2. CORRUPCIÓN Y GOBERNABILIDAD

Aldo Panfichi | Mariana Alvarado

CIES
consorcio de investigación
económica y social

PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

© Consorcio de Investigación Económica y Social
Antero Aspíllaga 584, San Isidro
Teléfono: 421 – 2278
www.cies.org.pe

Responsable: Micaela Pesantes Villa

Edición: Lima, marzo de 2011
Corrección de estilo: Jorge Cornejo Calle
Diagramación: Carmen Inga
Arte de carátula: Daniela Cabrerizo Rey de Castro
Impreso por Ediciones Nova Print SAC

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 2011-0000
ISBN 0000-000-00-0

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 48 instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

El proyecto Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral es una iniciativa del CIES y cuenta con el apoyo de las siguientes instituciones: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA por sus siglas en inglés), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Banco Interamericano del Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Cooperación Belga al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Democracia Activa Perú (AED por sus siglas en inglés), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Grupo Temático Sectorial Verde, Instituto Demócrata Nacional (NDI por sus siglas en inglés), Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Overseas Development Institute (ODI) y Programa Gobernabilidad e Inclusión – GIZ.

El CIES – PUCP no comparten necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación, que son responsabilidad exclusiva de los autores.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN 5

ABSTRACT 7

RESUMEN EJECUTIVO 9

1. Introducción 12

2. Diagnóstico 14

3. Análisis de las opciones de política 17
   3.1 Fortalecer los controles institucionales 17
   3.2 Mejorar la coordinación entre las instituciones vinculadas a la lucha contra la corrupción 22
   3.3 Fortalecer a la sociedad civil 23

4. Cuadro comparativo de las opciones de política 24

5. Selección de una opción de política 27
   5.1 Fortalecer las instituciones de control 28
   5.2 Fortalecer los mecanismos de *accountability* desde la sociedad civil

6. Objetivos específicos y resultados esperados de la opción de política a cinco años 30
   6.1 Fortalecer las instituciones de control 30
   6.2 Fortalecer los mecanismos de *accountability* desde la sociedad civil 31

7. Obstáculos para la implementación de la política seleccionada 32
   7.1 Fortalecer las instituciones de control 33
   7.2 Fortalecer los mecanismos de *accountability* desde la sociedad civil 34

8. Implementación de la política: estrategias y alianzas 35
8.1 Fortalecer las instituciones de control 35
8.2 Fortalecer los mecanismos de *accountability* desde la sociedad civil 37

9. Hoja de ruta 38

Recomendaciones de política 40

Referencias 41

PRESENTACIÓN

El presente documento, elaborado por Aldo Panfichi, PhD, y Mariana Alvarado, es uno de los quince producidos en el marco del Proyecto Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral, iniciativa del Consocio de Investigación Económica y Social (CIES), en alianza con otras instituciones. El fin del mencionado Proyecto es fortalecer la gobernabilidad democrática, consolidando el rol de los partidos políticos como actores fundamentales en el contexto de un sistema representativo democrático, reconocidos como espacios de expresión, representación y procesamiento de las demandas de los ciudadanos, proponiendo programas de gobierno. El objetivo general es concentrar el debate electoral en temas programáticos y elevar su nivel, con el fin de que cada partido pueda expresar sus tesis, análisis y propuestas.

Los 15 temas clave que han sido promovidos en el marco de este proyecto son:

Gestión Pública	Desarrollo Regional	Cambio Climático
Corrupción y Gobernabilidad	Desarrollo Rural	Políticas sociales y pobreza
Seguridad y Narcotráfico	Recursos Naturales	Educación
Política Tributaria	Gestión de Conflictos Sociales	Ciencia, Innovación y Tecnología
Política impositiva a los minerales y el petróleo	Interculturalidad	Género

Cada texto examina las distintas opciones de política disponibles de acuerdo a la temática tocada. Al interior de las distintas alternativas, se exploran los costos y beneficios, los obstáculos para su implementación y la estrategia para superar estas barreras. Finalmente, se especifica una hoja de ruta a cien días, a un año y a cinco años. Asimismo, el Proyecto enfatiza la incidencia de estos documentos en las políticas públicas, desarrollando una secuencia de tres tipos de actividades: reuniones con los equipos de plan de gobierno de los partidos políticos, seminarios en los departamentos de Arequipa, Ayacucho, Cusco, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto y Piura; y, finalmente, una campaña de difusión masiva en los medios de comunicación.

Más allá del debate electoral, se busca promover consenso sobre políticas de Estado en nuestro país y aportar al diseño de programas en el próximo gobierno. Creemos que la presente publicación nos permitirá avanzar colectivamente hacia el logro de ambos objetivos.

Aprovechamos la oportunidad para agradecer a las instituciones aliadas del CIES en esta iniciativa: Jurado Nacional de Elecciones, Acuerdo Nacional, Ciudadanos al Día, Consejo de la Prensa Peruana, Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, IDEA Internacional, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, y Transparencia.

Finalmente, deseamos reconocer el valioso aporte de las diferentes instituciones que han hecho posible la ejecución del Proyecto. Estas son: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA por sus siglas en inglés), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), Banco Interamericano del Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Cooperación Belga al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Democracia Activa Perú (AED por sus siglas en inglés), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Grupo Temático Sectorial Verde, Instituto Demócrata Nacional (NDI por sus siglas en inglés), Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Overseas Development Institute (ODI) y el Programa Gobernabilidad e Inclusión – GIZ.

Lima, marzo de 2011

Javier Portocarrero Maisch
Director Ejecutivo CIES

Xavier Gordillo
Director Adjunto CIES

ABSTRACT

La corrupción es uno de los problemas más serios que enfrenta el Perú. Constituye un obstáculo al desarrollo, el crecimiento económico, la lucha contra la desigualdad y el funcionamiento y la legitimación de la democracia, todos los cuales deben ser objetivos prioritarios del nuevo gobierno. Con el propósito de colaborar en el esfuerzo de liderar una lucha decidida y efectiva contra la corrupción, este documento ofrece un diagnóstico del problema, presenta y analiza una serie de opciones de política sugeridas por los expertos, recomienda una estrategia y destaca sus obstáculos, modo de implementación y resultados esperados en cinco años.

La política recomendada pretende alejarse de posturas maximalistas vinculadas a grandes reformas del Estado, para concentrarse en potenciar las capacidades e impacto de las instituciones existentes. En ese sentido, pone el énfasis en los mecanismos de control y rendición de cuentas como un método eficaz de aumentar la investigación y sanción de los actos de corrupción, así como de prevenirlos. Esta política se basa en tres ejes: el fortalecimiento de las más importantes instituciones vinculadas a la lucha contra la corrupción (Poder Judicial, Poder Legislativo, Ministerio Público y Contraloría General); la mejora cualitativa de la coordinación entre estas instituciones bajo el liderazgo de la Contraloría General; y el fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas desde la sociedad civil, incluyendo el desarrollo de alianzas con las instituciones estatales. La opción de fortalecer de manera simultánea los mecanismos de *accountability* en el Estado y la sociedad civil, busca crear una articulación virtuosa que controle el uso discrecional de las cuotas de poder de los funcionarios públicos y desaliente la comisión de actos de corrupción.

RESUMEN EJECUTIVO

Los tipos de corrupción que existen actualmente expresan lo extendido de la misma, la cual alcanza las distintas arenas de la política: los procesos de entrada o *inputs* de la democracia, tomada en un sentido procedimental (elecciones); los procesos de conversión de esos aportes (la voluntad popular) en leyes y políticas públicas; y los procesos de salida o *outputs,* que tienen que ver con la aplicación de reglas y la implementación de políticas públicas en los ámbitos administrativos, regulatorios y judiciales (Bailey 2009: 63). De acuerdo con ello, la corrupción distorsiona de manera recurrente el funcionamiento de la democracia, e impide el logro de sus objetivos.

En términos más concretos, si observamos las áreas más sensibles a la corrupción en el Perú actual, encontraremos que en todas ellas existen modernas reglamentaciones y mecanismos de control que son evitados, ya sea porque se busca excepciones a su aplicación o porque simplemente no funcionan. En ese sentido, el problema no se encuentra en la falta de leyes o reglamentaciones, sino en la implementación y articulación de los marcos legales existentes, así como en el funcionamiento de las instituciones vinculadas a la lucha contra la corrupción.

En el ámbito internacional, existe actualmente un debate acerca de cuál es el mejor sistema de lucha contra la corrupción. La discusión gira básicamente en torno a dos posibilidades. La primera consiste en crear una autoridad concentrada, siguiendo el modelo de la Comisión Independiente Contra la Corrupción (ICAC) de Hong Kong, que reúne funciones preventivas, de revisión normativa y policiales. La segunda consiste en mantener un sistema en el que varias instituciones contribuyen, desde distintos ámbitos, a la lucha contra la corrupción, y, de ser posible, que alguna asuma el liderazgo.

A pesar de que la ICAC ha tenido resultados sorprendentes en sus veinte años de funcionamiento, lo cierto es que el balance de la aplicación de este sistema en América Latina (y otras partes del mundo) ha sido negativo. En todos los países donde se ha creado autoridades concentradas, estas han fracasado. Este fracaso se explica, en buena parte, por la falta de voluntad política para crear una institución fuerte e independiente, con autonomía política y presupuestal real. Los requisitos para que una entidad de este tipo funcione son, así, considerables, y no queda claro que puedan darse en los próximos años en el Perú (Panfichi y Alvarado 2010e).

En vista de estas consideraciones, la opción de política que proponemos se basa en el segundo sistema, para proponer el fortalecimiento de las instituciones de control bajo el liderazgo de la Contraloría General de la República. A este esfuerzo institucional añadimos el fortalecimiento de los mecanismos de *accountability* desde la sociedad civil, y su articulación con los esfuerzos desde el Estado.

Se ha optado por concentrar los esfuerzos de coordinación e integración de la lucha contra la corrupción en la Contraloría por varios motivos. En primer lugar, porque, al tratarse de una institución con varios años de trayectoria, implica un esfuerzo institucional menor que el de crear una nueva entidad y permite construir sobre la base de lo ya avanzado. En segundo lugar porque, por tratarse de un organismo constitucionalmente autónomo, goza de la autonomía política necesaria para desarrollar un control efectivo, basado en criterios técnicos y no políticos. En tercer lugar porque, como ente rector del Sistema Nacional de Control, cuenta con los instrumentos necesarios para desarrollar esta tarea, incluyendo el acceso irrestricto a la información de las entidades públicas, y la posibilidad de desarrollar convenios de cooperación interinstitucional con otras instituciones vinculadas a la lucha contra la corrupción. En ese sentido, se considera prioritario desarrollar (o fortalecer) convenios con el Ministerio Público, el Poder Judicial, la Policía

Nacional; y la Defensoría del Pueblo, cuya experiencia[1] y legitimidad frente a la ciudadanía son fundamentales para lograr una efectiva lucha contra la corrupción y mejorar la percepción ciudadana de las instituciones.

De acuerdo con Klitgaard (1988), la corrupción (C) se puede explicar como el resultado del grado de monopolio del poder (M) que tiene un funcionario público, más el grado de discrecionalidad (D) en la toma de decisiones de la que goza, menos el nivel de *accountability* (A) en el sistema (C=M+D-A). En ese sentido, nuestra opción de política busca reducir las probabilidades de corrupción concentrándose en modificar el último elemento de la fórmula: los niveles de *accountability*. Esta opción se basa en el supuesto de que los niveles de monopolio y discrecionalidad ya se encuentran adecuadamente regulados, aunque estas regulaciones no siempre se cumplen, debido a deficiencias o debilidad en las áreas de vigilancia y rendición de cuentas. La opción de fortalecer de manera simultánea los mecanismos de *accountability* en el Estado y la sociedad civil, busca crear una articulación virtuosa que controle el uso discrecional de las cuotas de poder de los funcionarios públicos y desaliente la comisión de actos de corrupción[2].

La opción de política consiste en:

a) Fortalecer las instituciones de control

- Mejorar la coordinación entre las instituciones gubernamentales de control, dando un rol central a la Contraloría General de la República.
- Fortalecer la Contraloría General de la República.
- Fortalecer el Poder Judicial.
- Fortalecer el Ministerio Público.
- Fortalecer la función de control del Poder Legislativo.

b) Fortalecer los mecanismos de *accountability* desde la sociedad civil

- Promover el desarrollo de una prensa independiente y de investigación.
- Promover el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la vigilancia y la reducción de la corrupción.
- Fortalecer los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública.
- Promover el desarrollo de campañas de educación cívica.

Esta recomendación tiene una serie de elementos favorables. En primer lugar, al incorporar esfuerzos en distintos niveles, permite combinar resultados tanto en el corto como en el mediano y largo plazo. Así, el desarrollo de iniciativas conjuntas con la sociedad civil y los medios dotará de visibilidad a la lucha anticorrupción, contribuyendo a reducir la percepción de la corrupción y a mejorar la imagen del gobierno como comprometido con la misma, al tiempo que se desarrollan los esfuerzos a más largo plazo.

En segundo lugar, al optar por ubicar las labores de coordinación en la Contraloría, evita crear nuevas estructuras y promueve la racionalización de los esfuerzos y atribuciones de las instituciones existentes. En ese sentido, es necesario mencionar que, según su propia definición, la Contraloría se encuentra en un proceso de transición que debe culminar en una institución más eficiente y mejor capacitada para luchar contra la corrupción. Con ese fin, se están realizando importantes cambios tanto en la normativa que la rige como en sus procedimientos y organización interna; y en sus relaciones con otras instituciones del Estado. Esta institución cuenta además, de acuerdo a su ley orgánica, con grandes potencialidades en el área de control, que no han sido desarrolladas hasta ahora y que justifican su liderazgo en el área.

1/ El Programa de Ética Pública y Prevención de la Corrupción de la Defensoría del Pueblo viene desarrollando importantes esfuerzos en las líneas de incidencia en la formulación de políticas públicas (mediante investigaciones sectoriales, el desarrollo de recomendaciones y estudios normativos, entre otros) y promoción de la ética pública (mediante estrategias de sensibilización de la opinión pública y formación para la acción).

2/ Como sostiene Taylor, los criminólogos reconocen desde hace más de dos siglos que lo que reduce el crimen no es el tamaño del castigo potencial, sino la certeza de su aplicación (2009: 157). En ese sentido, la ruptura de la impunidad mediante el fortalecimiento de la investigación y sanción es fundamental para la lucha contra la corrupción.

En tercer lugar, al concentrarse en relativamente pocas instituciones estatales, y en reformas concretas, evita la tendencia de pretender hacer grandes y extensivas reformas en el aparato público. Grandes anuncios de reforma o planes maximalistas que no se cumplen, refuerzan el descrédito y la desconfianza de los ciudadanos sobre el real compromiso de la clase política en la lucha contra la corrupción. Algunos autores han destacado el hecho de que muchas veces lo que las instituciones necesitan para fortalecerse es tiempo para desarrollar procesos de aprendizaje y adecuación (Levitsky 2010). Tiempo para que las personas conozcan el funcionamiento de las instituciones, aprendan a utilizarlas, a manejar sus procedimientos, a desarrollar mecanismos de coordinación con otras instituciones, etc. En ese sentido, la recurrencia de grandes reformas institucionales puede ser, en algunos casos, un obstáculo a su institucionalización y fortalecimiento, razón por la cual se busca mantenerlas a un mínimo.

