

**¡EXIJO UNA EXPLICACIÓN!
RENDICIÓN DE CUENTAS
PARA REDUCIR LA CORRUPCIÓN**

“¡EXIJO UNA EXPLICACIÓN!”
Rendición de cuentas para reducir la corrupción

Proética
Capítulo peruano de Transparencia Internacional

“¡EXIJO UNA EXPLICACIÓN!”

Rendición de cuentas para reducir la corrupción

Guía de orientación sobre corrupción
y elementos básicos de lucha contra
la corrupción en el Perú

Serie Cuadernos Anticorrupción: "Exijo una explicación": Rendición de cuentas para reducir la corrupción

© Proética
Consejo Nacional para la Ética Pública
(Capítulo Peruano de Transparency International)
Teléfonos: (511) 446-8941, 446-8943 y 446-8589
Telefax: (511) 446-8581
Correo electrónico: proetica@proetica.org.pe
Manco Cápac 826, Lima 18 - PERÚ
www.proetica.org.pe
www.transparency.org
www.redanticorrupcion.pe

Este documento ha sido elaborado por el equipo de Proética, conformado por Andoni Goyburu, Javier Diez Canseco, Leonardo Narvarte y Paola Patiño. Coordinado por Samuel Rotta y supervisado por Cecilia Blondet. Agradecemos el aporte de Renato Andrade en el proceso de preparación y el aporte de Lucía Fernández, cuyo material de capacitación sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información fue el insumo original a partir del cual se redefinió, desarrolló y explayó este texto.

Diagramación: Carlos Cuadros

Impreso en el Perú
Primera edición, agosto de 2009
Segunda edición, junio de 2012
1 000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-00488

Impreso en: Tarea Asociación Gráfica Educativa
RUC 20125831410
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Se autoriza su reproducción total o parcial siempre que se informe a Proética y se den los créditos correspondientes.

ÍNDICE

Presentación	6
Parte 1. Entendiendo la corrupción	9
1. ¿Qué es la corrupción?	9
2. Tipos de corrupción según la naturaleza de los beneficios apropiados	14
3. Causas de la corrupción: la estructura de riesgos de corrupción	26
4. Los costos de la corrupción	40
Parte 2. Rendición de cuentas – conceptos y herramientas	44
1. Rendición de cuentas	44
2. Herramientas para aplicar la rendición de cuentas	49
3. Breve nota sobre el balance de las herramientas para implementar la rendición de cuentas en el Perú	69
Bibliografía	70

PRESENTACIÓN

Condorito contra los secretos del imperio

¿Quién no recuerda al entrañable pajarraco Condorito, quien en numerosas viñetas, dibujadas por el ingenioso Pepo, exigía una explicación ante una situación completamente desconcertante, aunque usualmente jocosa? Generalmente, se trataba de una demanda a un actor ajeno a la escena, el lector.

¿Y qué tiene que ver el simpático personaje de historietas con una guía para promover la rendición de cuentas en contra de la corrupción? La frase “¡Exijo una explicación!” -así, con signos de admiración- es la que nos parece útil para condensar la idea que queremos transmitir en este documento. La corrupción se debe, en gran parte, a la oscuridad y al secreto por medio de los cuales se manejan los recursos o se toman decisiones. Para contrarrestarla, una tarea fundamental es lograr que aquellos que estén en un cargo de poder brinden explicaciones sobre sus acciones y asuman las responsabilidades por ellas.

Frente al argumento del secreto necesario e inevitable que puede esgrimir una autoridad desde su posición de poder, al ciudadano sólo le queda el poder de su demanda, su capacidad para exigir explicaciones, la cual se origina a través de su condición de ciudadano.

El secreto en la función pública no es reciente. Durante siglos, la historia política del mundo ha visto regímenes amparados en la sabiduría de los gobernantes (originada en el poder divino, en la tradición o en la razón). De hecho “[...] no es en absoluto banal la famosa frase que reza ‘saber es poder’. Los arcana imperii [secretos del imperio] son verdades y conocimientos, informaciones y evaluaciones, argumentos y discursos, exclusivos de los hombres del poder. Y estos elementos del saber no son accesorios o laterales para el ejercicio del poder y del dominio, son más bien la condición que los hace posibles” (Rodríguez Zepeda 2004: 13-14).

Así, los secretos del imperio que protegen las decisiones de los gobernantes están en el centro de toda la tradición universal del ejercicio de poder, frente a la cual se para un enclenque pajarraco latinoamericano

armado tan sólo de tres palabras: “¡Exijo una explicación!”. Veamos algunos ejemplos:

“La licitación nacional de medicamentos se declaró desierta por falta de postores y ahora cada dirección regional de salud tendrá que comprar por su cuenta con los grandes laboratorios y compañías importadoras”, dicen en el Ministerio de Salud. “¡Exijo una explicación!”, dice nuestro héroe ante el desconcierto de imaginar a los enormes laboratorios negociando con funcionarios regionales mal pagados y mal capacitados.

“Debido a complicados factores, la empresa no ha podido cumplir con ejecutar el programa para adecuarse a los estándares ambientales pactados cuando firmó el contrato con el Estado”, dicen los voceros de una gran empresa minera transnacional. “¡Exijo una explicación!”, repite el pajarraco, pensando en qué habrá hecho la empresa durante tantos años con el dinero generado a través de los altos precios de los metales, “¿por qué no cumplieron?”.

En esta guía, además de identificar las situaciones de corrupción frente a las cuales es necesario levantar la voz, mostraremos que nuestro marco normativo contempla herramientas para que la exigencia no se quede tan sólo en pataleta. Pero, también, seremos sinceros al evaluar la situación de esas herramientas. Veremos que el problema está en que, como casi siempre, hay que empujar un poco más para que las leyes se implementen bien.

Esperamos que este texto contribuya a mejorar las capacidades de los peruanos para identificar y luchar contra la corrupción. Somos conscientes de que hay varios campos que aún están pendientes: el control y las sanciones, tanto en lo administrativo como en lo judicial; la educación contra la corrupción, abordar directamente el rol de las organizaciones sociales y de los ciudadanos para vigilar la gestión pública.

Proética es una organización sin fines de lucro que viene trabajando desde el año 2001 en la promoción de la lucha contra la corrupción en el Perú. Somos el capítulo peruano de Transparencia Internacional. Partiendo del reconocimiento de que la falta de información precisa, actual y útil sobre la corrupción y la lucha en su contra es uno de los principales obstáculos para reducir los espacios favorables a los actos de corrupción, una de las líneas de trabajo que consideramos fundamentales para lograr nuestros objetivos es la capacitación de distintos grupos de actores.

ENTENDIENDO LA CORRUPCIÓN

1. ¿QUÉ ES LA CORRUPCIÓN?

Entendemos por corrupción el uso del poder confiado para obtener beneficios privados indebidos.

Este concepto no es tan sencillo a pesar de su brevedad. Veamos cada elemento que lo conforma antes de pasar a ilustrarlo con un ejemplo y su posterior análisis:

- a.** Hablamos de uso de poder porque se trata de la acción desarrollada por una persona con capacidad de movilizar determinados recursos. En un acto de corrupción pueden coincidir acciones de varias personas.
- b.** Hablamos de poder confiado o delegado pues tanto el cargo como la capacidad de movilización de recursos asociado a éste, se sostienen en el vínculo formal de confianza entre la persona que comete la acción corrupta y aquella(s) persona(s) a quien(es) le debe su responsabilidad. Nuevamente, puede tratarse de varios individuos involucrados en ambos lados de la relación de responsabilidad.
- c.** Hablamos de beneficios privados porque los resultados de la acción corrupta son apropiados de manera privada, por una o varias personas, quienes serían los beneficiarios del acto de corrupción.
- d.** Hablamos de beneficios indebidos porque se generan a través del uso desviado de las atribuciones confiadas.

“¡Exijo una explicación!”

Rendición de cuentas para reducir la corrupción

Por lo tanto, hablamos de corrupción cuando una persona actúa sin orientarse por la confianza que se ha depositado en su desempeño, a través de la posición o cargo determinado, y consigue beneficios para ella o para terceros que, de otra manera, no se habrían generado.¹

Ejemplo – Identificando un acto de corrupción

Para ilustrar el concepto hagamos el análisis de una de las más cotidianas, simples y conocidas situaciones de pequeña corrupción:

El policía de tránsito y el conductor de combi. Una fábula con final feliz pero con moraleja pendiente.

