

1.6

Plan nacional anticorrupción 2021: viejas estructuras y nuevos riesgos

RESUMEN

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



Samuel Rotta
PROÉTICA

PALABRAS CLAVE:

política anticorrupción, integridad, transparencia, plan nacional, Perú

Introducción

La corrupción es un problema arraigado en las estructuras sociales y políticas del Perú. En una mirada comprehensiva como la que realiza Quiroz (2005 y 2013)¹ de la historia republicana, se puede identificar un primer grupo de elementos asociados a la calidad y funcionamiento de las instituciones que permiten explicar su reproducción: alta concentración del poder, debilidad de contrapesos institucionales, debilidad de controles administrativos y el patronazgo al gestionar los cargos públicos. A estos se puede sumar otro grupo, ubicado más bien en el plano de la cultura: la prevalencia de las relaciones sociales primarias (familia, amistad) en la toma de decisiones públicas (Huber, 2008)² y la persistente tolerancia a conductas de corrupción (Proética, 2019).³

Dentro de ese marco, es posible ubicar los principales elementos que han sido claros en los últimos tres años: las investigaciones en curso por gran corrupción asociadas a los casos Lava Jato y Cuellos Blancos del Puerto, que desestabilizaron profundamente el escenario político al involucrar a la gran mayoría de líderes políticos vigentes; pero también la crispada discusión sobre reformas de los sistemas político y judicial a las que estos casos empujaron. De otra parte, ya en el contexto de la pandemia de la COVID-19, hay una extendida sospecha de corrupción en la respuesta del Estado a esta, que se expresa en la gran cantidad de investigaciones abiertas por la Fiscalía Anticorrupción contra funcionarios de municipios, gobiernos regionales y ministerios en todo el país, prin-

cipalmente por adquisiciones de emergencia (1497 desde la declaración del estado de emergencia a mediados de marzo hasta fines de agosto de 2020).

A estos aspectos —vinculados más directamente con un entendimiento tradicional de la corrupción, y relacionados con la obtención de beneficios indebidos en contrataciones, sean de bienes o proyectos de infraestructura, o influencias irregulares en entidades públicas— conviene ir sumando discusiones que están afianzándose en la comunidad académica y en la práctica anticorrupción, incluso en nuestro país. Un ejemplo es el impacto de la corrupción sobre el género. Al respecto, un reciente análisis de casos mediáticos y judicializados en el Perú explora los efectos diferenciados según el sexo, en particular en el acceso a la justicia y en relación con delitos de violencia doméstica y sexual, así como trata de personas (Huaita

1 Quiroz, A. (2005). Costos históricos de la corrupción en el Perú Republicano. En: F. Portocarrero. (ed.), *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. IEP e Instituto de Defensa Legal.

2 Huber, L. (2008). *Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción*. IEP y Proética.

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

El Estado peruano ha respondido al problema de la corrupción emitiendo la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción y el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018- 2021. Ambos instrumentos fueron gestados en el foro de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) y recibieron orientación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y otros órganos técnicos del Estado, así como de la División de Integridad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

et al., 2019).⁴ También puede considerarse el dato recogido por la Encuesta Nacional sobre Corrupción de Proética (2019). En ella, el 10% de personas entrevistadas reportó haber sido víctima o conocer directamente a alguien que fue víctima de un pedido de sexo como coima para acceder a un servicio público. Otra reciente investigación encuentra cómo la corrupción en municipios, fuerzas policiales, justicia y servicios de identidad facilita el delito de trata de personas en la zona de Caballococha y Santa Rosa, en la frontera con Brasil y Colombia (Arriarán, 2020).⁵

Estos hallazgos son congruentes con lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe sobre corrupción y derechos humanos, en el cual concluye que aquellas poblaciones más pobres y vulnerables sufren con mayor gravedad los impactos de la corrupción (CIDH, 2019, p. 201).⁶ Frente a ello, cabe resaltar la situación de defensores ambientales que son hostigados por organizaciones criminales vinculadas a negocios de tala de madera y tráfico de tie-

rras, que recurren a la corrupción para facilitar sus acciones. En algunos casos, las amenazas ya han llegado a asesinatos (Luna y Castro, 2020).⁷

El Estado peruano ha respondido al problema de la corrupción, en los últimos tres años, emitiendo la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (DS N.º 092-2017-PCM) y el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 (DS N.º 044-2018-PCM). Ambos instrumentos fueron gestados en el foro de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) y recibieron orientación del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y otros órganos técnicos del Estado, así como de la División de Integridad de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Estos instrumentos buscan fortalecer principalmente la dimensión preventiva (transparencia, integridad pública, gestión de riesgos de corrupción, mecanismos de coordinación, fortalecimiento de capacidades, entre otros aspectos).