Por último, al incluir relativamente pocos elementos se facilita su implementación y seguimiento, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil. En ese sentido, esta recomendación ha privilegiado la realización de medidas concretas y realistas frente a la tentación de pretender realizar grandes cambios.

1. INTRODUCCIÓN

La corrupción es uno de los problemas más serios que enfrenta el Perú. Como veremos más adelante, constituye un obstáculo para el desarrollo, el crecimiento económico, la lucha contra la desigualdad, el fortalecimiento de las instituciones y la legitimación de la democracia y el sistema político. En ese sentido, una de las prioridades de un nuevo gobierno que aspire a enfrentar los problemas de fondo del país, debe ser liderar una lucha decidida contra la corrupción. Con el propósito de colaborar en esta empresa, este documento ofrece un diagnóstico y una serie de recomendaciones de políticas que, tanto a mediano –el tiempo de un período presidencial– como a largo plazo, podrían tener un efecto real sobre la corrupción en nuestro país.

De acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2010 realizado por Transparencia Internacional, el Perú se ubica en el puesto 78 (de 178) con un puntaje de 3,5 sobre 10 (cero corrupción). En América Latina, el Perú se encuentra 57 posiciones por debajo de Chile (7,2) y 9 posiciones por debajo de Brasil (3,7), igual que Colombia (3,5) y 32 posiciones por encima de Bolivia (2,8). En el ámbito nacional, la VI Encuesta sobre Percepciones de la Corrupción 2010, realizada por Ipsos Apoyo por encargo de Proética, muestra que, tras varios años de ascenso continuo[3], la corrupción es percibida como el principal problema del país y del Estado, para la mayoría de los encuestados. En efecto, 80% de ellos consideran que el nuestro es un país corrupto o muy corrupto. Asimismo, la mayoría sostiene que ni el gobierno central, ni el Congreso, ni el Poder Judicial, ni la Policía, ni los gobiernos regionales, ni las municipalidades provinciales, tienen un compromiso real en la lucha contra la corrupción[4].

Lo mismo sucede con la clase política. Los encuestados[5] consideran que 77 de cada 100 políticos son corruptos, 72% de los encuestados consideran que los partidos políticos son corruptos o muy corruptos, 88% sostienen que los partidos aportan poco o nada al país y 70% creen que tienen mucha responsabilidad por la corrupción en el país. No sorprende, entonces, que la mayoría de encuestados (66%) se encuentren poco o nada satisfechos con el funcionamiento de la democracia en el país. Evidentemente la lucha contra la corrupción es un tema prioritario en la agenda del próximo gobierno, cualquiera que fuese su orientación política.

Pero ¿qué entendemos por 'corrupción'?, ¿cuáles son sus características y dinámicas? Si bien las definiciones abundan, optaremos por la de Nye, quien considera que la corrupción consiste en comportamientos que generan desviaciones en los deberes propios de la función pública –asumida por elección o designación– en pos de obtener un beneficio privado –personal, familiar o grupal– o mejoras de estatus (1967). Si bien otras definiciones de corrupción destacan el rol del sector privado, para los fines de este documento de políticas consideramos pertinente centrarnos en las prácticas de corrupción en el sector público, y ver al sector privado únicamente en su interacción con este. De acuerdo con esta definición, entonces, quienes cometen actos de corrupción son funcionarios públicos[6], lo que incluye a todas las personas que trabajan en el aparato público, desde las autoridades

3/ Ascenso continuo y vertiginoso, si tomamos en cuenta que en el 2003 solo 23% de los encuestados consideraban a la corrupción como el principal problema del país. La corrupción ha ido ganando relevancia entre las preocupaciones de la ciudadanía, por lo que es altamente probable que tenga un rol importante en el proceso electoral 2011.

4/ Las percepciones de la corrupción, si bien no son un indicador de los niveles reales de corrupción, son importantes por dos motivos. En primer lugar, porque las percepciones sobre la misma influyen en el comportamiento de los ciudadanos y en la legitimidad del régimen. En segundo lugar, porque dada la ausencia de información empírica sobre la corrupción en el Perú, las percepciones sobre la misma son, con las reservas del caso, un insumo válido para el estudio de ese fenómeno.

5/ Datos provenientes de la VI Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción 2010.

6/ De acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción, es funcionario público toda persona que ocupa un cargo ejecutivo, legislativo, administrativo o judicial, de manera permanente o temporal, elegido o designado, remunerado u honorario, sin atender a su antigüedad o permanencia en el cargo.

electas hasta las funciones administrativas. El acto de corrupción consiste, así, en incumplir los deberes propios de su función con el propósito de obtener un beneficio, que no necesariamente debe ser monetario; puede ser político o social, o puede incluso no beneficiar al funcionario mismo, sino a miembros de su grupo. Asimismo, es importante destacar que para cometer un acto de corrupción no es necesario que realmente se obtenga este beneficio, sino que basta con actuar con la intención de obtenerlo.

En concordancia con lo anterior, el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción, elaborado por la Presidencia del Consejo de Ministros (2008), destaca que todo acto de corrupción implica un acto de poder, la concurrencia de dos partes (generalmente un funcionario público y un ciudadano), el compromiso del patrimonio del Estado, y un delito dentro de una estructura administrativa y dentro del cumplimiento de un procedimiento.

Como se puede observar, esta definición incluye no solo la apropiación de fondos públicos o transgresiones administrativas (sobornos, extorsiones, nepotismo), sino también la reorientación de políticas públicas en función de intereses privados, el fraude electoral y el transfuguismo, actividades todas que pervierten el sentido de la toma de decisiones en un sistema democrático y afectan la gobernabilidad del país.

La gobernabilidad, como sabemos, es una forma de ejercer el poder por parte de instituciones del Estado, de manera eficaz y legítima, para enfrentar problemas prioritarios en una sociedad. Por lo tanto, implica tanto la **capacidad** de las instituciones estatales para formular políticas, como la **legitimidad** de la que gozan estas instituciones. La corrupción menoscaba tanto la capacidad como la legitimidad de las instituciones, y dificulta la gobernabilidad del país.

Si las instituciones son percibidas como corruptas, en el sentido de que benefician a un sector en particular y no al interés general, renunciando a su deber de hacer justicia y promoviendo la impunidad, serán vistas como ilegítimas socialmente, no serán respetadas y sus disposiciones no serán observadas por los ciudadanos. Asimismo, la corrupción menoscaba la capacidad de las instituciones volviéndolas ineficientes, desviando esfuerzos y recursos del logro de sus objetivos, e incluso pervirtiendo el sentido de las políticas para favorecer a ciertos grupos. Adicionalmente, la incapacidad de las instituciones afecta también a la posibilidad de sancionar la corrupción[7], y facilita su reproducción.

En el ámbito económico, la corrupción desalienta la inversión, distorsiona el comercio y las prioridades de gasto gubernamentales, y reduce los niveles de crecimiento económico (Morris y Blake 2009a: 9). Asimismo, traba el desarrollo, ya sea porque se plantean políticas inadecuadas guiadas por intereses particulares, porque buenas políticas son socavadas por la corrupción, o porque hay una apropiación de bienes públicos que los desvía de objetivos para el desarrollo (Quiroz 2010)[8]. Al mismo tiempo, refuerza y amplifica las desigualdades existentes "al facilitar una apropiación desigual de la riqueza y los privilegios, y al inhibir los cambios institucionales que podrían amenazar las ventajas o privilegios existentes" (Távara 2010). Finalmente, agrava la pobreza, al imponer un costo adicional a la provisión de servicios públicos esenciales.

Este debilitamiento de la capacidad y la legitimidad de las instituciones, acompañado por la sensación de impunidad y la sucesión de escándalos de corrupción, generan desafección con la democracia. Más aun cuando repetidamente los gobernantes que llegan al poder prometiendo luchar contra la corrupción terminan envueltos en acusaciones y escándalos. De esta manera, la corrupción pone en riesgo la democracia y le resta legitimidad porque la pervierte. Al convertir bienes públicos en favores personales, y negar a los ciudadanos un rol en la toma de decisiones colectivas, la corrupción debilita la esencia de la ciudadanía y de la democracia (Morris y Blake 2009a: 3).

7/ De acuerdo con la perspectiva principal-agente, la corrupción depende de la magnitud del beneficio neto esperado por el agente, el que a su vez es una función del tamaño del botín, la probabilidad de ser descubierto y sancionado, y el tamaño de la sanción (Távara 2010). Los últimos dos elementos dependen de la capacidad de las instituciones de control del Estado.

8/ Según declaraciones del contralor Fuad Khoury a la Comisión de Fiscalización del Congreso (*El Comercio*, 8 de septiembre de 2010), cada año se pierden entre 6.000 y 8.000 millones de soles por corrupción.

Esto es particularmente perjudicial, porque diversos estudios internacionales (Blake y Martin 2006; Bohara, Mitchell y Mittendorf 2004; Lederman, Loayza y Soares 2005) muestran que un buen funcionamiento de la democracia genera efectos positivos sobre la corrupción. Estos estudios destacan que la democracia reduce la corrupción mediante el desarrollo de mecanismos gubernamentales y no gubernamentales de rendición de cuentas (*accountability*), y de las actitudes y cultura política correspondientes. Sin embargo, todos ellos toman tiempo en desarrollarse y fortalecerse (Morris y Blake 2009b: 194). Por ello, democracias endebles como la nuestra corren el riesgo de caer en un círculo vicioso en el que la corrupción socava las bases de la democracia, genera desafección con el régimen y, en algunos casos, imposibilita la maduración de las instituciones que pondrían freno a la corrupción. Es decir, la corrupción se produce por la debilidad de las instituciones, pero al mismo tiempo la profundiza y se convierte en un obstáculo a la consolidación de la democracia.

2. DIAGNÓSTICO

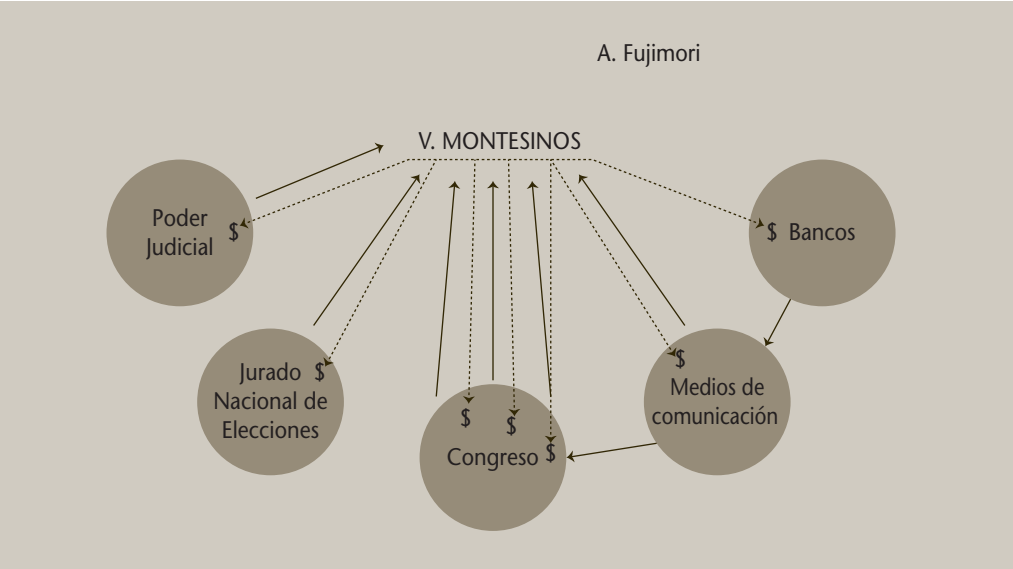
La corrupción actual tiene como antecedente reciente lo ocurrido en la década de 1990. Diversos autores coinciden en señalar a régimen de Fujimori como uno de corrupción sistémica (Quiroz 2008, Ward 2004, Costa 2005), en el que la corrupción alcanzó casi todos los ámbitos de la administración pública, incluyendo las propias entidades estatales que deberían luchar contra la corrupción. Las consecuencias de esta situación perduran hasta hoy, especialmente en lo que a la fortaleza de las instituciones se refiere.

En la década de 1990, como en otros países de la región, se implementaron en el Perú reformas de política económica derivadas del Consenso de Washington. Las reformas, que incluían la liberalización comercial, la desregulación de los mercados y la privatización de empresas públicas, tenían como uno de sus objetivos reducir el tamaño del Estado. En la formulación de esta recomendación influyeron dos consideraciones. Por una parte, se consideraba que "cuanto mayores son los recursos que controla el gobierno, y cuanto más extendidas son las regulaciones del mercado, mayor es el ámbito o alcance de la corrupción y la conducta rentista" (Alesina y Angeletos 2005). Por otra parte, se sostuvo que el Estado debía deshacerse de ciertas áreas para poder concentrar sus esfuerzos y recursos en la provisión de servicios esenciales como salud, educación, seguridad y justicia. La privatización era entonces el camino por seguir para tener un Estado menos corrupto y más eficiente (Távara 2010).

Sin embargo, como ha señalado Francis Fukuyama, uno de los problemas de la implementación de las políticas de ajuste estructural fue que se confundió reducción del ámbito de la acción estatal con debilitamiento del Estado. Es cierto que los Estados necesitaban recortes en ciertas áreas, pero también el fortalecimiento de otras, y en muchos casos este componente estuvo ausente. De este modo, "el énfasis se concentró fuertemente en la reducción de la actividad estatal, lo cual pudo ser honestamente confundido, o deliberadamente distorsionado, como un esfuerzo para reducir o recortar la capacidad del Estado en todos los ámbitos. [...] La agenda de construcción del Estado, que era al menos tan importante como la agenda de reducción del Estado, no recibió mayor énfasis ni reflexión alguna" (Fukuyama 2004: 20).

En el caso peruano, la forma de implementar las reformas creó condiciones para la corrupción, de dos maneras. En primer lugar, se debilitaron las instituciones de control y se alteró el balance de poderes para aumentar el poder del Ejecutivo, específicamente del presidente. El aumento del poder discrecional del presidente y el debilitamiento del control estatal crearon oportunidades para la corrupción (Morris y Blake 2009a: 11). En segundo lugar, parte de los recursos de las privatizaciones fue usada por el entorno del presidente, en particular por una red organizada alrededor de Vladimiro Montesinos, para comprar y sobornar a la oposición en el Congreso, el Poder Judicial, las FF.AA. y el

GRÁFICO 1
Redes clientelares y de distribución de recursos entre Montesinos y diversos grupos



Fuente: Moreno (2002: 29).

sector privado –particularmente los medios–. Como demuestran McMillan y Zoido, Montesinos gastó alrededor de US$ 300.000 mensuales en sobornos a políticos en el Congreso, US$ 250.000 en sobornos a jueces[9] y más de US$ 3 millones en sobornos a canales de televisión (2004: 9).