El suboficial de tránsito tocó el pito ordenándole detenerse a la moderna y lujosa camioneta que acababa de picar para cruzar la intersección cuando el semáforo cambió a rojo. Ésta se cuadró metros más allá. Un joven se bajó apresuradamente alegándole al policía que él no había hecho nada y que le estaba haciendo perder minutos valiosos, pues tenía una importante reunión de directorio en su empresa. El policía le pidió sus documentos sin responder al tono amenazador del joven empresario y al rato anunció que le iba a poner una multa por cruzar el semáforo en rojo. El infractor adujo que no era cierto, que él llegó a cruzar mientras el semáforo estaba en ámbar porque aceleró. El policía contraargumentó que la luz ya había cambiado cuando pasó e insistió en ponerle la multa. El empresario estaba desesperado y le pidió que le ponga la multa de una vez y que lo deje ir. El suboficial empezó a llenar la papeleta, pero se demoraba una eternidad en revisar la tarjeta de propiedad para contrastar la placa del auto y en mirar nuevamente la licencia de conducir. En un momento le pidió al joven su DNI para verificar el nombre. Éste, molesto, expresó su fastidio diciendo que no tenía su DNI y que en la licencia estaba claro su nombre. Al oír esa respuesta, el policía insistió en que no podía ponerle la multa si no estaba claro el apellido; y que, en todo caso, tendrían que ir a la comisaría. El joven empresario, aligerando un poco el tono de su voz, le dijo que ya era suficiente y que él quería colaborar, pero que de verdad no tenía su DNI, agregando que si había otra manera de hacerlo con gusto la tomaría. El policía apartó la mirada de su libreta y le dijo que esa era una buena actitud. Ambos llegaron a un acuerdo: el policía le haría el favor de no ponerle la multa, pero el conductor tendría que darle algún dinero a cambio como colaboración a la institución policial, pues siempre necesitan combustible para la patrulla. El empresario, molesto, le dio un billete de veinte nuevos soles y el policía le ordenó que siga su camino mientras guardaba el billete enrolladito en su bolsillo.

1 Como capítulo nacional de Transparency International suscribimos la definición que esta organización utiliza (http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq). Sin embargo, somos conscientes de las limitaciones del concepto y no somos autocomplacientes en su uso. Para nosotros es una base suficientemente firme desde la cual apreciar la complejidad del fenómeno en nuestro país.

Para desmenuzar este caso podemos ir de atrás para adelante. Una vez, cuando los periodistas del Washington Post que investigaban el famoso caso Watergate (el cual expuso la corrupción política del gobierno del presidente norteamericano Richard Nixon y llevó a su destitución) se vieron inmersos en un laberinto de información sin aparente salida, su principal informante, un alto funcionario del FBI, les dio la clave para resolver el rompecabezas: “tienen que seguir el olor del dinero”, dijo. Por ello, una sugerencia para empezar a desenredar lo que nos huele a acto de corrupción es preguntarse: ¿quién se beneficia y cómo?

En nuestro sencillo ejemplo, vemos que los dos actores salen beneficiados al final: el policía se gana unos cuantos soles y el joven empresario puede continuar con su camino hacia su importante reunión sin haber sido multado. Es decir, hay intereses privados que han sido satisfechos. Podemos añadir que, aunque suene retórico, tales beneficios se producen en desmedro del imperio de la ley. Más adelante retomaremos este punto para mostrar que es una dimensión muy concreta de la corrupción en el Perú.

Pero, para discernir si estamos ante un acto de corrupción, la siguiente pregunta tiene que ser: ¿esos beneficios privados son indebidos? La respuesta es sí, lo son. Ni el policía ni el conductor deberían haber obtenido los beneficios con los que salen al final de la escena. Los beneficios son indebidos porque fueron generados por una acción ejecutada por el policía, cuyo encargo formal no se lo permite e incluso se lo prohíbe.

Y la última pregunta que corresponde hacer es: ¿hay un poder confiado que ha sido defraudado al realizar estas acciones? La respuesta, nuevamente, es sí. El policía de nuestro ejemplo maneja recursos y encarna una autoridad, a través de una cadena de agentes que pasa por sus superiores dentro de la institución policial y el sector Interior, y que llegan, en última instancia, hasta el conjunto de ciudadanos. Obviamente, también hay responsabilidad en el conductor, quien cumple el papel de agente corruptor.

Corrupción y sociedad

El “saco negro”

Hagamos un paréntesis para desarrollar un tema muy importante: las ideas que manejan las personas sobre corrupción no necesariamente encajan con la definición antes expuesta, aunque, en definitiva, pueden asociarse con algunos elementos de ella. Nuestra experiencia trabajando en distintas partes del Perú durante varios años y los pocos estudios existentes en el país acerca de qué entienden las personas por corrupción, coinciden en un denominador común: la percepción de lo malo.

“¡Exijo una explicación!”

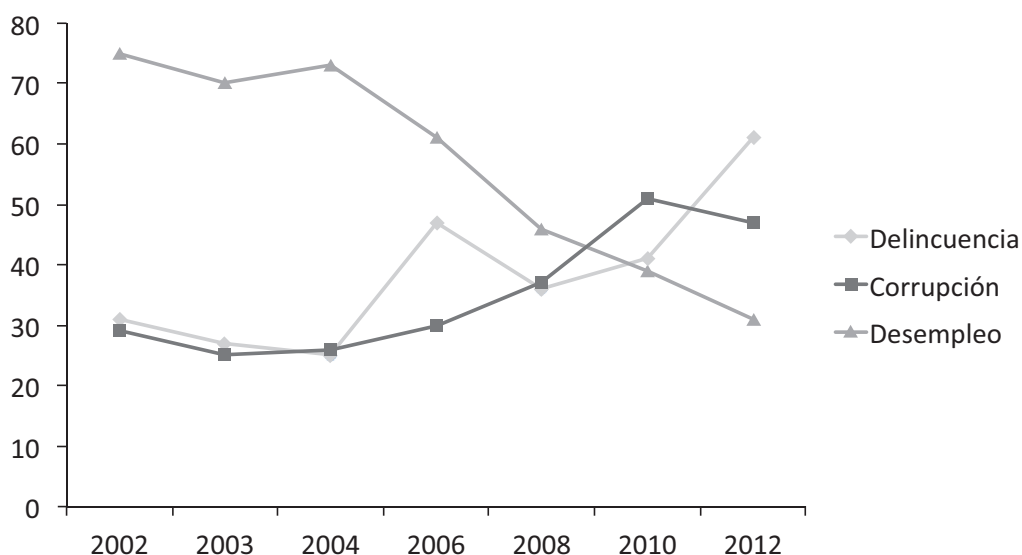
Rendición de cuentas para reducir la corrupción

“[Corrupción] es un concepto cargado de valoraciones ético-morales, [se define] como el ‘mal’ en sí, de modo que el uso del término incluye casi todo tipo de conducta con una ‘carga emotiva desfavorable’ [...], desde el chantaje hasta el robo y el acoso sexual” (Huber 2008: 86; cursivas en el original). Por lo tanto, un “corrupto” puede ser tanto la autoridad elegida que no cumple con sus promesas de campaña, como el padre de familia que maltrata a sus hijos (Pereyra 2002: 39-41).

Si hiciéramos un intento por sistematizar una definición a través de las percepciones existentes sobre corrupción de la gente, ateniéndonos a estos denominadores comunes, podríamos sostener que la corrupción es todo abuso de poder que perjudica a otros.

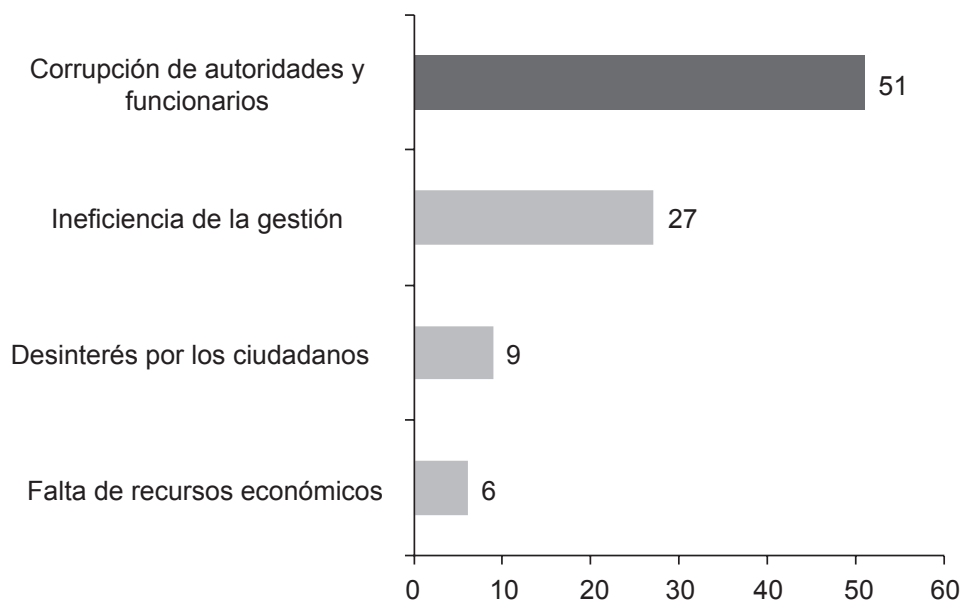
Proética ha realizado siete encuestas nacionales sobre corrupción desde el 2002, las cuales muestran a una sociedad que ubica a la corrupción como uno de los principales problemas que agobian al Perú. Aún cuando la percepción de corrupción puede estar mediada por los escándalos que se destapan en las altas esferas del poder (los cuales se encuadran mejor dentro de nuestra definición), no hay base empírica para precisar en los resultados de las encuestas qué tanto la gente distingue los actos corruptos de los actos “malos”.