Una evaluación intermedia del plan, conducida por la Secretaría de Integridad Pública (SIP-PCM), que es el órgano responsable de su coordinación, ha mostrado un cumplimiento satisfactorio de las metas previstas del 43%, mientras el 45% de las metas mostró un cumplimiento parcial y el 12% fue incipiente o nulo. Este análisis se condujo sobre 56 acciones que consideraban metas a lograrse hasta el 2019. Entre los factores, que podrían haber tenido un efecto sobre este nivel de avance, se pueden señalar las dificultades para establecer canales permanentes de coordinación a nivel técnico y los frecuentes enfrentamientos entre Ejecutivo y Legislativo.

Opciones de política

La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción y su correspondiente plan fueron concebidos en procesos técnicos de amplia legitimidad, entre actores relevantes y en diálogo con instrumentos nacionales e internacionales. En los dos primeros años de vigencia del plan, se han logrado avances en su implementación, aunque al mismo tiempo se han registrado limitaciones importantes, producto de ser una primera experiencia de esta naturaleza en el campo anticorrupción en el Perú. Al mismo tiempo, en su concepción hay deficiencias para abordar factores estructurales, así como las nuevas discusiones emergentes relacionadas con otros problemas.

Tomando en cuenta todos estos elementos, se puede señalar que la mejor opción de política en el campo anticorrupción es apostar por fortalecer la concepción y estrategia de implementación del plan anticorrupción a partir del año 2021. Este debe abordar elementos estructurales y coyunturales como los que se exponen en este diagnóstico.



Una evaluación intermedia del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción ha mostrado un cumplimiento satisfactorio de las metas previstas del 43%.

4 Huaita, M. et al. (2019). *Género y corrupción. Una mirada a los impactos diferenciados de la corrupción en el Perú*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

5 Arriarán, G. (2020). *La trata de personas y la corrupción en un contexto de narcotráfico y la pandemia de COVID-19 en el trapezico amazónico. Un mapeo de actores*. Proética. <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2020/10/proetica-un-mapeo-de-actores.pdf>

6 Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH] (2019). *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHES.pdf>

7 Luna, N. y Castro, A. (2020, 3 de febrero). Saweto: La violencia de la impunidad en la Amazonia. *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/1525/saweto-la-violencia-de-la-impunidad-en-la-amazonia>



La mejor opción de política en el campo anticorrupción es apostar por fortalecer la concepción y estrategia de implementación del plan anticorrupción a partir del año 2021. Este debe abordar elementos estructurales y coyunturales.

La opción alternativa sería empezar una nueva discusión sobre un instrumento de política en esta materia. Ello, en la práctica, conlleva el riesgo de que se pierdan el conocimiento acumulado y los cambios adoptados a lo largo de un proceso, de cuatro años, que movilizó a entidades públicas y organizaciones privadas y de la sociedad civil con competencias e interés en la lucha contra la corrupción, agrupadas en la CAN.

Los objetivos de la opción de política preferida estarían enfocados en:

- Enriquecer el contenido del plan en términos temáticos, abordando asuntos clave con mayor visión estratégica: la tolerancia ciudadana a la corrupción, la mejora de las vías de participación ciudadana, vigilancia y denuncia, la relación entre corrupción y derechos humanos (género, comunidades indíge-

nas y otras poblaciones vulnerables) y la articulación entre corrupción y actividades económicas ilegales.

- Mejorar la gobernanza de la CAN, revisando y fortaleciendo los arreglos institucionales y políticos.
- Evaluar y ajustar las reformas ya encaminadas, como la política y la judicial. Y considerar la reforma sobre contrataciones, cuyas bases están siendo elaboradas en el Ejecutivo.
- Pasar de un enfoque sobre ajustes normativos e institucionales a uno concentrado en cambios de conductas y prácticas a nivel individual y organizacional.
- Valorizar la inversión que se busca movilizar para ejecutar el plan y contrastarla con los costos de la corrupción identificados en los últimos años, de manera que se pueda contar con un estudio costo-be-

neficio de este esfuerzo.

Un balance costo-beneficio entre el problema de la corrupción y la inversión para combatirla de forma articulada debe empezar reconociendo que no se ha hecho un ejercicio de este tipo dentro de la estrategia del plan, razón por la cual se recomienda como objetivo de política. Sin embargo, hay consenso en que los costos de la corrupción son muy elevados para el país, tanto en materia de presupuesto público perdido, que alcanzaría el 15% anual (Shack *et al.*, 2020),⁸ como de oportunidades de crecimiento perdidas (Quiroz, 2013).⁹ Al mismo tiempo, también se reconoce que hay costos institucionales y sociales elevados: desconfianza hacia el Estado (Proética, 2019),¹⁰ desapego por la democracia (Carrión y Zárate, 2020)¹¹ y reforzamiento de desigualdades socioeconómicas (Yamada y Montero, 2014).¹²

Recomendaciones

Como la coyuntura ha mostrado, la lucha contra la corrupción tiene, además de una dimensión técnica, una dimensión política que es necesario atender. Por ello, se recomienda ejecutar una estrategia que se mueva en estos dos ámbitos y lograr una reorientación entre ambos. Sin embargo, si ese escenario, que

La Contraloría General de la República estima que alrededor del 15% del presupuesto público ejecutado se habría perdido por corrupción e inconducta funcional en 2019.

sería el mejor, no se logra materializar, conviene contar con una estrategia que privilegie el plano técnico, consolidando los avances ganados y realizando ajustes sobre ellos.