Los gobiernos posteriores al derrumbe del régimen de Fujimori han buscado realizar acciones dirigidas a desarticular la corrupción heredada, fortalecer los mecanismos de control estatales e incentivar la vigilancia ciudadana desde la sociedad civil. En la investigación y sanción de la corrupción se han creado juzgados y salas especializadas, fiscalías superiores y provinciales, y procuradurías públicas para procesar este tipo de delitos. Se creó también una Dirección de Policía encargada de prestar apoyo técnico a la labor de control, fiscalización e investigación del Poder Judicial, el Ministerio Público y otros organismos del Estado. Simultáneamente, se ha iniciado algunas reformas institucionales que busca fortalecer el Estado, acercarlo a la ciudadanía y relegitimarlo. Entre ellas, destacan la reforma de la Policía, del Sistema Nacional de Administración de Justicia, el proceso de descentralización y los cambios en las reglas de juego de los partidos. Por último, se promulgó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2002) y se crearon instancias de participación ciudadana en los ámbitos nacional, regional y local, con el objeto de fortalecer la vigilancia de la sociedad civil sobre las acciones del Estado y ayudar a restablecer la confianza en el mismo.

En un inicio, "Las iniciativas y denuncias contra la corrupción recibieron un respaldo sin precedentes, los medios de comunicación despertaron, la sociedad civil fue informada y se dejó escuchar, y emergió una nueva generación de líderes anticorrupción, periodistas y jueces de diversos orígenes y trayectorias políticas" (Quiroz 2008: 419). No obstante, durante estos años de reconstitución democrática los escándalos de corrupción continuaron involucrando a funcionarios y políticos de los nuevos gobiernos, minando las bases de la confianza que se buscaba restablecer. Asimismo, muchas de las iniciativas de reforma fueron perdiendo fuerza a medida que nos alejábamos de la coyuntura de la transición, y algunas de ellas fueron incluso abandonadas. Ninguno de los gobiernos desarrolló de manera sistemática programas de educación ciudadana en colegios, centros de trabajo,

9/ El monto empleado en sobornos a jueces es un aproximado, ya que no se tiene información completa.

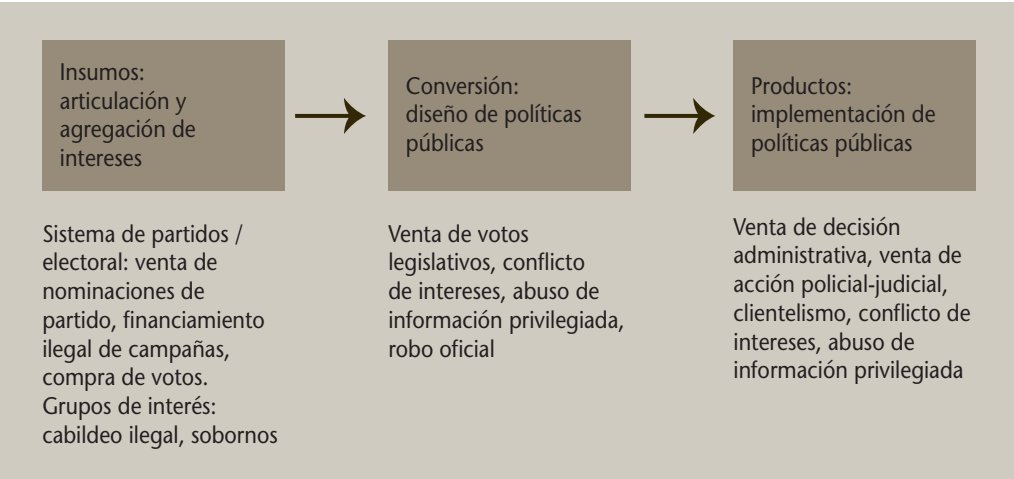
y a la ciudadanía en general. El interés de los gobiernos pasó, entonces, a concentrarse en la estabilidad económica y el manejo de los crecientes conflictos sociales, dejando de lado la importancia de la lucha contra la corrupción para mejorar la gobernabilidad del país. De esta manera, las autoridades políticas han perdido interés y el problema de la corrupción ha perdido paulatinamente protagonismo político.

Llegamos así a la situación actual (2010), en la que la corrupción permanece, incluso existe la percepción de su incremento en los últimos años, pero esta ya no está organizada alrededor de una red liderada por Vladimiro Montesinos, sino que se encuentra dispersa y contenida en numerosas entidades y ámbitos específicos que cubren casi todo el aparato estatal. Son ahora redes sectoriales y poco centralizadas, pero que han penetrado y creado lógicas específicas en distintas áreas claves del sistema político. A estas redes se articulan grupos o individuos que corrompen a funcionarios para obtener ventajas y ganancias muchas veces ilícitas. De esta manera, la corrupción se retroalimenta vinculando sectores del Estado con sectores de la sociedad.

Los tipos de corrupción que existen expresan lo extendidas y diversas que son sus prácticas. Utilizando una tipología que destaca los efectos negativos de la corrupción sobre el funcionamiento de la democracia, se puede encontrar actos de corrupción en las distintas arenas de la política: en los procesos de entrada o insumos de la democracia, tomada en un sentido procedimental (elecciones); en los procesos de conversión de esos aportes (la voluntad popular) en leyes y políticas públicas; y en los procesos de salida o productos que tienen que ver con la aplicación de reglas y la implementación de políticas públicas en los ámbitos administrativos, regulatorios y judiciales (Bailey 2009: 63).

En la primera arena, la corrupción puede afectar el acceso al voto, la competencia intra e interpartidaria, y los resultados electorales. En la segunda, puede influir en el sentido de las leyes y los aspectos reglamentarios de las políticas públicas, de modo que se definan con base en intereses privados en lugar del interés general de los votantes. En la tercera arena, se distorsiona la implementación de leyes y políticas al influir en las decisiones tomadas por funcionarios en los ámbitos administrativo y regulatorio, policial y judicial. Aquí encontramos más claramente la violación de procedimientos asociados a distintos cargos públicos, a través de mecanismos tan distintos como el soborno a funcionarios para recibir un trato preferencial o evitar sanciones, la adjudicación de contratos con base en criterios de amistad y no de capacidad, el uso de servicios públicos para alimentar redes clientelares, etc. En cada una de estas arenas, la corrupción distorsiona los resultados esperados del sistema democrático, reduciendo la eficiencia de las políticas o incluso implementando políticas perjudiciales para el país, y afectando la legitimidad del régimen.

GRÁFICO 2
Principales arenas de la corrupción



Fuente: Bailey (2009: 64).

Según la Contraloría General de la República (2009), las áreas sensibles a la corrupción incluyen: adquisición de bienes y servicios, contratación de obras públicas, inversión, personal y remuneraciones, otorgamiento de licencias y autorizaciones de funcionamiento, otorgamiento de concesiones, procesos de privatización de empresas públicas, la gestión de los programas sociales y la provisión de servicios básicos, y las inversiones de emergencia social (en especial en lo que a obras de infraestructura se refiere). A estos podría añadirse el planeamiento presupuestal y el manejo documental. En todas estas áreas existen modernas reglamentaciones y mecanismos de control que lamentablemente son evitados, ya sea porque se buscan excepciones a su aplicación o porque simplemente no funcionan. En ese sentido, el problema no se encuentra en la falta de leyes o reglamentaciones, sino en la implementación y articulación de los marcos legales existentes, así como en el funcionamiento de las instituciones vinculadas a la lucha contra la corrupción, entre las que tiene un rol fundamental la Contraloría General de la República.

Las causas de la corrupción en el Estado peruano son, así, múltiples y específicas a los distintos ámbitos e instituciones. Un gran problema es la falta de liderazgo político de las autoridades en la lucha contra la corrupción, un liderazgo que se ha ido desdibujando y que es menester recuperar lo antes posible. A esto se agregan: la debilidad de las instituciones de control, la falta de capacitación de los funcionarios públicos, la falta de transparencia, la débil participación ciudadana y la percepción de una extendida impunidad –asociada a un excesivo énfasis en las fases de investigación de la lucha contra la corrupción, en desmedro de las fases preventivas y sancionatorias.

3. ANÁLISIS DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA

Debido al carácter complejo, diverso y extendido del fenómeno de la corrupción en el Estado peruano, la opción de política debe consistir en una estrategia que integre esfuerzos simultáneos en distintos ámbitos relevantes en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, al mismo tiempo, es necesario priorizar aquellas áreas en las que es posible intervenir y esperar resultados verificables. Ese es el sentido de las siguientes opciones, no hacer un catálogo exhaustivo sino presentar áreas prioritarias de intervención.

3.1 Fortalecer los controles institucionales

En la lucha contra la corrupción participan diversas instituciones estatales, como el Poder Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Ministerio Público, la Policía Nacional, el Poder Legislativo, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República. Todas ellas contribuyen desde sus ámbitos de acción a la lucha contra la corrupción. Por ello, el fortalecimiento de estas instituciones es fundamental para mejorar la capacidad del Estado de prevenir, investigar y sancionar estos actos. Ello implica aumentar sus recursos y capacidades, y proveer a sus funcionarios con el entrenamiento y los medios necesarios para cumplir cabalmente sus tareas. Adicionalmente hay una serie de opciones más específicas que se puede desarrollar:

Poder Judicial

El Poder Judicial es el responsable de procesar y sancionar los actos de corrupción tipificados penalmente. Cumple también un rol disuasivo. Sin embargo, problemas de politización, ineficiencia y corrupción dilatan o impiden el apropiado acceso a la justicia y el juzgamiento de los delitos, lo que alimenta entre los ciudadanos la percepción de impunidad[10]. A conti-

10/ Como vimos, la perspectiva de análisis principal-agente asume que la corrupción depende de la magnitud del beneficio neto esperado por el agente, y que este es una función del tamaño del botín, la probabilidad de ser descubierto y sancionado, y el tamaño de la sanción. Ahora bien, la probabilidad de ser descubierto y sancionado puede representarse como el resultado de dividir el número de detenidos entre el número de denuncias por corrupción. De acuerdo con ello, el reducido número de denuncias alimenta la sensación de impunidad y, por lo tanto, el riesgo de la corrupción.

nuación, presentamos algunos de sus principales problemas y recomendaciones para enfrentarlos:

- **Lentitud de los procesos**

La sobrecarga procesal de la que sufre el Poder Judicial explica en parte la lentitud de los procesos, pero sobre todo alimenta las condiciones para la comisión de actos de corrupción y, por lo tanto, para la impunidad. En los últimos años, el retraso en la carga procesal ha aumentado significativamente, convirtiendo el acceso a la justicia en un bien escaso ampliamente deseado. Fuentes del Consejo Nacional de la Magistratura calculan cerca de 2 millones de expedientes a nivel nacional atrasados o en "*stock*".

Para fortalecer el rol disuasivo del Poder Judicial, se debe desarrollar estrategias destinadas a reducir la carga procesal aumentando el número de sentencias. Asimismo, es necesario aumentar la celeridad y transparencia de los procesos. En ese sentido, se sugiere:

– Revisar los procedimientos para ubicar los cuellos de botella (apelaciones sin sentido o maniobras dilatorias) y la posibilidad de utilizar con amplitud tecnologías de información y procesamiento.

– Extender a todo el Poder Judicial el proceso de digitalización de expedientes iniciado, implementando el Sistema de Notificaciones Electrónicas y los expedientes virtuales. La implementación de estos sistemas no solo permitirá agilizar los procesos, sino que eliminará oportunidades para el desarrollo de prácticas corruptas.

- **Número de jueces provisionales y suplentes**

Muchas de las sentencias que generan dudas sobre su corrección y legitimidad provienen de jueces provisionales o suplentes, que vienen siendo nombrados y retirados por el presidente de la Corte Superior de Justicia, sin criterios conocidos y transparentes[11]. Se calcula que cerca de 30% de los jueces son provisionales. La dependencia laboral de los jueces provisionales de una autoridad del Poder Judicial los convierte en frágiles y vulnerables, situación que no es conveniente para un correcto funcionamiento del Poder Judicial y menos aun para la lucha contra la corrupción.

Incrementar los nombramientos de jueces titulares, de modo que no se tenga que recurrir a jueces provisionales de manera permanente, abusando del principio de la provisionalidad. Se puede establecer un límite al número de jueces provisionales y al período de tiempo en que son designados en esta condición. Se debe cumplir el límite máximo de 30% de jueces suplentes establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

- **Los mecanismos de control interno**

El control disciplinario de la magistratura se basa en un sistema mixto que combina órganos externos con varios órganos internos, según el puesto del infractor: Consejo Nacional de la Magistratura, Oficina de Control de la Magistratura, Consejo Ejecutivo del Poder Judicial e incluso el gerente general del Poder Judicial. La intervención de diversas instancias genera confusión e ineficiencia.

Por otro lado, la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) dedica mucho tiempo al problema de las dilaciones procesales, desatendiendo la rápida y necesaria investigación y sanción de magistrados involucrados en inconductas[12]. Esta situación alimenta la sospecha ciudadana.

La designación de miembros de la OCMA y las Odecma también ha sido cuestionada. Los jefes de las Odecma no son designados por la OCMA, sino en la zona donde trabajarán, lo que aumenta la posibilidad de que inter-

11/ La extendida presencia de jueces provisionales en el Poder Judicial tiene sus antecedentes en el régimen de Fujimori, que despidió a una alta proporción de jueces titulares dejando un mar de provisionalidad que permitió la cooptación y el uso político del Poder Judicial. En el 2001, solo 15% de los jueces eran titulares (Manrique 2002: 2).

12/ De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, solo 10% de las cifras de producción de la OCMA entre 1999 y el 2006 corresponden a la imposición efectiva de sanciones a los magistrados.

vengan intereses particulares en su designación. Por su parte, el personal de la OCMA cumple funciones de manera temporal (tres años), para luego regresar a sus despachos. Esto genera el riesgo de que no efectúen un control imparcial o exhaustivo por miedo a recibir represalias cuando otros ocupen el cargo.

– Fortalecer la OCMA como un grupo especializado en la investigación y detección de casos de corrupción y conducta funcional, con capacidad de implementar mecanismos ágiles de investigación y control. No todos sus miembros deben provenir del Poder Judicial –para evitar que puedan ser influidos por sus relaciones con los funcionarios objetos de control–, y deben especializarse en la función de control. Los jefes y miembros de las Odecma pueden provenir (y luego regresar) de distritos judiciales diferentes a aquel donde desempeñarán funciones de control.

– Dotar de eficacia a los mecanismos de control interno del Poder Judicial. Asumir la recomendación de la Defensoría, de la creación de una oficina de atención al usuario que conozca los casos de dilación, permitiendo a la OCMA y las Odecma concentrarse en los casos de corrupción.

Ministerio Público

El Ministerio Público es el responsable de conducir la investigación de los delitos y promover la acción judicial en defensa de los intereses públicos, además de representar a la sociedad en los procesos judiciales. Su labor es, así, fundamental en la lucha contra la corrupción, en la medida en que de ella depende que los delitos de corrupción sean efectivamente judicializados y sancionados. Sin embargo, el ejercicio de estas responsabilidades se ve en ocasiones limitado por problemas de corrupción, pero también vinculados a la capacidad de sus funcionarios. Los principales problemas detectados son:

- **Falta de peritos**

Los casos de corrupción suelen ser complejos, ya que involucran elementos contables y financieros especializados, entre otros. Muchos de ellos no son denunciados por los fiscales porque no cuentan con el apoyo técnico necesario para comprender e investigar, situación aun más grave en las zonas alejadas del país y donde el poder del narcotráfico es muy fuerte.

Crear un cuerpo de peritos especializados en temas contables, financieros y los demás que sean necesarios para apoyar a los fiscales en el rastreo, investigación y sustentación de las denuncias de corrupción.