Gráfico 1: ¿Cuáles son los principales problemas del país?



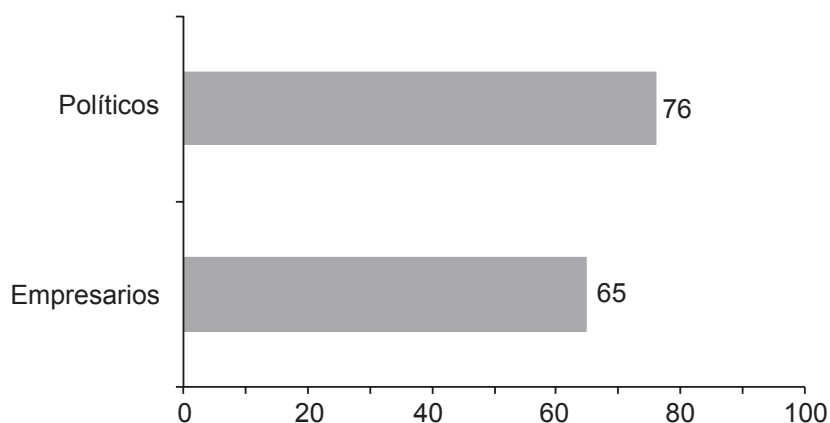
Según la información que brindan estas mediciones, la población también identifica que el problema de la corrupción está muy arraigado en el Estado, al punto de ser el principal obstáculo que éste enfrenta para lograr el desarrollo de todos los peruanos.

Gráfico 2: ¿Cuál es el principal problema del Estado peruano que le impide asegurar el desarrollo para todos? (2008, %)



La imagen de una corrupción extendida y omnipresente puede apreciarse con claridad en el gráfico siguiente, el cual expone la elevada sensación de incidencia de la corrupción en dos campos usualmente asociados al poder: la política y la actividad empresarial. La gente considera, en promedio, que de cada 100 políticos, 76 son corruptos; y que de cada 100 empresarios, 65 lo son.

Gráfico 3: ¿Diría que la corrupción está generalizada en...?



Ante esta evidencia, tanto cualitativa como cuantitativa, podemos decir que tenemos una sociedad que mira con recelo al Estado y a los poderosos; pero, que a su vez, está compuesta por personas que también se miran entre sí con desconfianza. Gran parte de esta desconfianza está asociada con la percepción extendida de corrupción en el país, más allá de que ésta sea entendida de manera precisa y técnica o como alguno de los innumerables elementos que llenan “el saco negro de la maldad” de los peruanos.

2. TIPOS DE CORRUPCIÓN SEGÚN LA NATURALEZA DE LOS BENEFICIOS APROPIADOS

Creemos que para poder desarrollar acciones de lucha contra la corrupción es importante tener claro el problema. Por ello, en esta guía, frente al conjunto desordenado de percepciones y valoraciones negativas que manejan las personas², optamos por usar la definición que hemos presentado más arriba, pues limita mejor la comprensión del fenómeno.

En ese sentido, para desarrollar las maneras en que la corrupción se manifiesta es preciso contar con una tipología básica que nos permita orientarnos.

Existen distintas maneras de diferenciar los tipos de corrupción. Como podemos apreciar en la siguiente tabla ilustrativa, hay tipologías generales bastante usadas por investigadores e instituciones internacionales que categorizan según los grados de incidencia de actos de corrupción sobre un país o según haya o no una organización poderosa que controla cómo y dónde ocurren los actos corruptos o según magnitudes de los beneficios apropiados, entre otras.

2 Inevitable, por lo demás, como la mayoría de concepciones y opiniones de la gente.

Algunas de las formas más comunes de clasificar la corrupción

CRITERIO	CATEGORÍAS	DEFINICIONES	EJEMPLOS
Según incidencia	Sistémica o endémica	La corrupción es parte integral de los sistemas político, económico e institucional de una sociedad.	Un reciente estudio de Transparencia Internacional sobre Camerún verificó que la situación de la corrupción en el país es rampante y que ésta se presenta hasta en el más pequeño intercambio entre un ciudadano y un funcionario público (Mebenga et al., 2007).
	Esporádica	Los actos de corrupción se manifiestan sin un patrón, más allá del aprovechamiento de oportunidades ocasionales en el tejido institucional.	Chile, según la medición anual de Transparencia Internacional, sería el país menos corrupto de América Latina. A pesar de ello, hubo un escándalo al descubrirse que una red de funcionarios de la policía de investigaciones manipulaba el sistema de requisitorias judiciales para beneficiar a algunos delincuentes. Las autoridades respondieron procesando a los responsables y modificando el sistema. http://diario.elmercurio.cl/detalle/index.asp?id={84c65cb2-239c-46b0-b2b2-017600b769aa}
Según nivel de organización	Centralizada o controlada	Los actos de corrupción están controlados por un grupo en la cúpula del poder político, y los beneficios son distribuidos por éste.	En el Perú, durante los años noventa, los empresarios que querían tener un beneficio ilegal (de gran magnitud) buscaban reunirse con el asesor de inteligencia Vladimiro Montesinos, quien tenía poder para digitar a altos funcionarios públicos que formaban su red de corrupción en las principales entidades del Estado.
	Dispersa	Los actos de corrupción ocurren sin responder a ninguna organización. Suelen ser más comunes e impredecibles, y generalmente pequeños.	La oficina de prevención de corrupción de Tanzania encontró que se cometían actos de corrupción pequeños en un gran universo de interacciones entre entidades públicas y ciudadanos, desde sobornos para que los niños accedan a educación básica hasta sobornos pagados por extranjeros a funcionarios del ministerio de trabajo para poder laborar en puestos reservados sólo para nacionales. http://www.tanzania.go.tz/pcb/corruption/petty.html
Según monto de beneficios apropiados	Grande	Se da en niveles de toma de decisión sobre reglas y políticas, y en procesos donde se manejan grandes montos económicos.	Durante los años noventa, la privatización irregular de la empresa Aeroperú (sin balances auditados, con subastas anuladas y con inversión opaca del Estado para sanearla) y la posterior quiebra fraudulenta de ésta bajo la administración foránea involucraron un desvío de fondos de alrededor de S/.137.5 millones (Congreso de la República, 2002)
	Pequeña	Se da, generalmente, en niveles de relación entre el funcionario que presta un servicio y el usuario. Los montos involucrados son relativamente pequeños.	Una encuesta de hogares sobre corrupción en Bangladesh mostró que el 44% de encuestados había tenido que pagar pequeñas coimas (524 taka en promedio; alrededor de US\$ 7) al atenderse en distintas entidades del servicio de salud pública (TI-Bangladesh, 2008).

“¡Exijo una explicación!”

Rendición de cuentas para reducir la corrupción

CRITERIO	CATEGORÍAS	DEFINICIONES	EJEMPLOS
Según origen	Orientada por la demanda (lado del corrupto)	El actor que tiene el poder confiado toma la iniciativa para usarlo de manera corrupta.	A inicios de septiembre de 2006 se propaló un video en el que Eduardo Palacios, vocal supremo del Poder Judicial del Perú, pedía a un litigante el pago de una coima de S/.400, una bolsa de chifles y una botella de whisky.
	Orientada por la oferta (lado del corruptor)	La iniciativa la toma el actor que no tiene el poder confiado, incidiendo sobre quien sí lo tiene.	El 12 de marzo de 2009, en Tarapoto, San Martín, el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria realizó un operativo que permitió el arresto de un representante de la empresa Alpamayo Group, el cual había ofrecido un soborno de S/.25 mil a José García, funcionario encargado de control de calidad del PRONAA, para que permita el ingreso al almacén de 282 Tm de papilla por debajo de los estándares de calidad establecidos en el contrato entre la entidad y la empresa. http://www.pronaa.gob.pe/pagina_web/noticias/noticias_marzo_03_2009.html
Según relación con las reglas formales	Para acceder a un bien o derecho	Se comete un acto de corrupción para que las reglas formales se cumplan.	Un informe de la Defensoría del Pueblo encontró que en el 99% de escuelas urbanas supervisadas en el 2007 y el 86% de rurales los padres de familia se veían obligados a hacer pagos indebidos de S/. 48 y S/. 25 respectivamente (en promedio) para poder matricular a sus hijos, a pesar de la gratuidad educativa que el Estado reconoce y las prohibiciones expresas hechas por el Ministerio de Educación (Defensoría, 2008: 212-213).
	Para evitar las reglas	Se comete un acto de corrupción para no cumplir las reglas formales.	El litigante David Haumann pagó una coima de S/.100 a Luis Huamancaja, trabajador del 1er Juzgado Mixto de Ate Vitarte, Lima, en septiembre de 2008. Huamancaja solicitó el dinero para que el litigante pueda tener una copia de expedientes reservados de un juicio por la tutela de un menor. http://www.elcomercio.com.pe/ediciononline/HTML/2008-09-17/un-trabajador-poder-judicial-fue-intervenido-cuando-cobraba-coima.html
	Elaboración de reglas (captura del Estado)	Un grupo de poder político o económico manipula la elaboración de reglas formales para obtener beneficios indebidos generalmente grandes.	Durante la segunda mitad de la década de los 90 el MEF peruano autorizó diversas exoneraciones tributarias por la influencia de poderes empresariales. Producto de esa política, las grandes empresas mineras obtuvieron beneficios por S/. 185 millones; las de hidrocarburos, S/. 171 millones y las de construcción, S/. 110 (Durand 2005: 317).

