarios o ilegales ocurridos en entidades sujetas al ámbito de control. De estas denuncias, 1682 fueron atendidas por ser competencia de la institución. En 599 se detectaron irregularidades o ilegalidades. Los temas denunciados con más frecuencia fueron la adquisición de bienes y servicios, y la ejecución de obras públicas.

▲ En ese mismo año, la Contraloría presentó 189 denuncias penales por delitos contra la administración pública, y obtuvo 44 sentencias condenatorias para un total de 97 personas, de las cuales solo 19 cumplen condena efectiva. El perjuicio económico estimado por la Contraloría en las denuncias promovidas asciende a S/ 516'420.398,76.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. (2016). “Informe sobre el cumplimiento del plan nacional de lucha contra la corrupción 2012-2016”. Lima: PCM-CAN.

Defensoría del Pueblo. (2014). “Informe Defensorial N° 168: El archivo fiscal por denuncias por Peculado y Colusión. Estudio realizado en los distritos fiscales de Lima, Áncash, Ayacucho y Junín”. Lima.

Defensoría del Pueblo (2015). Guía práctica para la denuncia ciudadana contra actos de corrupción y otras faltas contra la ética pública. Documento de trabajo. Lima.

Defensoría Del Pueblo. (2017a). “Informe Defensorial N° 176: Planes Sectoriales Anticorrupción: Recomendaciones para mejorar su formulación. Estudio de casos en dieciséis Ministerios del Poder Ejecutivo 2013-2016”. Lima.

Defensoría del Pueblo. (2017b). Radiografía la corrupción en el Perú. Reporte la corrupción en el Perú N° 1. Lima.

Fondo Monetario Internacional. (2016). *Corruption: Costs and Mitigating Strategies*. Recuperado de: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf>

Knight, Jack. (1992). *Institutions and Social Conflict*. Londres: Cambridge University Press.

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. (2016). Puntos de acuerdo. México: Gobierno Federal. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos–OCDE. (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la Integridad del sector público para un crecimiento incluyente, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. Paris: OCDE.

Presidencia del Consejo de Ministros–PCM. (2012). “Plan Nacional de lucha contra la corrupción 2012-2016” (Decreto Supremo N° 119-2012-PCM). Lima: PCM-CAN.

Presidencia del Consejo de Ministros–PCM. (2017). “Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción” (Decreto Supremo N° 092-2017-PCM). Lima: PCM-CAN.

Proetica. (2015). “Novena Encuesta Nacional sobre Corrupción-2015”. Lima: Transparencia Internacional. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/292794637/Novena-Encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-2015>

Proetica. (2017). “Décima Encuesta Nacional sobre Corrupción-2015”. Lima: Transparencia Internacional. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/360095546/Decima-Encuesta-Nacional-sobre-la-Percepcion-de-la-Corrupcion-de-Proetica>

Robinson, M. (1998). *Corruption and development*. London ; Portland, Ore.: F. Cass.

The Economist (2017). The Odebrecht scandal brings hope of reform. Disponible en Internet: <https://www.economist.com/news/americas/21716105-revelations-wholesale-bribery-may-mark-turning-point-latin-americas-battle-against>.



“La corrupción afecta derechos” es la premisa base de la Defensoría del Pueblo para ocuparse de esta problemática. Los actuales casos de megacorrupción a nivel nacional y en los niveles subnacionales, así como la pequeña corrupción, que afecta la dignidad de las poblaciones más vulnerables, son una clara muestra de la poca capacidad del Estado para enfrentar este flagelo.

Conocer el problema es un primer paso para enfrentarlo. Así, debemos pasar de las percepciones e intuiciones a la generación de información estadística y construcción de evidencia sólida. En esa línea, este reporte representa un primer esfuerzo del Sistema Anticorrupción Peruano por presentar información fiable, enfocándose en sus debilidades y desafíos.

Entre los hallazgos destacados se encuentra la poca institucionalidad del Sistema y de los mecanismos de coordinación. Para resolver esta situación, se requiere una norma que instituya y organice el Sistema, precisando sus objetivos, competencias, componentes e integrantes, y definiendo al ente rector del mismo. A partir de esto, se podrán formalizar sus canales de coordinación y articulación.

Otro punto de especial relevancia es la generación de información y evidencia. Se necesitan plataformas interoperables, líneas de base, indicadores que permitan generar evidencias sólidas. Para esto no es necesario aprobar una ley. De lo que se requiere fundamentalmente es de voluntad política y ganas de hacer bien las cosas.

Asimismo, se debe reforzar el componente preventivo. Empecemos por medidas concretas que corten los circuitos de la corrupción en áreas específicas. Apuntemos a simplificar procesos, reduzcamos la burocracia de la administración pública, apoyémonos en el uso de la tecnología, generemos información. De esta manera tendremos mejores resultados.

La Defensoría del Pueblo, en el marco de sus competencias, se compromete a seguir contribuyendo en esta lucha. Confiamos en que este reporte impulse medidas concretas, que –en el largo plazo– consoliden una nueva forma de luchar contra la corrupción.