- **Número de fiscales provisionales**

Al igual que en el caso de los jueces, también hay un problema con los fiscales provisionales, que son nombrados y retirados por la Fiscal de la Nación sin criterios establecidos. Si bien ha habido pocos casos de fiscales provisionales vinculados a escándalos de corrupción, la provisionalidad de los mismos atenta contra su independencia y preparación.

Incrementar los nombramientos de fiscales de modo que no se tenga que recurrir a fiscales provisionales de manera permanente, abusando del principio de la provisionalidad. Se podría establecer un límite al porcentaje de fiscales que pueden ser provisionales, así como al período de tiempo por el que pueden ser designados.

Promulgar una ley de la carrera fiscal que incluya criterios objetivos y transparentes de ingreso y evaluación, que le den previsibilidad a la carrera, e impidan prácticas informales para conseguir el ingreso, ascensos o reubicaciones.

Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República es la entidad rectora del Sistema Nacional de Control, que tiene la responsabilidad de supervisar, vigilar y verificar la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado. La auditoría es su principal herramienta de control, a través de la cual identifica infracciones y responsabilidades para que la entidad auditada o el sistema judicial sancionen a los infractores. Lamentablemente, muchas veces la Contraloría llega tarde o quienes deben de sancionar no lo hacen

adecuadamente. A esto hay que agregar la debilidad o ausencia de la prevención y disuasión que complementen integralmente los esfuerzos de investigación y sanción.

- **Debilidad en la prevención**

El control que actualmente realiza la Contraloría es externo, *ex post* (posterior al acto de corrupción) y selectivo. Se reciben más denuncias de las que la Contraloría, con sus actuales recursos, puede investigar. Por lo tanto, se seleccionan casos siguiendo el principio de materialidad, y, de hecho, muchas veces la Contraloría se ve obligada a reaccionar tardíamente ante denuncias hechas públicas por los medios. De allí que la investigación se centre en auditorías de casos emblemáticos de corrupción, y se descuida su rol en la prevención de la misma.

La ley orgánica de la Contraloría, señala, sin embargo, que en concordancia con sus roles de supervisión y vigilancia de los recursos públicos, el control externo que realiza puede ser también preventivo. Si bien este rol de prevención no se ha desarrollado lo suficiente, ahora es posible y necesario asumirlo activamente. Con ese fin, la Contraloría ha creado recientemente la Gerencia Central de Auditoría de Desempeño, que busca analizar el desempeño de las entidades con base en criterios de economía, eficiencia y eficacia, y producir recomendaciones de mejora que apunten a la prevención.

– Apoyar la reforma de la Contraloría, de modo que desarrolle un mayor control de gestión, y que las recomendaciones que provengan del mismo sean implementadas.

– Dotar a la Contraloría de mayor presupuesto y personal, que le permitan ejercer un mayor control sobre la administración pública.

Dotar a la Contraloría de personal mejor capacitado, que optimice los recursos disponibles para las actividades de control.

La prevención puede también fortalecerse reforzando el control interno de las propias entidades del Estado, que tiene por fin dar orden y eficiencia a la gestión de las mismas, lo que permitiría reducir sus niveles de corrupción. Al respecto, según la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (Ley 27785), el control interno comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con la finalidad de que la gestión de los recursos y bienes del Estado se efectúe de manera correcta y eficiente. La implementación de este control interno es responsabilidad de las entidades públicas, y el rol de la Contraloría es uno de orientación y evaluación de su implementación. Sin embargo, existe aún poca claridad respecto a las responsabilidades que implica este control interno, y la obligatoriedad del mismo se ha visto suspendida por el Decreto de Urgencia 067-2009, que modifica el artículo 10 de la Ley de Control Interno de las Entidades del Estado (Ley 28716).

– Promover el desarrollo de una mayor labor docente desde la Contraloría sobre el control interno, estableciendo con claridad las competencias de cada entidad, la utilidad de estas herramientas de gestión y sus formas de implementación[13].

– Promover un cambio normativo que restablezca el carácter obligatorio del control interno.

- **Mala comunicación con el Ministerio Público**[14]

Los informes que la Contraloría envía al Ministerio Público para que sirvan de sustento en denuncias

13/ Si bien se ha hecho esfuerzos iniciales como la publicación de la *Guía para la implementación del Sistema Control Interno de las entidades del Estado* y las *Orientaciones básicas para la implementación del control interno en los gobiernos locales*, estos son claramente insuficientes, por lo que esta tarea debe fortalecerse y ampliarse.

14/ Esta mala comunicación se ha evidenciado recientemente en la reacción de la Fiscal de la Nación ante la aprobación por parte del Congreso del proyecto de ley que da atribuciones sancionadoras en lo administrativo y funcional a la Contraloría. Como veremos más adelante, es necesario que estas dos instituciones superen posturas basadas en la competencia y actúen de manera conjunta para garantizar una más eficiente lucha contra la corrupción.

de corrupción, muchas veces no son utilizados. De hecho, solo 7% de los informes de la Contraloría tienen eficacia penal. Una de las principales causas de este problema es que los informes de la Contraloría se redactan de acuerdo con una lógica de auditoría, orientada a la administración, que es diferente a la lógica judicial de los fiscales y jueces. Esto lleva a que repetidamente los fiscales consideren que estos informes no están bien presentados y pueden incluso iniciar otra investigación sobre el mismo caso, lo que duplica los esfuerzos de la Contraloría. Se trata, así, de un sistema costoso y muy poco efectivo.

Desarrollar mejores mecanismos de comunicación con el Ministerio Público. Se recomienda crear un *pool* de procuradores especializados al servicio de la Contraloría, que se encarguen de estudiar y armar los casos, con informes sustentados, y, en un lenguaje jurídico, presentarlos al Ministerio Público y hacerles seguimiento.

- **Falta de atribuciones para cumplir eficazmente con sus tareas**

La mayoría de los hallazgos realizados por la Contraloría no terminan en sanción[15]. De acuerdo con el contralor, esto se debe a que la Contraloría no contaba con las herramientas sancionadoras necesarias para actuar y paralizar las acciones de corrupción. Para algunos especialistas, el problema es que el procedimiento que existe de acuerdo a ley, según el cual la sanción la debe imponerla la administración a la que pertenece el funcionario con base en los informes de la Contraloría, no está funcionando.

La Ley 29622, recientemente promulgada, que le da a la Contraloría potestad sancionadora en lo administrativo funcional sobre servidores y funcionarios públicos[16] –excepto las autoridades elegidas por votación popular, los titulares de los organismos constitucionalmente autónomos y las autoridades que cuentan con antejuicio político–, es un intento serio de darle mayor presencia a la Contraloría. Esta ley deberá entrar en vigencia en mayo del 2011, por lo que será necesario un fuerte apoyo político para su adecuada implementación y correcto funcionamiento.

– Esta ley puede ser complementada con el establecimiento de sanciones administrativas para algunas obligaciones cuyo cumplimiento no está sancionado (presentación de declaraciones juradas, por ejemplo). En todos los casos, se debe establecer varios niveles de amonestación antes de llegar a la sanción.

Por otro lado, si bien el rol principal de la Contraloría es transparentar el uso de los recursos públicos, existen mecanismos que se utilizan para evadir su control. Así, los procesos de adquisición o ejecución de obras realizados en convenio con organismos internacionales, si bien se realizan con recursos públicos, escapan al control de la Contraloría.

– Dotar legalmente a la Contraloría de la facultad de fiscalizar y controlar la utilización de recursos públicos, en el marco de convenios de administración de recursos y de costos compartidos suscritos entre entidades públicas y organismos internacionales.

Poder Legislativo

El Poder Legislativo cuenta, además de la función normativa, con una función de control político o fiscalización que lo faculta para investigar todo hecho de interés público, incluyendo actos de corrupción. Sin embargo, debido a diversos problemas, el rol del Legislativo en la lucha contra la corrupción no es desarrollado ni percibido claramente por la ciudadanía, que considera al Congreso como una de las instituciones más corruptas del país.

- **El transfuguismo**

El desprestigio del Congreso puede ser visto como una reacción a una situación en la que los ciudadanos no se

15/ De acuerdo con la Contraloría, solo 23% de los 1.700 funcionarios denunciados por la misma en los últimos nueve años han sido sancionados (*El Comercio*, 1 y 20 de noviembre de 2010).

16/ Esta ley restituye una función que se tuvo en la década de 1980 y que Fujimori retiró en la de 1990.

sienten representados por sus miembros y sospechan que las leyes que promulgan buscan un beneficio propio o de un pequeño grupo, y no el del país. La debilidad de las bancadas y la posibilidad del transfuguismo no solo desvirtúan el sentido del voto ciudadano, sino que abren las puertas a la corrupción a través de la compra de votos legislativos, o escaños, ya sea a cambio de favores, pagos en efectivo u otras modalidades.

– Promover una reforma electoral que elimine el voto preferencial y establezca el voto por listas, de modo que desaparezca la posibilidad de justificar el transfuguismo bajo la premisa de que los escaños no se otorgan a los partidos sino a los congresistas electos. Si el voto es al partido y el escaño pertenece al partido, el congresista que quiera cambiar de bancada perderá el escaño y deberá abandonar el Congreso.

- **La poca efectividad de las comisiones investigadoras**

La sucesión de comisiones investigadoras creadas dentro del Congreso no ha tenido resultados positivos. Por una parte, muchas de ellas no han producido informes finales que presenten evidencias útiles para la judicialización de los casos. Por otra, la alta visibilidad que acompaña a la creación de las comisiones, y la falta de resultados, contribuyen a generar la imagen de impunidad y de falta de voluntad sancionatoria. Asimismo, estas investigaciones muchas veces coinciden con la realización de investigaciones criminales por parte de la Policía y el Ministerio Público, lo que entorpece y duplica sus esfuerzos.

– Establecer criterios según los cuales, en el caso de que existan también investigaciones criminales, las investigaciones parlamentarias deban realizarse una vez que las anteriores hayan terminado. De esta manera se garantiza que la evidencia es recogida siguiendo criterios técnicos –y no cálculos políticos–, y se reduce la duplicación de esfuerzos en la medida en que la investigación parlamentaria puede aprovechar la evidencia recolectada por la Policía y los fiscales.

– Promover la eficacia de estas comisiones, de modo que produzcan informes debidamente sustentados, que sirvan para la formulación de denuncias ante la Fiscalía.

- **La calidad del control**

La función de fiscalización del Congreso muchas veces es realizada sobre la base de criterios e intereses políticos y no necesariamente técnicos, o como respuesta a las deficiencias reales de las instituciones. Para un correcto ejercicio de esta función, el Congreso necesita información actualizada y sustentada acerca del funcionamiento de los distintos ámbitos del Estado.

Establecer mecanismos de cooperación entre el Congreso de la República y la Contraloría. Como ente rector del Sistema Nacional de Control, la Contraloría tiene información e informes sobre el funcionamiento de las distintas entidades del Estado, que puede alimentar la función de control del Poder Legislativo.

3.2 Mejorar la coordinación entre las instituciones vinculadas a la lucha contra la corrupción

La creación de nuevas instituciones y la reforma de algunas existentes, ocurridas en la primera mitad de la década del 2000, no estuvieron acompañadas de un esfuerzo sostenido por darle coherencia e integración a estas distintas entidades del Estado. Incluso entre las instituciones vinculadas a la lucha contra la corrupción se observa duplicación de funciones y falta de coordinación.

- **Falta de coordinación entre las instituciones de control**

Resolver este aspecto es crucial, ya que aun si las instituciones de control se ven fortalecidas, los vacíos y las yuxtaposiciones entre ellas pueden impedir una eficaz lucha contra la corrupción. La solución pasa entonces por construir un liderazgo institucional que aumente la coordinación y acción conjunta entre las instituciones involucradas, con base en una clara identificación y separación de sus competencias. Compartir programas e información es esencial. Hay varias propuestas para lograr esto; los expertos con los que hemos conversado destacan tres:

– Convertir a la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción en el eje rector de un sistema nacional anticorrupción. De esta forma se podría institucionalizar cierto grado de coordinación centralizada entre las entidades involucradas, que ponga límite al exceso de independencia de investigaciones.

– Crear una nueva institucionalidad que concentre los esfuerzos de prevención, investigación y persecución de los actos de corrupción.

– Dotar a la Contraloría General de la República de las capacidades y recursos necesarios para coordinar e integrar los esfuerzos de prevención, investigación y sanción de la corrupción de las distintas instituciones estatales involucradas en este proceso, para evitar duplicaciones y potenciar los esfuerzos de cada institución. Esta tarea debe partir de una clara distribución de las atribuciones y responsabilidades de cada institución, y las áreas y formas de colaboración entre sí.

3.3 Fortalecer a la sociedad civil

Las instituciones gubernamentales de control no son suficientes en la lucha contra la corrupción; se hace necesario articular esfuerzos con la sociedad civil, en especial con las iniciativas de vigilancia civil y con la labor de investigación que realiza la prensa de investigación. Sin embargo, tanto los medios como las organizaciones de la sociedad civil encuentran obstáculos al ejercicio de esta labor. A continuación, se presenta algunos de los principales.

- **Límites al ejercicio de la transparencia y acceso a la información pública**

La vigilancia de la sociedad civil requiere de un efectivo funcionamiento de las leyes de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, la implementación de esta normativa aún encuentra obstáculos de distinto tipo. Subsisten problemas de desconocimiento, interpretación incorrecta de excepciones, cobros ilegales, requisitos no previstos en la norma, demoras innecesarias y falta de coherencia entre la información solicitada y la que se entrega. Se observa además la falta de voluntad política en el cumplimiento de la normativa sobre transparencia. La PCM no ha destinado los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones, de modo que la carga laboral y las responsabilidades de las dependencias responsables desbordan los esfuerzos de los funcionarios por cumplir sus objetivos. Asimismo, el Congreso ha ignorado repetidamente los Informes, sobre solicitudes y pedidos de información atendidos y no atendidos por las entidades de la administración pública que anualmente le envía la PCM, a pesar de las graves deficiencias que presentan (solo 18% de las entidades enviaron la información solicitada en el 2009). Por último, no se ha ajustado la legislación archivística para adecuarla a la normativa de acceso a la información pública.

– Creación de un organismo especializado y autónomo que vele por el respeto al derecho al acceso a la información pública.

– Promover un cabal cumplimiento de la Ley de Transparencia y acceso a la Información Pública, mediante una más efectiva supervisión y promoción de la misma por parte de la PCM y el Congreso de la República.

- **Límites a la libertad de prensa**

La prensa[17], y en especial el periodismo de investigación, puede ser un aliado importante por su capacidad de impactar en la opinión pública, exponer y desalentar la comisión de actos de corrupción. Sin embargo, los medios han encontrado repetidos intentos de limitar la libertad de prensa en los últimos años, lo cual tiene un efecto perjudicial sobre su capacidad de vigilancia. Al mismo tiempo, el escaso desarrollo reciente del periodismo de investigación en

17/ Como sostienen McMillan y Zoido (2004), si nos guiamos por los montos gastados por Montesinos en el soborno de distintos sectores, encontraremos que los medios fueron considerados el sector más importante para la permanencia del régimen, ya que fue en el que más se gastó. La labor de los medios en el desvelamiento de casos de corrupción y la creación de opinión pública es, así, fundamental.

el país configura una debilidad de la capacidad de vigilancia desde los medios.