Elaboración propia con información de Transparencia Internacional (www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq) y U4 (www.u4.no/document/glossary.cfm). Las fuentes de los ejemplos están señaladas en el texto, excepto en los casos de dominio público.

De otro lado, también hay tipologías mucho más focalizadas y minuciosas, como la que elaboró la organización U4 para el caso de la corrupción educativa en países en desarrollo, la cual distingue una gran cantidad de tipos de actos de corrupción según niveles administrativos y de prestación del servicio, identificando, además, el impacto de tales actos sobre las distintas dimensiones del derecho a la educación³.

Para efectos de esta guía, creemos que es suficiente tener claro, a nivel general, qué tipos de corrupción son producidos por la naturaleza de los beneficios que los actos corruptos generan, dado el énfasis que nuestra definición pone sobre estos. Así, la diferenciación que utilizamos aquí considera tres tipos de corrupción: i) la corrupción administrativa, ii) la corrupción política, y, iii) la corrupción privada.

Corrupción administrativa

Pascual Quispe, presidente de la APAFA de la escuela primaria de una comunidad cercana a la capital de la provincia, le comunicó al director de la Institución Educativa la urgencia de adquirir carpetas para los alumnos de 5to y 6to, y tizas para todo el colegio. Éste le indicó que los otros dos profesores ya le habían hecho notar la escasez de tizas y habían realizado una solicitud a la UGEL tan solo días atrás. Habían incluido un pedido de carpetas también, pues habían notado el mal estado de las pocas que quedaban en pie.

Meses más tarde, las carpetas llegaron, pero sólo la mitad del número que se había solicitado. Por su parte, las tizas nunca aparecieron y, en su lugar, recibieron unas cuantas cajas de lápices de colores.

Cuando Pascual se acercó donde el director para cuestionarle sobre lo que había sucedido, éste le comunicó que aquello era lo normal, que siempre que se pedía una cantidad se recibía menos. “Problemas de presupuesto”, le dijo. Quispe había oído toda su vida esa explicación, pero esta vez decidió preguntarle a su primo, quien había sido destacado hacía no mucho a la UGEL, si sabía algo. “¡Pero Pascual, eso siempre es así! Mira, aquí el jefe de abastecimiento de la UGEL, el señor Gálvez, arregló con el dueño de una ebanistería, *que es compadre de su hermano*, para sacar una orden para hacer veinte carpetas al precio de cuarenta, y de la diferencia, Gálvez y el director de tu colegio, sacaron su tajada”, le respondió el primo en un tono bastante relajado. “¿Y las tizas?”, preguntó Pascual. “Lo mismo pues. Llenan el recibo como si fuesen tizas pero, finalmente, entregan lo que quieren y se guardan sus soles para su cerveza.”

Adaptado del material de trabajo:
Riesgos de corrupción en el Sector Educación – áreas críticas
Proética, 2006 (mimeo).

3 <http://www.u4.no/pdf/?file=/themes/education/typology.pdf>

“¡Exijo una explicación!”

Rendición de cuentas para reducir la corrupción

El aprovechamiento del poder en la decisión o manejo de los recursos públicos es lo que define la corrupción administrativa, que es el más general de los tipos de corrupción.

En el ejemplo que presentamos, vemos cómo un padre de familia se topa con funcionarios de mando medio de entidades descentralizadas de administración educativa, empresarios locales y el director de la escuela donde estudian sus hijos, que arreglan entre sí para obtener beneficios indebidos que, por la información que nos brinda el caso, parecieran ser pequeños (“se guardan sus soles para su cerveza”), a costa de la calidad del servicio de educación (carpetas insuficientes o profesores sin tizas para escribir en las pizarras).

El caso muestra la estrategia que los funcionarios corruptos utilizan para apropiarse de fondos destinados a gastos de mantenimiento y compra de material, en complicidad con empresarios, también corruptos⁴, con quienes están unidos por un vínculo de amistad (“sus amigos pues”).

Es necesario precisar que los actos de corrupción administrativa se pueden presentar en cualquier nivel burocrático y no son sinónimo excluyente de “pequeña corrupción”. Para no salir del área de las adquisiciones del Estado, recordemos el siguiente caso, el cual se gestó y tuvo lugar en el más alto nivel de decisión sectorial y, por lo tanto, los beneficios apropiados indebidamente fueron mucho más grandes:

Compras sobrevaloradas para la policía

“La compra de armamento y maquinaria del Ministerio del Interior fue otro caso importante de corrupción por estar mejor documentado [...] Se ha comprobado —a raíz de los escándalos de Vladimiro Montesinos, el siniestro y corrupto asesor del presidente Fujimori— que Mantilla [Agustín Mantilla, Viceministro desde 1987 y luego Ministro de esta cartera] y su hermano recibieron coimas por operaciones como las compras sin licitación de ametralladoras, municiones, vehículos orugados y semiorugados para uso de la policía, y grúas, todo ello por un valor de US\$ 74 millones. Se sospecha que fueron compras sobrevaluadas [porque] el proveedor de armas Svi Sudit, de origen israelí, afirmó [en el diario La República del 29 de setiembre de 2002] haber pagado US\$ 2.5 millones al Ministro.”

Francisco Durand (2005, pp. 303)

4 Tiene la culpa: quien corrompe o quien se deja corromper. Creemos que esa disyuntiva lo único que genera es una difuminación de la responsabilidad de alguna de las partes en la ejecución de un acto de corrupción, que en realidad no deja de ser compartida.

Este caso, que en realidad es un conjunto de casos agrupados por el autor, muestra cómo las adquisiciones del Estado, del sector Interior en particular, realizadas en un marco de total opacidad permitieron que se sobrevalúen los productos comprados, de forma tal, que ganaron los empresarios traficantes de armas y equipos que vendieron sus productos a mayor precio; y también las autoridades, quienes recibieron coimas millonarias por hacer uso de su poder para mantener el secreto, o sea comprar sin licitación.

Asimismo, es necesario dejar en claro que la corrupción administrativa no se restringe al ámbito del Poder Ejecutivo ni al de los gobiernos descentralizados, sino que, también, está presente en otras esferas del Estado, como en la administración de justicia, por ejemplo:

“A los dos meses estaba exhausto, más pobre que nunca y a punto de volverse loco. Algunos juicios se estancaban, otros se ramificaban para llevar vidas paralelas mediante cuerdas separadas o adoptaban direcciones inusitadas, a punto de que lo que comenzaba como un simple procedimiento de declaración de herederos se convertía en un juicio contencioso. Ludo fue perdiendo el control de los procesos. Se dio cuenta además que la lucha no era librada en terreno de los principios sino de los intereses más mezquinos. Un expediente se perdió con todas las pruebas que contenía, un escribano retuvo un alegato hasta que se venció el plazo de su presentación, un demandado presentó documentos falsos que era imposible invalidar, otro cambió cinco veces de domicilio, un cliente se negó a pagarle sus honorarios y hubo que demandarlo, otro amenazó con seguirle a su vez un juicio, por mala gestión de sus asuntos. Al final Ludo ya no sabía contra quién pleiteaba.”

Extracto de *Los geniecillos dominicales*,
Julio Ramón Ribeyro

En este breve pasaje, Ribeyro nos cuenta cómo la corta carrera del joven estudiante de derecho que protagoniza la novela se da contrasuelazos al chocar con la poderosa mezcla de ineficiencia y corrupción en la corte de Lima, a inicios de los años sesenta. De acuerdo a distintos estudios recientes⁵, esta situación no ha cambiado mucho en los casi cincuenta años desde que se publicó esta novela.

5 Comisión Andina de Juristas, *Corrupción Judicial* (2003); Comisión de Reestructuración del Poder Judicial, *Informe del Grupo de Trabajo de Política Anticorrupción y Ética Judicial* (2003); Consorcio Justicia Viva, *Comentarios a los informes de los grupos de trabajo de la Comisión de Reestructuración del Poder Judicial* (2003); y los mapas regionales de riesgos de corrupción de Proética: Lambayeque (2004), Junín (2005), Ayacucho, Cajamarca y Huancavelica (2006).

“¡Exijo una explicación!”

Rendición de cuentas para reducir la corrupción

Y, a su vez, se puede encontrar corrupción administrativa en el Poder Legislativo, incluso realizada por congresistas, de quienes se podría esperar que todas sus acciones estuviesen orientadas dentro de la lógica de la corrupción política (que veremos después).