Frente a los obstáculos y riesgos de naturaleza política, como la inestabilidad, la fragmentación y los conflictos entre poderes, se recomienda:

8 Shack, N. *et al.* (2020). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria* (Documento de Política en Control Gubernamental). Contraloría General de la República. https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/Calculo_de_la_Corruptcion_en_el_Peru.pdf

9 *Op. cit.*

10 *Op. cit.*

11 Carrión, J. y Zárate, P. (2020). *Cultura política de la democracia en Perú y las Américas. Tomándole el pulso a la democracia*. LAPOP, Vanderbilt University, USAID e IEP. <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2020/08/Cultura-politica-de-la-democracia-en-Peru-y-en-las-Américas-2019.-Informe-1.pdf>

12 Yamada, G. y Montero, R. (2011). *Doble a triple castigo: burocracia, corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

- Además del foro técnico, contar con uno político, en el que se puedan buscar compromisos mínimos de esa naturaleza y que respalden las decisiones técnicas.
- Revitalizar el Acuerdo Nacional, lo cual, en el marco del Bicentenario, podría ser parte de una estrategia que vaya más allá del campo anticorrupción, apunte a garantizar un mínimo de gobernabilidad y reduzca el grado de conflictividad entre poderes del Estado.

De otro lado, en el campo técnico, se recomienda:

- El foro técnico de discusión, donde se elabore el plan 2021-2026, debe ser amplio y convocar a entidades académicas y expertos fuera de la CAN.
- Pasar a un enfoque basado en

cambios de conducta, lo cual debe reflejarse en la metodología. Esta debe apuntar a contar con indicadores que capturen ese tipo de cambios.

- El proceso de revisión del plan debe tratar de abordar los elementos estructurales y coyunturales, como los señalados en este diagnóstico, para responder a una realidad retadora y en constante cambio.
- La metodología de elaboración del plan 2021-2026 debe apuntar a la apropiación, por parte de los miembros de la CAN, de determinados compromisos y acciones. El diálogo debe incluir prioridades institucionales y planes operativos.
- Revisar, identificar y potenciar los arreglos institucionales que han funcionado al interior de la CAN, para hacer avanzar las acciones del plan vigente; así-

mismo, evaluar cuáles deben modificarse.

- Establecer un mecanismo de monitoreo y evaluación permanente, que emita informes públicos periódicos y que rinda cuentas al foro de la CAN.

Finalmente, como unidad coordinadora del plan, la SIP debe encaminarse a un proceso de fortalecimiento:

- En línea con el informe de integridad de la OCDE (2017),¹³ debería apuntarse a su autonomía y aclarar sus competencias y funciones frente a otras entidades con funciones contra la corrupción.
- Asegurar un presupuesto razonable, que permita sostener las funciones encomendadas y que exprese las prioridades del gobierno en materia de integridad y lucha contra la corrupción.

Hoja de ruta

100 días

- Revitalizar el Acuerdo Nacional e incorporar las prioridades sobre integridad y lucha contra la corrupción (otro foro político amplio puede ser convocado, alternativamente).
- Diseñar el proceso de revisión del plan 2021. Ha de ser abierto, participativo, apuntar a cambios de fondo e incorporar temas no abordados.
- Lanzar el proceso en el marco de la CAN y expresar la visión del gobierno sobre sus prioridades.
- Retomar y viabilizar compromisos emblemáticos: ley de fortalecimiento de la Autoridad de Transparencia, revisión del Acuerdo de Escazú, entre otros.
- Dar gestos claros que garanticen el respeto a la independencia de las investigaciones en curso.

1 año

- Aprobar y emitir el plan 2021-2026.
- Fortalecer la SIP con más presupuesto, capacidades y metas ambiciosas.
- Establecer un mecanismo de monitoreo y evaluación permanente del plan que rinda cuentas a la CAN.
- Incorporar compromisos asumidos en el nuevo plan a documentos operativos.
- Fortalecer la gobernanza de la CAN y evaluar el rol de las comisiones regionales.

5 años

- Evaluar los avances de las reformas judicial y política.
- Revisar el régimen de contrataciones y adquisiciones; y evaluar las soluciones gobierno a gobierno adoptadas.
- Diseñar y conducir las evaluaciones intermedia y final del plan 2021-2026, y planear el siguiente ciclo.

¹³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú. Resultados y Recomendaciones. Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*. <https://can.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/03/peru-estudio-integridad-folleto-2.pdf>