– Promover la vigilancia desde los medios, a través de alianzas entre el Estado y los mismos, como un complemento a la labor de fiscalización que se realiza desde las propias entidades públicas.

– Promover el desarrollo de una prensa de investigación independiente, capaz y dispuesta a realizar investigaciones sobre el tema de la corrupción.

- **Débil vigilancia desde la sociedad civil**

Ya sea por las deficiencias y obstáculos que hasta ahora han existido para el acceso a la información, o por falta de una tradición de vigilancia y participación, la sociedad civil no ha aprovechado cabalmente estos mecanismos. Lo que encontramos es un reducido número de organizaciones de vigilancia que realizan labores muy importantes, y en algunos casos muy visibles, pero que no se apoyan en un denso tejido social. La vigilancia de la sociedad civil está también desconectada de las instituciones de control estatal.

– Promover el desarrollo de grupos de interés y organizaciones de la sociedad civil dedicados a la vigilancia y la reducción de la corrupción.

– Promover el desarrollo, desde la sociedad civil de campañas de educación cívica dirigidas a la sociedad en su conjunto, en alianza con instituciones estatales.

4. CUADRO COMPARATIVO DE LAS OPCIONES DE POLÍTICA

Objetivo	Opciones	Ventajas	Restricciones
Fortalecer el Poder Judicial	Fortalecer el rol disuasivo del Poder Judicial: reducir carga procesal, aumentar número de sentencias, ubicar cuellos de botella.	Reduce tanto la impunidad como la percepción de impunidad, que alimentan el desarrollo de la corrupción.	Dado el nivel de institucionalización de la corrupción dentro del Poder Judicial, fortalecer su poder disuasivo y promover un adecuado acceso a la justicia son tareas muy difíciles de lograr.
	Aumentar la celeridad y transparencia de los procesos mediante la implementación del Sistema de Notificaciones Electrónicas y los expedientes virtuales en todo el Poder Judicial.	Se agilizan los trámites y procesos. Se reducen los espacios de interacción con funcionarios, que podrían dar lugar a prácticas corruptas.	Es un proceso que toma tiempo. Requiere un período de adaptación hasta que funcione de manera óptima, así como de la capacitación de los magistrados y funcionarios del Poder Judicial.
	Reducir la proporción de jueces provisionales y suplentes, incrementando los nombramientos de jueces titulares.	Una mayor proporción de jueces titulares debe asegurar un mayor nivel de las sentencias, reduciendo la necesidad de revisarlas.	El nombramiento de jueces titulares se ve obstaculizado por la falta de candidatos calificados, y por el mayor costo salarial de los titulares.
	Fortalecer a la OCMA como una entidad especializada en la investigación y detección de casos de corrupción y conducta funcional.	Una mayor especialización en las labores de control interno hará más eficaz a la OCMA.	Requiere inversión en recursos humanos altamente calificados y el desarrollo de una carrera dentro de la OCMA.
	Dotar de eficacia a los mecanismos de control interno del Poder Judicial, haciendo que la OCMA y las Odecma se concentren en los casos de corrupción.	Al eliminar las dilaciones procesales de sus tareas, pueden concentrarse en investigar y detectar más casos de corrupción.	El hecho de que los miembros de la OCMA y las Odecma provengan del Poder Judicial y regresen a sus despachos después de su período, reduce los inventivos para ejercer un control exhaustivo.
Fortalecer el Ministerio Público	Crear un cuerpo de peritos especializados en los temas necesarios para apoyar a los fiscales en el rastreo, investigación y sustentación de las denuncias de corrupción.	Con el apoyo de los peritos, los fiscales podrán sustentar de manera más eficaz las denuncias y procesos por actos de corrupción, y producir un mayor número de sentencias.	Requiere el desarrollo de un estudio previo que determine las especialidades que deben tener los peritos, su perfil y su ubicación dentro del Ministerio Público.

Objetivo	Opciones	Ventajas	Restricciones
	Reducir proporción de fiscales provisionales incrementando los nombramientos de fiscales titulares.	Una mayor proporción de fiscales titulares debe asegurar un mayor nivel de los expedientes y un aumento en las sentencias condenatorias.	El nombramiento de fiscales titulares se ve obstaculizado por la falta de candidatos calificados, y por el mayor costo salarial de los titulares.
	Promulgar una ley de la carrera fiscal que incluya criterios objetivos y transparentes de ingreso y evaluación, que le den previsibilidad a la carrera.	Esta reglamentación debe impedir prácticas informales para conseguir el ingreso, ascensos o reubicaciones.	Redactar una ley consensuada, que satisfaga a los interesados y reciba el apoyo mayoritario de los partidos en el Congreso, es un proceso largo y complejo.
Fortalecer la Contraloría General de la República	Apoyar la reforma de la Contraloría, de modo que desarrolle un mayor control de gestión y que sus recomendaciones sean implementadas.	El control de la gestión y las recomendaciones que de él se deriven promoverán la prevención de la corrupción, lo que contribuye a reducir su presencia.	El funcionamiento de nuevas áreas, en particular, y de mecanismos de prevención, en general, toma tiempo en producir resultados visibles, lo que puede desalentar a las autoridades de invertir en ellos.
	Mayor presupuesto y personal, que le permita ejercer un mayor control sobre la administración pública.	Aumentar los recursos materiales y humanos de la Contraloría le permitirá desarrollar una labor de control más efectiva.	Requiere inversión en recursos materiales y humanos.
	Personal mejor capacitado, que optimice los recursos disponibles para las actividades de control.	Personal mejor capacitado podrá administrar las responsabilidades de la Contraloría de manera más adecuada, logrando mejores resultados.	La contratación de personal mejor capacitado requiere una mejor oferta salarial. La capacitación del personal ya contratado requiere una inversión en material y en tiempo.
	Promover el desarrollo de una mayor labor docente desde la Contraloría acerca del control interno que debe realizar cada entidad.	El reforzamiento del control interno en las propias entidades del Estado permitirá aumentar la prevención y reducir los niveles de corrupción.	Los esfuerzos de la Contraloría por orientar la implementación del control interno son limitados por su falta de obligatoriedad.
	Promover un cambio normativo que restablezca la obligatoriedad del control interno.	La obligatoriedad de realizar un control interno en cada entidad contribuirá a reducir los niveles de corrupción, así como la necesidad de auditorías por parte de la Contraloría.	Los titulares de las entidades pueden oponerse a este cambio normativo (y ser oídos por representantes parlamentarios) en la medida en que aumenta sus responsabilidades y requiere de recursos materiales y humanos para su implementación, desviándolos de otros fines que pueden ser considerados más urgentes.
	Crear un *pool* de procuradores especializados que se encarguen de estudiar y armar los casos, presentarlos al Ministerio Público y hacerles seguimiento.	Aumenta el número de casos investigados por la Contraloría que son procesados por el Poder Judicial.	Requiere inversión en el reclutamiento de un equipo de procuradores altamente calificados.
	Establecer sanciones administrativas para algunas obligaciones cuyo cumplimiento no está sancionado, definiendo varios niveles de amonestación antes de llegar a la sanción.	El establecimiento de sanciones dotará a la Contraloría de las herramientas para exigir un efectivo cumplimiento de ciertas obligaciones que son repetidamente ignoradas.	La existencia de mecanismos de sanción puede convertirse en un obstáculo a la toma de decisiones en el sector público, por miedo a recibir una sanción de la Contraloría.
	Dotar a la Contraloría de la facultad de fiscalizar y controlar la utilización de recursos públicos en el marco de convenios entre entidades públicas y organismos internacionales.	Reduce la existencia de mecanismos para eludir la fiscalización de la Contraloría. Asegura el control en el uso de los recursos del Estado.	Requiere la aprobación de un cambio normativo. Pueden existir intereses políticos que se opongan a este cambio.

Objetivo	Opciones	Ventajas	Restricciones
Fortalecer la función de control del Poder Legislativo	Hacer una reforma electoral que elimine el voto preferencial y establezca el voto por listas.	Reduce la práctica del transfuguismo en el Congreso. Mejora la calidad legislativa.	Da mayor poder a la jerarquía de los partidos, lo que puede alimentar caudillismos, debilitando la institucionalización de los partidos. Difícil lograr que políticos egoístas (*self-interested*) realicen cambios que amenazan un *status quo* que los ha favorecido.
	Dar prioridad a las investigaciones criminales frente a las investigaciones parlamentarias.	Garantiza que la evidencia es recogida siguiendo criterios técnicos –y no cálculos políticos–, y reduce la duplicación de esfuerzos en la medida en que la investigación parlamentaria puede aprovechar la evidencia recolectada por la Policía y los fiscales.	Las investigaciones parlamentarias pierden protagonismo, probable oposición del Congreso a este cambio.
	Promover la eficacia de las comisiones investigadoras.	La inversión de tiempo y esfuerzos en las comisiones investigadoras produce informes finales con evidencias útiles para la judicialización de casos de corrupción. Esto promueve la imagen de un compromiso con la reducción de la impunidad y la lucha contra la corrupción desde el Congreso.	Los intereses políticos o personales de los miembros de estas comisiones, que pueden explicar su falta de resultados, son difíciles de combatir.
	Establecer mecanismos de cooperación con la Contraloría General de la República.	Mejora la calidad técnica de la información utilizada por el Congreso en su labor de fiscalización.	Reduce la necesidad del Congreso de realizar sus propias indagaciones.
Mejorar la coordinación entre las instituciones vinculadas a la lucha contra la corrupción	Convertir a la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CANA) en el eje rector de un sistema nacional anticorrupción.	La CANA lidera la lucha anticorrupción en el país, integrando y coordinando los esfuerzos de las distintas entidades involucradas.	No cuenta con la suficiente autonomía para liderar una lucha eficaz contra la corrupción. Las comisiones previas creadas por el gobierno han tenido una corta duración.
	Crear una nueva institucionalidad que concentre los esfuerzos de prevención, investigación y persecución de los actos de corrupción.	Una autoridad concentrada, nueva, con suficientes atribuciones, puede desarrollar nuevos mecanismos y resultados en la lucha contra la corrupción.	Requiere cambios en la legislación e incluso una reforma constitucional. Las autoridades concentradas de este tipo suelen fracasar porque requieren la voluntad política de crear una institución fuerte e independiente, con un líder capaz, todo lo cual es difícil de garantizar.
	Dotar a la Contraloría de las capacidades necesarias para coordinar e integrar los esfuerzos de prevención, investigación y sanción de la corrupción de las distintas instituciones estatales involucradas.	No requiere la creación de una nueva estructura institucional, sino que se basa en el fortalecimiento y potenciación de las existentes. Permite el aumento en el número y la celeridad de las investigaciones y sanciones como consecuencia de la mayor información compartida y la realización de acciones conjuntas.	No queda claro que la Contraloría cuente con personal con la capacitación suficiente para desarrollar eficazmente esta responsabilidad.

Objetivo	Opciones	Ventajas	Restricciones
Fortalecer a la sociedad civil	Crear un organismo especializado y autónomo que vele por el respeto al derecho al acceso a la información pública.	Un organismo especializado en la materia podría garantizar de manera más efectiva el respeto al derecho al acceso a la información pública.	La creación de un nuevo organismo de este tipo requiere la existencia de un amplio consenso político, así como la voluntad política de dotarlo de la autonomía y recursos para su efectivo funcionamiento. Todo ello es difícil de lograr.
	Promover un cabal cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Facilita la participación y vigilancia ciudadana, lo que aumenta la legitimidad y confianza en el régimen.	Es muy difícil garantizar el respeto a esta ley en los municipios rurales alejados, donde la autonomía municipal "muchas veces se traduce en el incumplimiento de normas generales que deben guiar la actuación de las administraciones públicas, como en el caso de la normativa sobre transparencia y acceso a la información" (Mori 2010: 15).
	Promover la vigilancia desde los medios, a través de alianzas entre el Estado y los mismos, como un complemento a la labor de fiscalización que se realiza desde las propias entidades públicas.	Mayores niveles de vigilancia aumentan los riesgos asociados a la corrupción, lo que puede tener un efecto disuasivo.	El interés en producir llamativos titulares puede restar rigurosidad a los esfuerzos de vigilancia desde los medios.
	Promover el desarrollo de una prensa de investigación independiente, capaz y dispuesta a realizar investigaciones sobre el tema de la corrupción.	Aumentan las denuncias de corrupción, así como la percepción del riesgo de ser descubierto, lo que reduce los incentivos para participar en actos de corrupción.	El mayor número de denuncias de corrupción puede producir la percepción de un aumento en los niveles de corrupción.
	Promover el desarrollo de grupos de interés y organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la vigilancia y la reducción de la corrupción.	Mayores niveles de vigilancia aumentan los riesgos asociados a la corrupción, lo que puede tener un efecto disuasivo.	Los bajos niveles de participación ciudadana y el escepticismo respecto a la lucha contra la corrupción frenan el apoyo a estas iniciativas.
	Promover el desarrollo desde la sociedad civil de campañas de educación cívica, dirigidas a la sociedad en su conjunto.	Estos programas deben contribuir a la toma de conciencia de los efectos negativos de la corrupción, e incidir en una menor tolerancia hacia la corrupción.	Las campañas de educación cívica toman un largo tiempo en generar cambios en las actitudes sociales hacia la corrupción.

5. SELECCIÓN DE UNA OPCIÓN DE POLÍTICA

Existe actualmente un debate acerca de cuál es el mejor sistema de lucha contra la corrupción. La discusión gira básicamente en torno a dos posibilidades. La primera, consiste en crear una autoridad concentrada, siguiendo el modelo de la Comisión Independiente Contra la Corrupción (ICAC) de Hong Kong, que reúne funciones preventivas, de revisión normativa y policiales. La segunda consiste en mantener un sistema en el que varias instituciones contribuyen, desde distintos ámbitos, a la lucha contra la corrupción, y, de ser posible, que alguna asuma el liderazgo.

A pesar de que la ICAC ha tenido resultados sorprendentes en sus veinte años de funcionamiento, lo cierto es que el balance de la aplicación de este sistema en América Latina (y otras partes del mundo) ha sido negativo. En todos los países donde se ha creado autoridades concentradas, estas han fracasado. Este fracaso se explica, en buena parte, por la falta de

voluntad política para crear una institución fuerte e independiente, con autonomía política y presupuestal real. Los requisitos para que una entidad de este tipo funcione son, así, considerables, y no queda claro que puedan darse en los próximos años en el Perú (Panfichi y Alvarado 2010e).

En vista de estas consideraciones, la opción de política que proponemos se basa en el segundo sistema, para proponer el fortalecimiento de las instituciones de control, bajo el liderazgo de la Contraloría General de la República. A este esfuerzo institucional añadimos el fortalecimiento de los mecanismos de *accountability* desde la sociedad civil, y su articulación con los esfuerzos desde el Estado.