Actos de corrupción administrativa realizados por congresistas

La congresista Elsa Canchaya (Unidad Nacional), representante de Junín, fue suspendida de sus funciones por 120 días el 9 de mayo de 2007. Un mes después, el Congreso aprobó acusarla constitucionalmente por encontrar indicios razonables de que habría incurrido en los delitos de nombramiento ilegal, estafa y falsedad genérica al haber contratado a Jaqueline Simon como su asesora parlamentaria. Simon era en realidad trabajadora del hogar (no tenía calificaciones), y se comprobó además que no cumplía ninguna labor en el Congreso. La denuncia había sido propalada en un programa periodístico nacional.

Fuentes:

Ediciones electrónicas de El Comercio y La República

Aquí tenemos un manejo discrecional de las contrataciones de personal, que se realizan de forma muy poco transparente, sometidas a un control muy deficiente (si la denuncia no salía en televisión, tal vez no se hubiera expuesto nunca ni tampoco los muchos otros casos parecidos que salieron después) y amparadas bajo el manto protector de los cargos de confianza.

La corrupción administrativa se presenta en la gestión de recursos públicos o en la toma de decisiones sobre estos. Los beneficios generados son apropiados por una persona o un grupo de personas, y responden a intereses que no trascienden el ámbito privado.

Corrupción política

Los difusos límites entre lo público y lo privado en el Perú

Lo que define a la corrupción política es la naturaleza política de los beneficios generados de forma indebida al abusar de un poder confiado. Podemos referirnos, por ejemplo, a desviar fondos de una institución para que el gobierno consiga ganarse el apoyo político de dirigentes de una comunidad o un sindicato para la campaña de reelección de la autoridad. O, también, podemos hablar del pago de favores políticos asumidos durante una campaña, contratando simpatizantes políticos en una entidad pública una vez en el cargo.

Vamos a ver que en, muchos casos, la corrupción política es casi idéntica a la corrupción administrativa, pero siempre se distingue de ella por la búsqueda de fortalecimiento de la posición política del actor con poder. Para ilustrar mejor esto, retomemos el mismo caso que presentamos hace un momento cuando hablábamos de corrupción administrativa, pero haciendo algunas ligeras modificaciones (en cursivas) que cambian toda la lectura del mismo:

Pascual Quispe, presidente de la APAFA de la escuela primaria de una comunidad cercana a la capital de la provincia, le comunicó al director de la Institución Educativa la urgencia de adquirir carpetas para los alumnos de 5to y 6to y tizas para todo el colegio. Este le indicó que los otros dos profesores ya le habían hecho notar la escasez de tizas y habían realizado una solicitud a la UGEL tan solo días atrás. Habían incluido un pedido de carpetas, pues también habían notado el mal estado de las pocas que quedaban en pie. Meses más tarde las carpetas llegaron, pero sólo la mitad del número que se había solicitado. Las tizas nunca aparecieron y, en su lugar, recibieron unas cuantas cajas de lápices de colores.

Cuando Pascual se acercó donde el director para cuestionarle sobre lo que había sucedido, éste le comunicó que aquello era lo normal, que siempre que se pedía una cantidad se recibía menos. “No hay plata”, le dijo.

Quispe había oído toda su vida esa explicación, pero esta vez decidió preguntarle a su primo, quien había sido destacado hacía no mucho a la UGEL, si sabía algo. “¡Pero Pascual, eso siempre es así! *Mira, aquí el director de la UGEL arregló con el dueño de una ebanistería, un amigo de su partido pues. Dicen que apoyó bastante al alcalde durante su campaña, y ya sabes que el director de la UGEL le debe su puesto a las gestiones del alcalde en la Dirección Regional de Educación.* La cosa es que mandaron a hacer veinte carpetas pero pagaron como si fueran las cuarenta que pidieron, y de la diferencia habrán sacado también una tajada los de aquí y el director de tu colegio”, le respondió el primo en un tono bastante relajado. “¿Y las tizas?” preguntó Pascual. “Lo mismo pues. Llenan el recibo como si fuesen tizas pero finalmente entregan lo que quieren y se guardan sus soles para su cerveza.”

Adaptado del material de trabajo:
Riesgos de corrupción en el Sector Educación – áreas críticas
Proética, 2006 (mimeo).

“¡Exijo una explicación!”

Rendición de cuentas para reducir la corrupción

En esta versión, el primo de Pascual Quispe señala que los materiales educativos no llegan a la escuela debido a que el director de la UGEL ha ayudado al alcalde de la provincia a pagar un favor político. Éste recibió el apoyo del empresario local durante su campaña, y asumió un compromiso (muchas veces tácito) que a llegar al cargo se vio en la necesidad de “honrar”.

Ya como alcalde, según la información que nos brinda el caso, la autoridad influyó en la Dirección Regional de Educación para colocar como jefe de la UGEL de su provincia a un allegado suyo. De esta manera, tendió una red de funcionarios con poder que, llegado el momento, lo ayudaron a saldar sus cuentas de campaña, pues estos a su vez estaban en deuda con él.

En algunos países donde las organizaciones políticas son más sólidas e institucionalizadas, la corrupción política es una estrategia para fortalecer la posición de los partidos, distribuyendo poder y recursos públicos entre los cuadros y militantes⁶. En el caso peruano, la combinación entre debilidad del Estado, la fragilidad de los partidos y la consecuente preeminencia de los líderes políticos, genera algo que podemos llamar el dilema de la ética y la política, el cual puede exponerse brevemente de la siguiente manera:

El candidato requiere apoyo para su campaña, como fondos para publicidad en radio, afiches, gente que pegue afiches, alguien que organice mítines, regalos para los que van a los mítines (polos, cajas de fósforos con su foto, calendarios, arroz...), entre muchas otras cosas. Para ir satisfaciendo esas necesidades, va armando un grupo de referencia entre sus amistades, conocidos y familiares. Con este grupo va asumiendo compromisos que tendrán que ser “honrados” si es que gana.

Ya en el cargo, la autoridad se ve ante una disyuntiva: pagar los favores de la campaña o tratar de hacer una gestión de manera correcta. Ambas opciones no sólo suelen ser excluyentes entre sí, sino que ambas generan costos negativos para la autoridad. La primera implica usar o amañar la administración pública para cumplir con los favores políticos (la idea de que el alcalde u otra autoridad gobierna su jurisdicción como si fuera “su chacra” responde a esa situación), avivando las sospechas de grupos o líderes opositores y bloqueando la posibilidad de prestar servicios de

6 Claudio Lomnitz (coordinador), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. CIESAS: México D.F., 2000. Revisar en particular los artículos: Francisco Valdés Ugalde, *La corrupción y las transformaciones de la burguesía en México, 1940-1994*, y Stephen D. Morris, ¿“La política acostumbrada” o “política insólita”? El problema de la corrupción en el México contemporáneo.

calidad en su zona. La segunda implica terminar peleándose con el grupo de referencia, ya que, supuestamente, estaría traicionando la confianza depositada en los negocios y puestos de trabajo esperados por estos financistas y militantes.

En lo que sí coinciden ambas rutas es en el ambiente de conflicto y desconfianza que se va a ir extendiendo alrededor de la gestión de la autoridad. Mucha de esta desconfianza se traduce en los índices que muestran los datos de la encuesta que mostramos más arriba.

Hablamos de corrupción política cuando los beneficios generados por la acción corrupta están orientados principalmente a fortalecer la posición política de uno o varios actores. En muchos casos puede ser idéntica a la corrupción administrativa, por ello hay que prestar atención a cuál es el destino de los beneficios.

Corrupción en el sector privado

Hasta hace algunos años, los estudiosos de la corrupción debatían intensamente el rol del sector privado en los actos de corrupción. El problema estaba en que el concepto más generalmente aceptado se referiría al uso del poder *público* para obtener un beneficio privado (sí, parecido al nuestro, pero ojo con las cursivas), de manera tal que los individuos del sector privado quedaban "exonerados", ya que no ejercen poder público. Actualmente, no sólo ya está claro el papel fundamental que los agentes privados desempeñan en la comisión de actos corruptos, sino, también, la corrupción al interior de las empresas privadas, o entre ellas, ha sido ampliamente probada por recientes escándalos.

Las grandes empresas privadas han jugado un rol central en el desarrollo de la actual crisis financiera internacional. Recomendamos revisar la carta de la presidenta de Transparencia Internacional al grupo de los veinte países más desarrollados del mundo (G-20), en la cual se demanda un cambio en la manera en que los Estados controlan y promueven el desempeño íntegro de las corporaciones:

http://www.transparency.org/index.php/news_room/latest_news/press_releases/2009/2009_13_03_letter_g20

El caso Enron/ Arthur Andersen

La empresa energética Enron, con base en EEUU y con presencia en 40 países, reportó ganancias por \$US 1000 millones en el año 2001. Sin embargo, hacia fines de ese mismo año declaró deudas por un monto 30 veces mayor y se declaró en quiebra. Antes de eso, la compañía incentivó a miles de empleados a adquirir acciones en ella. Éstas habían alcanzado los \$US 90 (Enron era la séptima corporación más importante del mundo) y, luego de la quiebra, las acciones cayeron a menos de \$US 1, lo que perjudicó completamente a los poseedores de las mismas. Las investigaciones oficiales encontraron que, entre 1997 y 2001, Enron había declarado ganancias mayores a las reales. El escándalo salpicó e involucró a la importante compañía Arthur Andersen, que había auditado la contabilidad de Enron en ese periodo.