Se ha optado por concentrar los esfuerzos de coordinación e integración de la lucha contra la corrupción en la Contraloría por varios motivos. En primer lugar, porque al tratarse de una institución con varios años de trayectoria, implica un esfuerzo institucional menor que el de crear una nueva entidad y permite construir sobre la base de lo ya avanzado. En segundo lugar, porque, por tratarse de un organismo constitucionalmente autónomo, goza de la autonomía política necesaria para desarrollar un control efectivo, basado en criterios técnicos y no políticos. En tercer lugar, porque, como ente rector del Sistema Nacional de Control, cuenta con los instrumentos necesarios para desarrollar esta tarea, incluyendo el acceso irrestricto a la información de las entidades públicas y la posibilidad de desarrollar convenios de cooperación interinstitucional con otras instituciones vinculadas a la lucha contra la corrupción. En ese sentido, se considera prioritario desarrollar (o fortalecer) convenios con el Ministerio Público, el Poder Judicial, la Policía Nacional; y la Defensoría del Pueblo, cuya experiencia[18] y legitimidad frente a la ciudadanía son fundamentales para lograr una efectiva lucha contra la corrupción y mejorar la percepción ciudadana de las instituciones.

De acuerdo con Klitgaard (1988), la corrupción (C) se puede explicar como el resultado del grado de monopolio del poder (M) que tiene un funcionario público, más el grado de discrecionalidad (D) en la toma de decisiones de la que goza, menos el nivel de *accountability* (A) en el sistema (C=M+D-A). En ese sentido, nuestra opción de política busca reducir las probabilidades de corrupción concentrándose en modificar el último elemento de la fórmula: los niveles de *accountability*. Esta opción se basa en el supuesto de que los niveles de monopolio y discrecionalidad ya se encuentran adecuadamente regulados, aunque estas regulaciones no siempre se cumplen debido a deficiencias o debilidad en las áreas de vigilancia y rendición de cuentas. La opción de fortalecer en forma simultánea los mecanismos de *accountability* en el Estado y la sociedad civil, busca crear una articulación virtuosa que controle el uso discrecional de las cuotas de poder de los funcionarios públicos y desaliente la comisión de actos de corrupción[19].

La opción de política consiste, así, en:

5.1 Fortalecer las instituciones de control

- Mejorar la coordinación entre las instituciones gubernamentales de control, dando un rol central a la Contraloría General de la República.
- Fortalecer la Contraloría General de la República.
- Fortalecer el Poder Judicial.
- Fortalecer el Ministerio Público.
- Fortalecer la función de control del Poder Legislativo.

18/ El Programa de Ética Pública y Prevención de la Corrupción de la Defensoría del Pueblo viene desarrollando importantes esfuerzos en las líneas de incidencia en la formulación de políticas públicas (mediante investigaciones sectoriales, el desarrollo de recomendaciones y estudios normativos, entre otros) y promoción de la ética pública (mediante estrategias de sensibilización de la opinión pública y formación para la acción).

19/ Como sostiene Taylor, los criminólogos reconocen desde hace más de dos siglos que lo que reduce el crimen no es el tamaño del castigo potencial, sino la certeza de su aplicación (2009: 157). En ese sentido, la ruptura de la impunidad mediante el fortalecimiento de la investigación y sanción es fundamental para la lucha contra la corrupción.

5.2 Fortalecer los mecanismos de *accountability* desde la sociedad civil

- Promover el desarrollo de una prensa independiente y de investigación.
- Promover el desarrollo de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la vigilancia y la reducción de la corrupción.
- Fortalecer los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública.
- Promover el desarrollo de campañas de educación cívica.

Esta recomendación tiene una serie de elementos favorables. En primer lugar, al incorporar esfuerzos en distintos niveles, permite combinar resultados tanto en el corto como en el mediano y largo plazo. Así, el desarrollo de iniciativas conjuntas con la sociedad civil y los medios, dotarán de visibilidad a la lucha anticorrupción, contribuyendo a reducir la percepción de la corrupción y mejorar la imagen del gobierno como comprometido con la misma, al tiempo que los esfuerzos a más largo plazo se desarrollan.

En segundo lugar, al optar por ubicar las labores de coordinación en la Contraloría, se evita crear nuevas estructuras y se promueve la racionalización de los esfuerzos y atribuciones de las instituciones existentes. En ese sentido, es necesario mencionar que, según su propia definición, la Contraloría se encuentra en un proceso de transición que debe culminar en una institución más eficiente y mejor capacitada para luchar contra la corrupción. Con ese fin, se está realizando importantes cambios tanto en la normativa que la rige como en sus procedimientos y organización interna; y en sus relaciones con otras instituciones del Estado. Esta institución cuenta, además, de acuerdo a su ley orgánica, con grandes potencialidades en el área de control, que no han sido desarrolladas hasta ahora y que justifican su liderazgo en el área.

En tercer lugar, al concentrarse en relativamente pocas instituciones estatales, y reformas concretas, evita la tendencia de pretender hacer grandes y extensivas reformas en el aparato público. Grandes anuncios de reforma o planes maximalistas que no se cumplen refuerzan el descrédito y la desconfianza de los ciudadanos sobre el real compromiso de la clase política en la lucha contra la corrupción. Algunos autores han destacado el hecho de que muchas veces lo que necesitan para fortalecerse las instituciones es tiempo para desarrollar procesos de aprendizaje y adecuación (Levitsky 2010). Tiempo para que las personas conozcan el funcionamiento de las instituciones, aprendan a utilizarlas, a manejar sus procedimientos, a desarrollar mecanismos de coordinación con otras instituciones, etc. En ese sentido, la recurrencia de grandes reformas institucionales puede ser, en algunos casos, un obstáculo a su institucionalización y fortalecimiento, razón por la cual se busca mantenerlas a un mínimo.

Por último, al incluir relativamente pocos elementos[20] se facilita su implementación y seguimiento, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil. En ese sentido, esta recomendación ha privilegiado la realización de medidas concretas y realistas frente a la tentación de pretender realizar grandes reformas del Estado.

20/ En especial si recordamos las 41 acciones del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción elaborado por la PCM en el 2008.

6. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y RESULTADOS ESPERADOS DE LA OPCIÓN DE POLÍTICA A CINCO AÑOS

6.1 Fortalecer las instituciones de control

Mejorar la coordinación entre las instituciones de control

Objetivos específicos	Resultados esperados a cinco años
Dotar a la Contraloría de las capacidades necesarias para coordinar e integrar los esfuerzos de prevención, investigación y sanción de la corrupción de las distintas instituciones estatales involucradas.	Se eliminan los vacíos y yuxtaposiciones en los esfuerzos de lucha contra la corrupción de estas instituciones. Se desarrollan acciones conjuntas, logrando una más eficaz y eficiente lucha contra la corrupción.

Fortalecer la Contraloría General de la República

Objetivos específicos	Resultados esperados a cinco años
Apoyar la reforma de la Contraloría, de modo que desarrolle un mayor control de gestión, y que las recomendaciones que provengan del mismo sean implementadas.	El rol de prevención de la Contraloría se ha desarrollado. Las recomendaciones realizadas como producto de las auditorías de desempeño son aplicadas, dando lugar a instituciones más eficientes, eficaces y con menor corrupción.
Mejorar la capacitación y especialización de los funcionarios de la Contraloría.	Los funcionarios de la Contraloría cuentan con la formación necesaria para hacer un uso adecuado y eficiente de sus capacidades (incluyendo sus potenciales nuevas atribuciones sancionadoras).
Dotar legalmente a la Contraloría de la facultad de fiscalizar y controlar la utilización de recursos públicos, en el marco de convenios de administración de recursos y de costos compartidos suscritos entre entidades públicas y organismos internacionales.	El uso de todos los recursos del Estado se encuentra sujeto al control gubernamental, interno y externo, que promueva la correcta, eficiente y transparente utilización de los mismos.
Crear un *pool* de procuradores al servicio de la Contraloría, que prepare los casos para enviarlos al Ministerio Público y les haga seguimiento.	Aumenta significativamente la proporción de los casos presentados por la Contraloría al Ministerio Público que sustentan denuncias judiciales de la Fiscalía.

Fortalecer el Poder Judicial

Objetivos específicos	Resultados esperados a cinco años
Fortalecer el rol disuasivo del Poder Judicial: mayor celeridad procesal, aumento del número de sentencias, judicialización de casos emblemáticos.	El Poder Judicial es visto como una instancia eficaz de sanción de los delitos de corrupción.
Reducir el número de jueces provisionales: establecer un límite a la proporción de jueces provisionales.	La proporción de jueces provisionales se reduce al mínimo, lo que garantiza una mayor capacidad y ética de los jueces.
Fortalecer a la OCMA como instancia especializada en la investigación y detección de casos de corrupción y conducta funcional. Dotarla de miembros especializados, permanentes y autónomos.	Los integrantes de la OCMA son parte de un equipo especializado en control. El porcentaje de las cifras de producción de la OCMA que corresponde a la imposición efectiva de sanciones aumenta a 30%.

Fortalecer el Ministerio Público

Objetivos específicos	Resultados esperados a cinco años
Crear un cuerpo de peritos especializados en temas contables, financieros y los demás que sean necesarios para apoyar a los fiscales en el rastreo, investigación y sustentación de las denuncias de corrupción.	El número de denuncias de corrupción presentadas por fiscales a escala nacional aumenta en 100%. Las denuncias están mejor sustentadas y dan lugar a más sentencias sancionatorias.
Reducir el número de fiscales provisionales: establecer un límite a la proporción de fiscales provisionales.	La proporción de fiscales provisionales se reduce en 50%, lo que garantiza una mayor capacidad y ética de los mismos.
Promulgar una ley de la carrera fiscal que incluya criterios objetivos y transparentes de ingreso y evaluación que le den previsibilidad a la carrera.	Cuerpo de fiscales altamente capacitados, con una mejora sustantiva en los expedientes acusatorios.

Fortalecer la función de control del Poder Legislativo

Objetivos específicos	Resultados esperados a cinco años
Hacer una reforma electoral que elimine el voto preferencial y establezca el voto por listas.	Se elimina la práctica del transfuguismo. Aumenta el control de los partidos sobre sus congresistas. El apoyo a las políticas del gobierno se obtiene con base en la calidad de sus propuestas y no a través de la compra de votos o escaños.
Establecer mecanismos de cooperación con la Contraloría General de la República.	El Congreso realiza una función de control más eficiente, basada en criterios técnicos e información actualizada y debidamente sustentada.

6.2 Fortalecer los mecanismos de *accountability* desde la sociedad civil

Objetivos específicos	Resultados esperados a cinco años
Promover el desarrollo de una prensa de investigación independiente, capaz y dispuesta a realizar investigaciones sobre el tema de la corrupción.	La prensa se convierte en un actor importante en la vigilancia de las entidades públicas, desvelando casos de corrupción y produciendo un efecto disuasivo.
Promover el desarrollo de grupos de interés y organizaciones de la sociedad civil dedicados a la vigilancia y la reducción de la corrupción.	Se incrementa el número de grupos de interés y organizaciones de la sociedad civil dedicados a la vigilancia y reducción de la corrupción. Hay un mayor nivel de vigilancia social sobre las instituciones gubernamentales.
Promover un cabal cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Aumenta el nivel de transparencia y acceso a la información pública, lo que alimenta la vigilancia social sobre las instituciones gubernamentales.
Promover el desarrollo desde la sociedad civil de campañas de educación cívica, dirigidas a la sociedad en su conjunto.	Existe una mayor conciencia social sobre los efectos perjudiciales de la corrupción y los mecanismos para luchar contra ella. Esto ayuda a prevenir la comisión de actos de corrupción.

7. OBSTÁCULOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA SELECCIONADA

El primer obstáculo para la implementación de la política anticorrupción seleccionada es la falta de una voluntad real de luchar contra la corrupción. Esta falta de voluntad puede encontrarse tanto en el gobierno de turno como en los funcionarios públicos de distinto nivel. Creemos, sin embargo, que hay mayores condiciones de que exista una voluntad real de lucha contra la corrupción a inicios de un gobierno que a medio camino o al final.

En cuanto a los gobiernos, estos muchas veces son reacios a fortalecer instituciones que representan un límite a sus poderes. Existe la creencia, entre ciertos líderes y grupos políticos, de que la autorización electoral tiene un carácter plebicitario, y que una vez ganadas las elecciones se puede gobernar sin controles ni rendir cuentas a nadie. En ese sentido, la gravedad del problema de la corrupción en el Perú actual es en parte el resultado de esta falta de compromiso con el fortalecimiento de los límites y equilibrios propios del gobierno democrático. La dificultad consiste en lograr que los políticos promuevan voluntariamente el establecimiento de mecanismos que pueden ser percibidos como contrarios a sus intereses en el corto plazo (en la medida en que un sistema de control fuerte es visto como un obstáculo o límite a su accionar).

En el mediano y largo plazo, sin embargo, el gobierno o partido que se identifique con una lucha comprometida y eficaz contra la corrupción, gozará de mayor legitimidad y apoyo entre la población. En la medida en que esta idea vaya ganando terreno en las élites políticas, se abre la posibilidad de lograr un compromiso político necesario en la lucha contra la corrupción.

En cuanto a los funcionarios públicos, hay dos factores que intervienen en su posible falta de apoyo a las reformas anticorrupción. El primero es la resistencia y dificultad para adaptarse a los cambios, sobre todo cuando la capacitación que reciben es insuficiente o inexistente para luchar cotidianamente contra la corrupción. La ausencia de incentivos también contribuye a esta problemática. El segundo es que algunos funcionarios pueden ser reticentes a realizar o aceptar cambios en una situación que los favorece o que incluso puede haberles permitido acceder a su puesto laboral. Sin embargo, el papel y compromiso de los funcionarios públicos es fundamental, ya que ellos son los responsables de diseñar e implementar las políticas.

Un segundo obstáculo para la implementación de la política propuesta se encuentra en el ámbito del liderazgo. Esto quiere decir que en temas como la corrupción, en los que hay intereses fuertes, prácticas recurrentes y mecanismos establecidos, se necesita poner atención en dos condiciones. De un lado, un diseño institucional adecuado que asegure la coordinación de las distintas instancias de control y lidere la lucha contra la corrupción evitando la yuxtaposición de funciones y las duplicaciones. De otro lado, la persona o equipo de personas responsables de llevarlo a la práctica es también importante. Es necesario un liderazgo decidido, independiente políticamente, autónomo legalmente y con la fortaleza para enfrentar y rechazar presiones de diverso tipo. Asimismo, debe tener la capacidad de convocar a los responsables de las distintas instituciones de control y lograr que superen los celos institucionales para cooperar y trabajar conjuntamente.

Finalmente, otro obstáculo por tomar en cuenta es la desconfianza ciudadana hacia todo intento de lucha contra la corrupción, dadas las experiencias pasadas en las que se ha hecho anuncios y promesas que no se ha cumplido. Esta desconfianza, acompañada por la percepción general de una creciente corrupción, produce frustración e impaciencia que pueden debilitar el proceso de maduración en la implementación de la nueva política. En un primer momento, los cambios pueden producir más desorden, las resistencias seguro se harán presentes, y los resultados no serán inmediatos, pero se hace necesario persistir en políticas realistas de mediano plazo. La impaciencia es, sin duda, uno de los obstáculos por vencer.

Los obstáculos específicos para cada uno de los objetivos presentados son los siguientes:

7.1 Fortalecer las instituciones de control

Mejorar la coordinación entre las instituciones de control:

Objetivos específicos	Obstáculos
Dotar a la Contraloría de las capacidades necesarias para coordinar e integrar los esfuerzos de prevención, investigación y sanción de la corrupción de las distintas instituciones estatales involucradas.	Si las nuevas capacidades y rol de la Contraloría no están bien diseñados, pueden generar recelos y colisiones con las atribuciones de otras instituciones anticorrupción. Falta de capacitación del personal de la Contraloría puede atentar contra una eficaz labor de coordinación y liderazgo.

Fortalecer la Contraloría General de la República

Objetivos específicos	Obstáculos
Apoyar la reforma de la Contraloría, de modo que desarrolle un mayor control de gestión, y que las recomendaciones que provengan del mismo sean implementadas.	Demanda una fuerte inversión de tiempo y recursos en el desarrollo de nuevas iniciativas. El grado de implementación de las recomendaciones puede ser muy variable.
Mejorar la capacitación y especialización de los funcionarios de la Contraloría.	Ausencia de incentivos a la capacitación puede desalentar la participación efectiva de los funcionarios.
Dotar legalmente a la Contraloría de la facultad de fiscalizar y controlar la utilización de recursos públicos, en el marco de convenios de administración de recursos y de costos compartidos suscritos entre entidades públicas y organismos internacionales.	Lograr el apoyo de una mayoría de congresistas a un proyecto de ley de este tipo puede ser complicado. Los representantes de partidos que ejercen algún nivel de gobierno pueden oponerse en la medida en que limitará sus posibilidades de acción.
Crear un *pool* de procuradores al servicio de la Contraloría, que prepare los casos para enviarlos al Ministerio Público y les haga seguimiento.	Demanda la asignación de recursos económicos suficientes para la conformación de un grupo de procuradores de élite. Asimismo, el desarrollo de mecanismos de coordinación y trabajo conjunto con el Ministerio Público.

Fortalecer el Poder Judicial

Objetivos específicos	Obstáculos
Fortalecer el rol disuasivo del Poder Judicial: mayor celeridad procesal, aumento del número de sentencias, judicialización casos emblemáticos.	La inercia en el funcionamiento institucional es el principal obstáculo. Agilizar el funcionamiento del Poder Judicial requiere realizar cambios en rutinas y procedimientos, lo que puede generar desorden y reticencias en los funcionarios.
Reducir el número de jueces provisionales: establecer un límite a la proporción de jueces provisionales.	Reducir el número de jueces provisionales implica aumentar el número de jueces titulares. Esto puede tomar algún tiempo, ya que los procesos de selección son largos y complejos. Asimismo, los jueces titulares reciben mayores salarios que los provisionales, por lo que el Poder Judicial requerirá un aumento presupuestal.
Fortalecer a la OCMA como instancia especializada en la investigación y detección de casos de corrupción y conducta funcional. Dotarla de miembros especializados, permanentes y autónomos.	El fortalecimiento de la OCMA demanda no solo la asignación de recursos económicos suficientes para tener más personal, sino también inversión de tiempo y dinero en la formación y capacitación de un equipo especializado en la labor de control judicial. La ausencia de cualquiera de estos elementos constituirá un obstáculo a su implementación.

Fortalecer el Ministerio Público

Objetivos específicos	Obstáculos
Crear un cuerpo de peritos especializados en temas contables, financieros y los demás que sean necesarios para apoyar a los fiscales en el rastreo, investigación y sustentación de las denuncias de corrupción.	Contar con un cuerpo de peritos especializados y capaces de apoyar a los fiscales requiere una asignación de recursos económicos, el desarrollo de estrictos sistemas de selección, y de mecanismos de trabajo con los fiscales. La ausencia de alguno de estos elementos haría que la propuesta se debilite.
Reducir el número de fiscales provisionales: establecer un límite a la proporción de fiscales provisionales.	Reducir el número de fiscales provisionales implica aumentar el número de jueces titulares. Esto puede tomar algún tiempo, ya que los procesos de selección son largos y complejos. Asimismo, los fiscales titulares reciben mayores salarios que los provisionales, por lo que el Ministerio Público requerirá un aumento presupuestal.
Promulgar una ley de la carrera fiscal que incluya criterios objetivos y transparentes de ingreso y evaluación que le den previsibilidad a la carrera.	Falta de voluntad política de la jerarquía del Ministerio Público, de un lado, y de los partidos en el Congreso, de otro lado.

Fortalecer la función de control del Poder Legislativo

Objetivos específicos	Obstáculos
Hacer una reforma electoral que elimine el voto preferencial y establezca el voto por listas.	Aprobar una reforma electoral requiere lograr un amplio consenso en el Congreso. Dada la fragmentación que existe en el Congreso, estos consensos son difíciles de lograr. Asimismo, algunos congresistas pueden oponerse a esta reforma, ya que les resta autonomía y aumenta su dependencia respecto de los partidos.
Establecer mecanismos de cooperación con la Contraloría General de la República.	Falta de voluntad de la Contraloría General de la República para colaborar con el Poder Legislativo. Utilización política y/o tendenciosa de la información proporcionada por la Contraloría.

7.2 Fortalecer los mecanismos de *accountability* desde la sociedad civil

Objetivos específicos	Obstáculos
Promover el desarrollo de una prensa de investigación independiente, capaz y dispuesta a realizar investigaciones sobre el tema de corrupción.	Falta de incentivos de los principales medios de comunicación por alentar en forma sistemática el periodismo de investigación.
Promover el desarrollo de grupos de interés y organizaciones de la sociedad civil dedicados a la vigilancia y la reducción de la corrupción.	Estas organizaciones dependen de la existencia de financiamiento para sus tareas de vigilancia. Escepticismo en algunos sectores sobre las posibilidades de incidencia reales de organizaciones de este tipo restringe sus bases de apoyo.
Promover un cabal cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Falta de recursos humanos y de presupuesto para responder a demandas de información. Dificultad para garantizar el cumplimiento de la ley en municipios rurales alejados. Hay funcionarios de la administración pública que practican el "secretismo" y se resisten a la ley de transparencia, ya sea por desconocimiento o beneficio ilegal de alguna índole.
Promover el desarrollo, desde la sociedad civil, de campañas de Educación Cívica dirigidas a la sociedad en su conjunto.	El escepticismo imperante en la sociedad civil respecto al compromiso de las autoridades y la posibilidad de una real lucha contra la corrupción, reduce su receptividad a campañas educativas de este tipo, lo que limita su incidencia real.

8. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA: ESTRATEGIAS Y ALIANZAS

Dada la necesaria participación en la lucha contra la corrupción de distintas entidades con altos niveles de autonomía, la implementación de esta recomendación no puede depender únicamente de medidas adoptadas por el nuevo gobierno. En su lugar, requerirá de un gran esfuerzo por parte del mismo para persuadir y lograr el apoyo del Contralor General, así como de las autoridades de las distintas entidades autónomas vinculadas con la lucha anticorrupción.

8.1 Fortalecer las instituciones de control

Mejorar la coordinación entre las instituciones de control

Objetivos específicos	Implementación
Dotar a la Contraloría de las capacidades necesarias para coordinar e integrar los esfuerzos de prevención, investigación y sanción de la corrupción de las distintas instituciones estatales involucradas.	Aprobar una normatividad que garantice el rol de la Contraloría en la coordinación de estas instancias y evite la yuxtaposición de funciones entre las mismas. Esta normatividad puede partir de la sexta disposición final de la Ley 27785 (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República), referida al apoyo de la Policía y el Ministerio Público para las actividades de control, e ir más allá de la misma para proponer mayores niveles de interacción con otras entidades. La Contraloría ha dado ya los primeros pasos en esta dirección mediante la firma de convenios interinstitucionales con la Defensoría del Pueblo y el Ministerio Público. Es necesario desarrollar y extender las áreas y formas de cooperación, y ampliar las alianzas para incluir al Poder Judicial, la Policía Nacional, el Congreso de la República y, con el tiempo, el Ministerio de Economía y Finanzas. Cada una de estas instituciones puede colaborar con la Contraloría (y entre sí) en áreas determinadas, y potenciar su capacidad de impacto. El apoyo de la Defensoría, que es la institución pública con mayor legitimidad entre la ciudadanía, es fundamental para dotar de credibilidad a estos esfuerzos. Dotar a la Contraloría de los recursos humanos y materiales necesarios para desarrollar esta nueva responsabilidad.

Fortalecer la Contraloría General de la República

Objetivos específicos	Implementación
Apoyar la reforma de la Contraloría, de modo que desarrolle un mayor control de gestión, y que las recomendaciones que provengan del mismo sean implementadas.	Dotar de los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento a la Gerencia Central de Auditoría de Desempeño. Realizar un seguimiento a la implementación de sus recomendaciones, en alianza con organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación.
Mejorar la capacitación y especialización de los funcionarios de la Contraloría.	Desarrollar un convenio entre la Escuela Nacional de Control y una universidad prestigiosa capaz de colaborar en la creación de programas especializados de capacitación para los funcionarios de la Contraloría. Hacer obligatoria para los funcionarios la participación en estos programas. Establecer requisitos más exigentes para la contratación de nuevos funcionarios en la Contraloría. Considerar el aumento de la escala salarial como estrategia para acceder a profesionales mejor calificados.

Objetivos específicos	Implementación
Dotar legalmente a la Contraloría de la facultad de fiscalizar y controlar la utilización de recursos públicos en el marco de convenios de administración de recursos y de costos compartidos suscritos entre entidades públicas y organismos internacionales.	Promover el debate y aprobación en el Congreso del Proyecto de Ley 3976/2009-CGR.
Crear un *pool* de procuradores al servicio de la Contraloría, que prepare los casos para enviarlos al Ministerio Público y les haga seguimiento.	Ampliar la oficina del Procurador Público de la Contraloría General para integrar a un equipo de procuradores altamente capacitados. Establecer criterios de selección rigurosos. Dotar de presupuesto al *pool* de procuradores.

Fortalecer el Poder Judicial

Objetivos específicos	Implementación
Fortalecer el rol disuasivo del Poder Judicial: mayor celeridad procesal, aumento del número de sentencias, judicialización de casos emblemáticos.	Desarrollar una alianza con el presidente del Poder Judicial para garantizar su rol protagónico y comprometido en la lucha contra la corrupción. Proponer la judicialización de casos emblemáticos como una oportunidad para mejorar la imagen y confianza en el Poder Judicial. Promover de modo gradual la digitalización de los expedientes y la implantación del Sistema de Notificaciones Electrónicas en todo el Poder Judicial. Complementarlo con programas de capacitación para los magistrados y personal del Poder Judicial, de modo que puedan aprovechar al máximo las ventajas de estos sistemas.
Reducir el número de jueces provisionales: establecer un límite a la proporción de jueces provisionales.	Aprobar un instrumento normativo que establezca un límite al número de jueces provisionales, un período de tiempo y una estrategia para alcanzarlo. Generar incentivos para atraer a jóvenes prometedores a la carrera judicial. Desarrollar campañas de sensibilización en las mejores facultades de Derecho sobre la importancia de la carrera judicial. Dotar de mayor presupuesto al Poder Judicial, para que pueda asumir los mayores salarios de los jueces titulares. Discutir la posibilidad de aumentar los salarios de los jueces como una manera de acceder a profesionales mejor capacitados.
Fortalecer a la OCMA como instancia especializada en la investigación y detección de casos de corrupción y conducta funcional. Dotarla de miembros especializados, permanentes y autónomos.	Modificar el funcionamiento de la OCMA para trasladar los casos de dilación a otra entidad, de modo que se concentre en los casos de corrupción y conducta funcional. Institucionalizar a la OCMA mediante la contratación de personal especializado en la labor de investigación y control. Desarrollo de una carrera permanente en la OCMA.

Fortalecer el Ministerio Público

Objetivos específicos	Implementación
Crear un cuerpo de peritos especializados en temas contables, financieros y los demás que sean necesarios para apoyar a los fiscales en el rastreo, investigación y sustentación de las denuncias de corrupción.	Encargar un estudio basado en los expedientes judiciales que determine qué especialidades deben tener los peritos, cuál debe ser su perfil y dónde deben ubicarse dentro del organigrama del Ministerio Público. Crear el cuerpo de peritos de acuerdo con las recomendaciones del estudio. Dotar de presupuesto al cuerpo de peritos. Realizar un exigente concurso para su contratación, de acuerdo con el perfil establecido.

Objetivos específicos	Implementación
Reducir el número de fiscales provisionales: establecer un límite a la proporción de fiscales provisionales.	Aprobar un instrumento normativo que establezca un límite al número de fiscales provisionales, un período de tiempo y una estrategia para alcanzarlo. Generar incentivos para atraer a jóvenes prometedores a la carrera fiscal. Desarrollar campañas de sensibilización en las mejores facultades de Derecho sobre la importancia de la carrera fiscal. Dotar de mayor presupuesto al Ministerio Público, para que pueda asumir los mayores salarios de los fiscales titulares. Discutir la posibilidad de aumentar los salarios de los fiscales como una manera de acceder a profesionales mejor capacitados.
Promulgar una ley de la carrera fiscal que incluya criterios objetivos y transparentes de ingreso y evaluación que le den previsibilidad a la carrera.	Apoyar la elaboración de una propuesta de ley de la carrera fiscal que establezca criterios objetivos y transparentes de ingreso y evaluación. Promover su aprobación en el Congreso.

Fortalecer la función de control del Poder Legislativo

Objetivos específicos	Implementación
Hacer una reforma electoral que elimine el voto preferencial y establezca el voto por listas.	El partido de gobierno debe presentar un proyecto de ley para su discusión en el Congreso.
Establecer mecanismos de cooperación con la Contraloría General de la República.	Promover la firma de un convenio interinstitucional entre el Congreso y la Contraloría. Identificar posibles áreas de colaboración adicionales.

8.2 Fortalecer los mecanismos de *accountability* desde la sociedad civil

Objetivos específicos	Implementación
Promover el desarrollo de una prensa de investigación independiente, capaz y dispuesta a realizar investigaciones sobre el tema de la corrupción.	La Contraloría, en alianza con organizaciones de la sociedad civil, puede organizar concursos que promuevan y premien el periodismo de investigación sobre el tema de la corrupción. Con el fin de que los periodistas tengan un conocimiento detallado del funcionamiento del Estado que puedan utilizar en sus investigaciones, la Escuela Nacional de Control puede ofrecer cursos a periodistas o incluir becas para que estos participen en los cursos que dictan a funcionarios públicos.
Promover el desarrollo de grupos de interés y organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la vigilancia y la reducción de la corrupción.	La Contraloría puede recoger e investigar las denuncias y propuestas realizadas por organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, puede desarrollar alianzas y formas de colaboración con las mismas, de modo que efectivamente promueva la participación de la sociedad civil con el fin de coadyuvar en el control gubernamental, como lo establece su ley orgánica.
Promover un cabal cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	El Congreso debe revisar y discutir los Informes anuales sobre solicitudes y pedidos de información atendidos y no atendidos por las entidades de la administración pública que le envía la PCM, de modo que se conviertan en una verdadera herramienta para la formulación de políticas que garanticen el cumplimiento de la ley. El Congreso y la PCM deben revisar y promover la implementación de las recomendaciones presentadas por las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la materia. Concretamente, es urgente adoptar medidas destinadas a: (1) incrementar el número de entidades que envían la información requerida a la PCM; (2) detectar y resolver los problemas o cuellos de botella en la entrega de la información.
Promover el desarrollo, desde la sociedad civil de campañas de educación cívica, dirigidas a la sociedad en su conjunto.	La Defensoría debe promover y apoyar el desarrollo de estas campañas participando en ellas a través de material informativo y de exposiciones por parte de sus funcionarios.