En la relación entre AA y Enron hubo corrupción: a la primera se le delegó el poder para auditar las cuentas de la última y engañó a todos (defraudó ese poder), escondiendo los vacíos contables de Enron, produciéndole a ésta un beneficio económico importante mientras duró la bonanza.

Fuente: BBC Mundo

http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid_1803000/1803224.stm

Un reciente estudio sobre empresarios limeños y corrupción muestra cómo estos reconocen que viven en un ambiente de extendida corrupción que los obliga a adaptarse para mantener sus niveles de competitividad. Prestemos atención al siguiente testimonio dado por un mediano empresario de Lima, del sector pesquero, cuando se le preguntó por sus experiencias con la corrupción al interactuar con el sector público:

Para navegar en aguas movidas

Testimonio de un mediano empresario pesquero limeño

“Si no tienes un tramitador o un estudio de abogados es imposible sacar un trámite, solos no lo podríamos hacer. Si tú quieres agilidad, velocidad y un trámite eficiente, tienes que contactarte con un estudio y lograrlo a través de ellos. De todas maneras están envueltos en corrupción, dentro del monto que cobran ya están incluido lo que ellos destinan a pagar coimas [...] Creo que los estudios de abogados no son corruptos, son ‘solucionadores’, no en el tema de buscar la corrupción como método de solución, sino como método proactivo. Saben que a ese pata, si le das algo, va a facilitar las cosas, igual haciendo todo bien, todo bajo la metodología, pero sí con la búsqueda de que el expediente de abajo pase primero, no hacer una ‘criollada’ sino agilizarlo, no haciendo un acto corrupto al cien por ciento.”

Tomado de:

Estudio cualitativo sobre la empresa privada y la corrupción
IPAE, Proética, 2008; pp. 21

Este testimonio condensa varios aspectos de la relación entre sector empresarial y corrupción administrativa, es decir:

- Lo primero es la inevitabilidad de la corrupción, que se sostiene en la aceptación de que el ambiente en el cual el empresario desarrolla sus actividades (el Estado, en este caso) tiene trabas (licencias, trámites) que sólo pueden ser superadas mediante actos de corrupción.
- Lo segundo es que participar de los actos de corrupción necesarios en función de sus intereses, requiere un conocimiento especializado, que al parecer él no tiene, por lo que debe recurrir a expertos: un tramitador o un estudio de abogados, especialistas que conocerían a quienes hay que sobornar y los precios para “agilizar”⁷ los trámites.
- Lo tercero es que los expertos mencionados son concientes del valor de sus servicios, por lo que incluyen en sus tarifas las coimas que hay que pagar a los funcionarios claves.
- Lo último, consecuencia de todo lo anterior, es la justificación de la corrupción o, más bien, la relativización de la misma, lo cual se expresa en la interesante definición que realizó el empresario de sus acciones como actos que no son corruptos al 100% (o sea, que son corruptos, pero no tanto), y que deben realizarse porque si no el expediente no pasa, o pasa con mucho retraso, lo cual en el competitivo mundo empresarial es igual a que no pase.

La corrupción privada se da en la gestión de recursos privados y en la decisión de estos. Pero no se debe dejar de prestar atención a la participación del sector privado en la reproducción de los otros tipos de corrupción.

7 A raíz del escándalo de los “petro-audios” el verbo “aceitar” ha vuelto a utilizarse extensivamente en nuestro medio como sinónimo. El trabajo de campo de la investigación sobre empresariado y corrupción se realizó antes de que se difundieran las celeberrimas conversaciones entre Rómulo León y Bieto Químper.

3. CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN - LA ESTRUCTURA DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN

Un patrón típico de corrupción

“Un patrón de corrupción identificado [...] es típico de muchas ciudades [del país]. En vez de procurar cumplir sus promesas electorales en beneficio de la población, cuando un corrupto es electo, usa esas mismas promesas para emplear amigos y parientes, para favorecer a quienes colaboraron con su campaña o para privilegiar a algunos empresarios ‘amigos’ en detrimento de otros. Gran parte del presupuesto del municipio es desviado en provecho del pequeño grupo que asume el poder.”

Marmo Trevisan et al. (2006, pp. 25; traducción libre)

El fragmento anterior no se refiere a la realidad peruana, aunque, por lo que hemos visto hasta ahora, podría tratarse de otra manera de describir el dilema de la ética y la política que hemos explicado hace poco. La cita ha sido extraída del libro *O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil* y describe el patrón de corrupción encontrado por los autores en la prefectura de Ribeirão Bonito (a 250 Km. de São Paulo), y que, como ellos mismos afirman, es típico de muchas ciudades de Brasil.

Se ha escrito mucho sobre las causas de la corrupción y se ha llegado a ciertos consensos a nivel de los estudios comparativos internacionales. Por ejemplo, analizando varias encuestas sobre corrupción en el mundo, realizadas durante dos décadas (años ochenta y noventa), y desmenuzando el rol de una gran cantidad de variables, Daniel Treisman identificó cinco factores que influirían más que otros sobre la percepción de la corrupción que tienen las personas: i) la falta de consistencia democrática de un país (que sea una dictadura o que alterne autoritarismos con regímenes democráticos), ii) algunos aspectos culturales (como tradición religiosa y herencia colonial), iii) subdesarrollo económico, iv) falta de apertura al mercado, y, v) nivel de descentralización de un Estado (Treisman 2000).

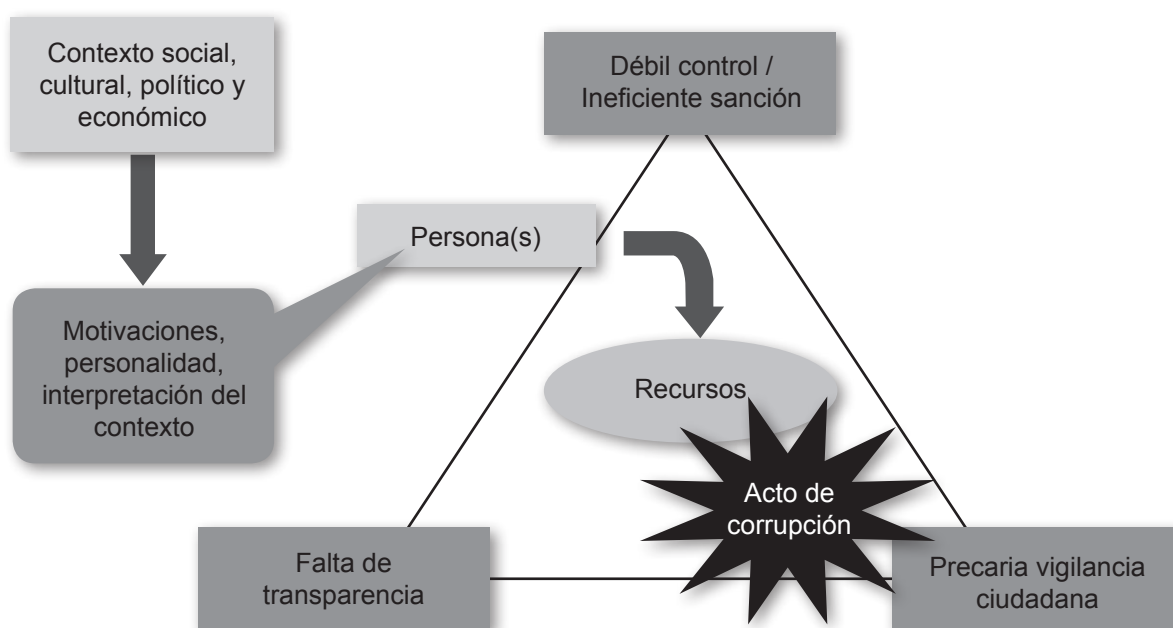
¿Cómo la vemos?

Si bien es importante e interesante conocer cómo se desenvuelven estos y otros factores en el nivel internacional comparativo, creemos que aún falta profundizar los análisis al interior de los propios países. La similitud

entre los actos de corrupción en el Perú y los que ocurren en otros países (Brasil, para el caso del ejemplo que usamos al iniciar este acápite) radica, en términos inmediatos, en que las realidades institucionales son objetivamente parecidas. Es decir, el escenario sobre el cual actúa una persona o un grupo de personas con motivaciones corruptas se parece en todas partes, aunque los contextos sean cualitativamente distintos.

Sostenemos, basados en nuestra experiencia⁸, que el escenario del cual estamos hablando tiene la forma de un triángulo, donde cada vértice corresponde a una de las siguientes condiciones: i) debilidad de los controles e ineficiencia de las sanciones, ii) falta de transparencia sobre el manejo de los recursos y la toma de decisiones, y, iii) precariedad de la vigilancia ciudadana sobre los recursos públicos.

Esquema 1. Estructura de riesgos de corrupción



8 Desde el 2003 hemos desarrollado actividades de análisis e incidencia en Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Ica, Junín, Lambayeque y San Martín. En este tiempo también hemos tenido oportunidad de actuar, por invitación de otras instituciones, en otras regiones: Apurímac, Arequipa, Cuzco, La Libertad, Loreto, Madre de Dios, Piura, Puno, Tumbes y Ucayali. Todas esas acciones alimentan la experiencia que está detrás de la elaboración de este material en general, y, particularmente, en la sistematización de estos riesgos de corrupción.

“¡Exijo una explicación!”

Rendición de cuentas para reducir la corrupción

En el esquema se muestra el triángulo conformado por las tres condiciones mencionadas. Dentro de los límites de ese escenario, una persona (o un grupo de personas) puede actuar de manera corrupta, apropiándose con éxito de los recursos disponibles o explotándolos para obtener beneficios indebidos.

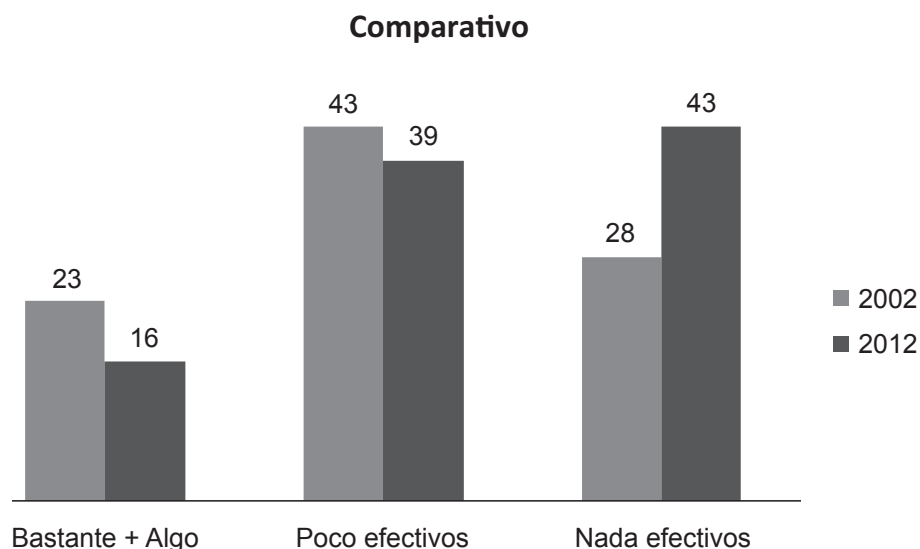
Este escenario se inscribe dentro de un contexto más general, en donde se desenvuelven procesos mayores como la política, la economía, la historia y la cultura de la sociedad; y que influyen en la manera en que se manifiestan las tres condiciones que favorecen directamente la corrupción.

Una vez que el escenario está dado, lo determinante es la decisión de las personas para actuar aprovechándose o no de la situación. La acción va a depender de las motivaciones que las personas tengan y la interpretación que hagan de la situación. El proceso subjetivo de decidir si a actuar de manera corrupta o no también está en relación con el contexto general. Por ello, para luchar contra la corrupción deben considerarse todos estos aspectos. Nuestra experiencia nos muestra que, estratégicamente, pueden concentrarse los esfuerzos iniciales en combatir los elementos más inmediatos del esquema, es decir, los tres vértices del triángulo que permiten que la corrupción se produzca. Pero, si se quiere lograr sostenibilidad, no debe dejarse de lado la identificación y combate de los elementos del contexto (político, social, cultural y económico) que permiten que estos riesgos persistan, lo cual incluye un trabajo sistemático para fortalecer la formación cívica de los niños y jóvenes.

Debilidad e ineficiencia de los mecanismos de control, investigación y sanción

Cuando hablamos de este riesgo, hablamos de impunidad. Según las encuestas de Proética, la población muestra elevados niveles de desconfianza hacia el desempeño anticorrupción del Estado en general y hacia la capacidad de éste para procesar las denuncias por corrupción, en particular: en el año 2012, uno de cada dos peruanos (43%) manifestaron que denunciar un acto de corrupción es nada efectivo (en el 2002 el porcentaje era 28%), cifra que se ve reflejada en que el 88% de los afectados por un acto de corrupción optaron por no hacer la denuncia.

Gráfico 4: ¿Cuán efectivas son las denuncias por corrupción?



Nuestros estudios regionales sobre riesgos de corrupción y dos diagnósticos que hemos realizado sobre la función del control brindan evidencias sólidas sobre la gran cantidad de obstáculos que enfrentan el ejercicio del control y la sanción en el interior del país. Veamos.

Desorganización

Existe desorden entre los varios organismos e instancias que cumplen con tareas de detectar actos de corrupción y sancionarlos. No sólo hay órganos de control institucional, comisiones de procesos administrativos (permanentes y especiales), procuradurías y comisiones especializadas en algunos casos (como el CADER en el Sector Educativo), sino que también pueden intervenir la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, los congresistas de la región, la Procuraduría Regional Anticorrupción o comisiones ad hoc del Consejo Regional. Además, en el ámbito de la administración de justicia, para casos donde se supone que existe responsabilidad civil o penal, están la Fiscalía y el Poder Judicial, además de las procuradurías.

La intervención descoordinada de todos estos entes dificulta la gestión de las denuncias y la eficiencia de los procesos, que pueden desenvolverse de forma paralela en dos o más oficinas y terminan siendo muy largos y muchas veces inútiles. Por supuesto, también pueden producirse resoluciones contradictorias de parte de distintas oficinas. Esta situación ofrece mayores posibilidades de que se cometan actos de corrupción, al aumentar la cantidad de funcionarios involucrados, pero, más importante,

“¡Exijo una explicación!”

Rendición de cuentas para reducir la corrupción

porque toda la confusión reduce, sino elimina, la transparencia sobre la gestión de documentos. Finalmente, al duplicarse funciones, se genera un irracional gasto de los exiguos recursos que se dedican al control de la corrupción.

Una sospecha de corrupción, dos OCIs y no pasó nada

Un medio de comunicación hizo pública la denuncia de un grupo de trabajadores del hospital regional sobre irregularidades en la gestión de los recursos de su centro de labores: desde contrataciones a personal sin capacidades técnicas hasta compra de equipos pagando coimas al jefe de administración.

Ante la indignación de la opinión pública local, el director del hospital movilizó al jefe del OCI para que le de prioridad al caso. Éste planificó un examen sobre las oficinas involucradas. Sin embargo, el director regional de salud, presionado a su vez por el Presidente Regional, también le ordenó al jefe del OCI de la DISA que realice un examen al hospital para investigar la denuncia. El desorden con que se enfrentó el caso se volvió escandaloso cuando, luego de algunos meses, el procurador regional anticorrupción reveló que no podía proceder con el caso en la vía judicial, debido a que ambos informes eran prácticamente contradictorios y el juez había decidido no amparar la causa.

Adaptado del informe:

Una mirada a los Órganos de Control Institucional del interior del país
Proética, 2008 (mimeo)

Esta ineficiente maraña de organizaciones, competencias, normas y funciones no es el único problema, como veremos a continuación.

Falta de autonomía y precariedad institucional

En la práctica, la voluntad del titular de una institución puede determinar que se sancione adecuadamente o no los actos de corrupción, debido a que los entes de control dentro de las instituciones no tienen autonomía real frente al poder de aquel.

Esta situación se genera porque, en primer lugar, la designación de los funcionarios encargados depende de los titulares institucionales. Pese a que la ley del Sistema Nacional de Control establece que los jefes del OCI dependen de la Contraloría, tanto en su designación como en su remuneración, se está avanzando muy lentamente en la implementación de este aspecto de la norma, básicamente porque la Contraloría no cuenta

con recursos económicos para incluir en su presupuesto los sueldos de los jefes de los OCI de todo el país. De otro lado, los técnicos de estas oficinas siguen dependiendo formalmente de la entidad que deben controlar, pudiendo ser rotados a otra oficina en cualquier momento.

En segundo lugar, los miembros de las Comisiones de Procesos Administrativos⁹ son funcionarios de distintas oficinas que forman parte de estas comisiones como una tarea adicional y secundaria frente a su responsabilidad original; no están especializados en herramientas de investigación y evaluación de casos de corrupción y se reúnen, eventualmente, a hacer el análisis de los procesos bajo su competencia, constituyendo un modelo bastante ineficiente.

En tercer lugar, hay también una dependencia presupuestal de los OCI con respecto a las instituciones que controlan. Estos organismos son los brazos descentralizados del Sistema Nacional de Control, cuyo núcleo y motor es la Contraloría. Sin embargo, sus acciones son financiadas con dinero de las respectivas entidades, las cuales, en su mayoría ya tienen presupuestos reducidos y, ante la disyuntiva de si gastar en control o en alguna pequeña obra para la jurisdicción, optan por lo segundo.