9. HOJA DE RUTA

Cien días

Aprobar una normatividad que garantice el rol de la Contraloría en la coordinación e integración de los esfuerzos de prevención, investigación y sanción de la corrupción de las distintas entidades estatales involucradas.

Dotar a la Contraloría de los recursos humanos y materiales necesarios para desarrollar la coordinación e integración de sus esfuerzos de prevención, investigación y sanción de la corrupción.

Promover el debate y aprobación en el Congreso del Proyecto de Ley 3976/2009-CGR, que fortalece el control gubernamental sobre los convenios suscritos entre el Estado y los organismos internacionales.

Ampliar la oficina del Procurador Público de la Contraloría General para integrar a un equipo de procuradores altamente capacitados. Establecer criterios de selección rigurosos. Dotar de presupuesto al *pool* de procuradores.

Desarrollar una alianza con el presidente del Poder Judicial para garantizar su rol protagónico y comprometido en la lucha contra la corrupción. Proponer la judicialización de casos emblemáticos como una oportunidad para mejorar la imagen y confianza en el Poder Judicial.

Aprobar un instrumento normativo que establezca un límite al número de jueces provisionales, un período de tiempo y una estrategia para alcanzarlo.

Aprobar un instrumento normativo que establezca un límite al número de fiscales provisionales, un período de tiempo y una estrategia para alcanzarlo.

Apoyar la elaboración de una propuesta de ley de la carrera fiscal que establezca criterios objetivos y transparentes de ingreso y evaluación.

Modificar el funcionamiento de la OCMA para trasladar los casos de dilación a otra entidad, de modo que se concentre en los casos de corrupción y conducta funcional. Institucionalizar a la OCMA mediante la contratación de personal especializado en la labor de investigación y control. Desarrollo de una carrera permanente en la OCMA.

Presentar un proyecto de ley que remplace el voto preferencial por el voto por listas para su discusión en el Congreso.

El Congreso debe revisar y discutir los Informes anuales sobre solicitudes y pedidos de información atendidos y no atendidos por las entidades de la administración pública que le envía la PCM, de modo que se conviertan en una verdadera herramienta para la formulación de políticas que garanticen el cumplimiento de la ley de transparencia y acceso a la información pública.

El Congreso y la PCM deben revisar y promover la implementación de las recomendaciones presentadas por las organizaciones de la sociedad civil especializadas en transparencia. Concretamente, es urgente adoptar medidas destinadas a: (1) incrementar el número de entidades que envían la información requerida a la PCM; (2) detectar y resolver los problemas o cuellos de botella en la entrega de la información.

Un año

Dotar de los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento a la Gerencia Central de Auditoría de Desempeño.

A partir del principio de publicidad del control gubernamental, desarrollar una estrategia de comunicación que haga públicos los informes y recomendaciones de la Contraloría y promueva su implementación.

Desarrollar un convenio entre la Escuela Nacional de Control y una universidad prestigiosa capaz de crear programas especializados de capacitación para los

funcionarios de la Contraloría. Hacer obligatoria la participación en estos programas para los funcionarios.

Establecer requisitos más exigentes para la contratación de nuevos funcionarios en la Contraloría. Considerar el aumento de la escala salarial como estrategia para acceder a profesionales mejor calificados.

Dotar de mayor presupuesto al Poder Judicial, para que pueda asumir los mayores salarios de los jueces titulares.

Dotar de mayor presupuesto al Ministerio Público, para que pueda asumir los mayores salarios de los fiscales titulares.

Encargar un estudio basado en los expedientes judiciales, que determine qué especialidades debe incluir un cuerpo de peritos, cuál debe ser su perfil y dónde deben ubicarse dentro del organigrama del Ministerio Público.

Promover la aprobación de la ley de la carrera fiscal en el Congreso.

La Contraloría recoge e investiga las denuncias y propuestas realizadas por organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, desarrolla alianzas y formas de colaboración con las mismas, y promueve la participación de la sociedad civil con el fin de coadyuvar en el control gubernamental, como lo establece su ley orgánica.

La Defensoría promueve y apoya el desarrollo de campañas de educación cívica dirigidas a la sociedad en su conjunto y organizadas por la sociedad civil, y participa en ellas a través de material informativo y de exposiciones por parte de sus funcionarios.

Cinco años

Desarrollar acuerdos con las organizaciones internacionales o de la sociedad civil que realicen investigación sobre corrupción, para que compartan con la Contraloría sus investigaciones y hallazgos.

Hacer efectivo el principio de acceso a la información del control gubernamental, para asegurar el acceso a las investigaciones sobre corrupción existentes en la administración pública y a la información necesaria para elaborarlas.

Promover de modo gradual la digitalización de los expedientes y la implantación del Sistema de Notificaciones Electrónicas en todo el Poder Judicial. Complementarlo con programas de capacitación para los magistrados y personal del Poder Judicial, de modo que puedan aprovechar al máximo las ventajas de estos sistemas.

Generar incentivos para atraer a jóvenes prometedores a la carrera judicial. Desarrollar campañas de sensibilización en las mejores facultades de Derecho sobre la importancia de la carrera judicial.

Generar incentivos para atraer a jóvenes prometedores a la carrera fiscal. Desarrollar campañas de sensibilización en las mejores facultades de Derecho sobre la importancia de la carrera fiscal.

Discutir la posibilidad de aumentar los salarios de los jueces como una manera de acceder a profesionales mejor capacitados.

Discutir la posibilidad de aumentar los salarios de los fiscales como una manera de acceder a profesionales mejor capacitados.

Crear un cuerpo de peritos en el Ministerio Público, de acuerdo con las recomendaciones del estudio realizado. Dotar de presupuesto al cuerpo de peritos. Realizar un exigente concurso para su contratación, de acuerdo con el perfil establecido.

Promover desde la Contraloría que organizaciones de la sociedad civil hagan seguimiento a la implementación de sus recomendaciones.

La Contraloría, en alianza con organizaciones de la sociedad civil, organiza concursos que promuevan y premien el periodismo de investigación sobre el tema de la corrupción.

La Escuela Nacional de Control ofrece cursos a periodistas, o incluye becas para que estos participen en los cursos que dictan a funcionarios públicos.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

a) Fortalecer las instituciones de control

Mejorar la coordinación entre las instituciones de control

Dotar a la Contraloría de las capacidades necesarias para coordinar e integrar los esfuerzos de prevención, investigación y sanción de la corrupción de las distintas instituciones estatales involucradas.

Fortalecer la Contraloría General de la República

Apoyar la reforma de la Contraloría, de modo que desarrolle un mayor control de gestión, y que las recomendaciones que provengan del mismo sean implementadas.

Mejorar la capacitación y especialización de los funcionarios de la Contraloría.

Dotar legalmente a la Contraloría de la facultad de fiscalizar y controlar la utilización de recursos públicos, en el marco de convenios de administración de recursos y de costos compartidos suscritos entre entidades públicas y organismos internacionales.

Crear un *pool* de procuradores al servicio de la Contraloría, que prepare los casos para enviarlos al Ministerio Público y les haga seguimiento.

Fortalecer el Poder Judicial

Fortalecer el rol disuasivo del Poder Judicial: mayor celeridad procesal, aumento del número de sentencias, judicialización de casos emblemáticos.

Reducir el número de jueces provisionales: establecer un límite a la proporción de jueces provisionales.

Fortalecer a la OCMA como instancia especializada en la investigación y detección de casos de corrupción y conducta funcional. Dotarla de miembros especializados, permanentes y autónomos.

Fortalecer el Ministerio Público

Crear un cuerpo de peritos especializados en temas contables, financieros y los demás que sean necesarios para apoyar a los fiscales en el rastreo, investigación y sustentación de las denuncias de corrupción.

Reducir el número de fiscales provisionales: establecer límite a la proporción de fiscales provisionales.

Promulgar una ley de la carrera fiscal que incluya criterios objetivos y transparentes de ingreso y evaluación que le den previsibilidad a la carrera.

Fortalecer la función de control del Poder Legislativo

Hacer una reforma electoral que elimine el voto preferencial y establezca el voto por listas.

Establecer mecanismos de cooperación con la Contraloría General de la República.

b) Fortalecer los mecanismos de *accountability* desde la sociedad civil

Promover el desarrollo de una prensa de investigación independiente, capaz y dispuesta a realizar investigaciones sobre el tema de la corrupción.

Promover el desarrollo de grupos de interés y organizaciones de la sociedad civil dedicados a la vigilancia y la reducción de la corrupción.

Promover un cabal cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Promover el desarrollo, desde la sociedad civil, de campañas de educación cívica, dirigidas a la sociedad en su conjunto.

REFERENCIAS

ALESINA, Alberto y George-Marios ANGELETOS
2005 "Corruption, Inequality and Fairness". En: *Journal of Monetary Economics,* 52(7), pp. 1227-44.

BAILEY, John
2009 "Corruption and Democratic Governability". En: BLAKE, Charles y Stephen MORRIS (Eds.). *Corruption and Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

BLAKE, Charles y Christopher MARTIN
2006 "The Dynamics of Political Corruption: Reexamining the Influence of Democracy". En: *Democratization*, 13(1), pp. 1-13.

BOHARA, Alok K.; Neil J. MITCHELL y Carl F. MITTENDORF
2004 "Compound Democracy and the Control of Corruption: A Cross-Country Investigation". En: *Policy Studies Journal*, 32(4), pp. 481-99.

CONSEJO NACIONAL ANTICORRUPCIÓN
2007 *Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción y Ética Ciudadana*. Lima: Ministerio de Justicia.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
2009 Resolución de Contraloría 169-2009.

COSTA, Gino
2005 "Police Reform in Peru". En: *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 38(2), pp. 216-29.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO
2010 *Defensoría del Pueblo, ética pública y prevención de la corrupción*. Serie Documentos Defensoriales – Documento Nº 12. Lima: Defensoría del Pueblo. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/documento-12-corrupción.pdf>.

FUKUYAMA, Francis
2004 "The Imperative of State-Building". En: *Journal of Democracy*, 15(2), pp. 17-31.

GÓMEZ DE LA TORRE, Eduardo y Arturo PERATA
1997 "Crimen y castigo: una aproximación al caso peruano". En: BABARCZY, Frank *et al. Ensayos sobre la realidad peruana*. Tomo III. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp. 79-111.

INICIATIVA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN
2001 *Un Perú sin corrupción*. Documento de trabajo. Lima: Ministerio de Justicia Disponible en: <http://palestra.pucp.edu.pe/pal_est/index.php3?file=documentos/iniciativa.htm>.

IPSOS APOYO
2010 VI Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú. Lima: Proética. Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.proetica.org.pe/Descargas/sexta%20encuesta.ppt>.

KLITGAARD, Robert
1988 *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.

LEDERMAN, Daniel; Norman V. LOAYZA y Rodrigo B. SOARES
2005 "Accountability and Corruption: Political Institutions Matter". En: *Economics and Politics*, 17(1), pp. 1-35.

LEVITSKY, Steven
2010 Ponencia presentada en el panel "La calidad de la democracia en el Perú y América Latina". Lima: V Seminario de Reforma del Estado, Pontificia Universidad Católica del Perú.

MANRIQUE Z., César Edmundo
2002 "Informe sobre la situación laboral de los jueces". En: *Revista Jurídica del Perú*. Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.galeon.com/realidadjuridica1/jueces.pdf>.

MATUTE, Genaro
2006 *Herramientas para la acción. Normas nacionales e internacionales contra la corrupción*. Lima: Contraloría General de la República / GTZ.

McMILLAN, John y Pablo ZOIDO
2004 *How to Subvert Democracy: Montesinos in Peru*. Cesifo Working Paper N° 1173. Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.cesifo.de/pls/guestci/download/CESifo%2BWorking%2BPapers%2B2004/CESifo%2BWorking%2BPapers%2BApril%2B2004/cesifo1_wp1173.pdf>.

MORENO OCAMPO, Luis
2002 "Corruption and Democracy: The Peruvian Case of Montesinos". En: *Harvard Review of Latin America*, II(1), pp. 26-9.

MORI, Jorge
2010 *Tercera evaluación del Informe anual de la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM sobre solicitudes y pedidos de información atendidos y no atendidos por las entidades de la administración pública*. Documento presentado en la III Conferencia Nacional de Acceso a la Información. Lima: IPYS.

MORRIS, Stephen D. y Charles H. BLAKE
2009a "Political and Analytical Challenges of Corruption in Latin America". En: BLAKE, Charles H. y Stephen D. MORRIS (Eds.). *Corruption & Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
2009b "Scholarly Avenues and Policy Directions for the Twenty-first Century". En: BLAKE, Charles H. y Stephen D. MORRIS (Eds.). *Corruption & Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

NYE, Joseph S.
1967 "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis". En: *American Political Science Review*, 61(2), pp. 417-27.

PANFICHI, Aldo
2010a Entrevista del 27 de noviembre a Gonzalo García. Lima.
2010b Entrevista del 22 de diciembre a Gino Albán. Lima

PANFICHI, Aldo y Mariana ALVARADO
2010a Entrevista del 1 de noviembre a Cecilia Blondet. Lima.
2010b Entrevista del 8 de noviembre a Rocío Villanueva e Iván Montoya. Lima.
2010c Entrevista del 15 de noviembre a Rosemary Cornejo y Sergi Pérez-Serrano. Lima
2010d Entrevista del 16 de noviembre a Juan Carlos Cortés. Lima.
2010e Entrevista del 26 de noviembre a José Ugaz. Lima.
2010f Entrevista del 29 de noviembre a Fiorella Mayaute, Érika García-Cobián y Hartmut Paulsen. Lima.
2010g Entrevista del 13 de diciembre a Eduardo Luna. Lima.

PORTOCARRERO SUÁREZ, Felipe (Ed.)
2005 *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú.* Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
2008 *Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción*. Lima: PCM. Fecha de consulta: 15 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/popup_PCM/plan_anticorrupcion.pdf>.

QUIROZ, Alfonso
2010 "Corrupción y desarrollo económico en el Perú contemporáneo" [Diapositivas]. Lima: V Seminario de Reforma del Estado, Pontificia Universidad Católica del Perú.
2008 *Corrupt Circles: A History of Unbound Graft in Peru*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: Johns Hopkins University Press.

SÁNCHEZ, Gabriel
2010 "¿Se puede luchar contra la corrupción? Apuntes para comprender la problemática y desafíos actuales" [Diapositivas]. Lima: V Seminario de Reforma del Estado, Pontificia Universidad Católica del Perú.

TÁVARA, José
2010 "Economía de la corrupción" [Diapositivas]. Lima: V Seminario de Reforma del Estado, Pontificia Universidad Católica del Perú.

TAYLOR, Matthew M.
2009 "Corruption, Accountability Reforms, and Democracy in Brazil". En: BLAKE, Charles H. y Stephen D. MORRIS (Eds.). *Corruption & Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL
2010 Corruption Perceptions Index. Disponible en: <http://www.transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCION%202010/INDICE%20PERCEPCI%C3%93N%202010.htm>.

UGARTECHE, Óscar (Comp.)
2005 *Vicios públicos: poder y corrupción.* Lima: SUR / Fondo de Cultura Económica.

WARD, John
2004 *Latin America: Development and Conflict since 1945*. Segunda edición. Nueva York: Routledge.