Dependencias y ataduras

La jefa del OCI de un importante municipio provincial de la sierra peruana se desempeñaba antes como tesorera de la entidad. Cuando el nuevo alcalde le dio la responsabilidad del control, ella mantuvo su nivel de tesorera dentro del escalafón, así como su remuneración. Esto significó que, en la práctica, en la administración cotidiana, la flamante jefa estaba sometida a otros funcionarios para cosas tan básicas como pedir permiso por ausencia temporal, hacer uso de sus vacaciones o ser beneficiaria de alguna bonificación o reintegro. Además de ello, estaba también sometida a que el titular (el alcalde) le aprobase su plan de trabajo y le autorizase a realizar las auditorías e investigaciones que proponía. Claro, en su caso esa dependencia no era tan grave para ella, pues sabía que le debía su cargo al alcalde y era conciente de su posición y su relación con él.

Adaptado del informe:
Una mirada a los Órganos de Control Institucional del interior del país
Proética, 2008 (mimeo)

9 Encargadas de evaluar las denuncias por infracciones administrativas a funcionarios de la institución.

“¡Exijo una explicación!”

Rendición de cuentas para reducir la corrupción

Y un tercer elemento que limita el control dentro de las instituciones es que las investigaciones de los OCI, los órganos especializados, terminan como recomendaciones que son alcanzadas al titular de la entidad (con copia a la CGR). Éste debe derivarlas a la comisión de procesos administrativos, la cual vuelve a evaluar los casos y sus propias recomendaciones son elevadas, nuevamente, al titular institucional para que decida.

Como se ve, si a la autoridad (alcalde, director regional, director de hospital u otra) no le interesa que una investigación prospere, dispone de varios momentos durante los cuales puede intervenir para detenerla, desde poner a un jefe del OCI dócil hasta retener la toma de decisión sobre un informe después de que se han superado todos los pasos.

Áreas delicadas

Estos problemas se traducen en diversas incapacidades del control para evitar los actos de corrupción en tres campos:

- **Adquisiciones públicas:** La mayoría de las adquisiciones realizadas por el Estado no son abiertas, sino selectivas. Como veremos luego, ello configura una situación de muy poca transparencia que permite que actos corruptos se puedan cometer con más facilidad, tanto así que el propio OSCE Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado recomendó que se hagan compras corporativas (juntar varios procesos de compra) para aumentar los montos y se tenga que comprar por modalidades públicas y, por lo tanto, más transparentes. Hay que considerar, además, que algunas adquisiciones son muy especializadas y requieren de un control igualmente especializado que no necesariamente existe dentro de las entidades y que las oficinas regionales de la Contraloría no pueden suplir siempre.

Compras sobrevaloradas para sector educativo

Un informe producido por la desaparecida Oficina Nacional Anticorrupción demostró cómo en todas las UGEL de la región Lima se registró sobrevaloraciones en adquisiciones pequeñas, al punto que esa institución señaló que tal tipo de corrupción es un patrón común. En la siguiente tabla se presentan las compras de algunos productos como ejemplo de lo mencionado. Nótese que lo pagado por unidad es alrededor del doble del valor de los precios unitarios asignados por los proveedores para cada producto, según registro de OSCE:

UGEL	Producto	Precio unitario pagado (S/.)	Precio unitario CONSUCODE (S/.)
Yauyos 13	Fechador Trodat	13.00	6.50
Huaral 10	Plumón Faber Castell 45 Toner HP Laser 4250	0.80 899.50	0.35 492.39
Cajatambo	Papel Bond A4, 80 gr. Atlas Plumón 123 Faber Castell	32.00 3.50	25.00 1.20
Canta	Vallas de Atletismo regulables 50 - 90 cm.	140.00	80.00
Oyón	Brocha 2"	6.00	3.64
Cañete	Grapas 26/6 x 5000 Rapid	2.90	1.60

Fuente: ONA, Patrones de corrupción en la gestión del sistema educativo (2008, mimeo)

- **Selección de personal:** El gran problema tiene que ver con la dificultad de controlar el tráfico de plazas públicas. Aquí no se trata sólo de que los esfuerzos de control son muy reducidos en comparación con el tamaño del conjunto de plazas a controlar (el Estado es el principal empleador en buena parte del país), sino que los propios mecanismos de selección de personal son insuficientes y precarios, particularmente en sectores grandes, como el de educación.

- **Pequeña corrupción cotidiana:** Estos actos cotidianos de corrupción que involucran sumas muy reducidas son los que los ciudadanos experimentan de manera directa y son los que más les molestan. Sobre ellos es poco lo que las entidades de control pueden hacer, debido a que sus limitadas acciones se concentran en otros problemas, los cuales representan un perjuicio monetario mayor para las instituciones públicas. Incluso los buzones de denuncia o las comisiones de atención de quejas (como la CADER, en el sector Educación) no llegan a cubrir el espectro de los actos de corrupción más pequeños. Ahí, obviamente, hay que destacar que la corrupción es también una estrategia para superar trabas: si un infractor paga una coima para evitar que se le ponga una multa de tránsito, no va a denunciar el caso ante una comisión o a través de una línea telefónica especial, pues la corrupción le solucionó el problema.

Los problemas que tiene el Estado para controlar y sancionar el aprovechamiento indebido de los recursos públicos son muy serios. Para avanzar en materia de la lucha contra la corrupción, estos problemas deben irse solucionando, de lo contrario la impunidad –y la percepción de impunidad– seguirán reproduciéndose.

Falta de transparencia y limitaciones en el acceso a la información

La transparencia pública y el acceso a la información están consagrados como un derecho de los ciudadanos que todas las entidades del Estado deben garantizar. Ya existe la base legal (Texto Único Ordenado de la Ley 27806¹⁰) y está en un lento proceso de implementación tecnológica (portales electrónicos) que, de acuerdo con los reportes independientes de Vigila Perú, progresa de manera positiva.

10 Adjuntamos como anexo el texto de esta norma. Para una presentación detallada véase la Parte 2 de este mismo folleto (punto 2. Herramientas para aplicar la rendición de cuentas). Como se verá, al hacer el desarrollo de toda la siguiente parte, conceptualmente la transparencia no se agota en la Ley 27806, pero ésta constituye una base sólida desde la cual se puede avanzar hasta asegurar que la práctica de la transparencia se consolide en el Perú.

Información publicada en los portales regionales									
May-Ago, 08	Presupuesto			Contrataciones públicas			Consejo Regional		
	Programa de inversiones	Ejecución presupuestal	Presupuesto inicial modificado	Plan anual de adquisiciones y contrataciones	Convocatorias	Adjudicaciones	Actas	Acuerdos	Ordenanzas
Huancavelica	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Lambayeque	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Piura	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Cajamarca	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Cusco	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Áncash	■	■	■	■	■	■	■	■	■
La Libertad	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Arequipa	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Ica	■	■	■	■	■	■	■	■	■

Fuente: Vigila Perú, Vigilancia del proceso de descentralización N°16. Mayo-Agosto de 2008

Categorías:	
■	Completo y actualizado
■	Incompleto o desactualizado
■	Sin información
□	Inoperativo

Como se puede apreciar en el cuadro, una buena parte de gobiernos regionales están cumpliendo con los estándares que la Ley 27806 señala con respecto a la información que deben mantener en sus portales electrónicos en cuanto a su presupuesto, las contrataciones y el desempeño del Consejo Regional.

Sin embargo, y a pesar de las diferencias que pueden haber con gobiernos locales en la implementación, creemos que el problema de fondo no es la falta de computadoras o acceso a Internet, sino el desinterés de las autoridades y funcionarios por publicar la información de sus instituciones, que, en gran parte, se debe al dilema de ética y política

“¡Exijo una explicación!”

Rendición de cuentas para reducir la corrupción

que explicamos más arriba: la lógica de pago de favores políticos con los recursos públicos necesita que haya un manto de oscuridad sobre las decisiones y la gestión de esos recursos. Lo que comúnmente se conoce como “cultura del secreto” se enmarca dentro de esa lógica política.

Corrupción en el pago de remuneraciones

En el año 2002 la Comisión de Reorganización de la Dirección Regional de Educación de Junín encontró que una de las principales fuentes de beneficios de la mafia enquistada en el sector radicaba en el manejo de las planillas. La falta de transparencia en el manejo de esos recursos era el marco más general que permitía que la red de corrupción se reprodujera, pues los funcionarios involucrados en administrarlos adquirirían un poder muy grande, basado en el manejo discrecional de la información y la oscuridad en la gestión y en la toma de decisiones. Cosas tan básicas como el número de maestros de la región eran solamente estimaciones. No había información confiable para el propio sector. Esta comisión identificó nueve estrategias para aumentar los ingresos a través del dinero destinado a pagar planillas:

1. Repetidos pagos de bonificaciones por tiempo de servicio (se detectó que algunos maestros llegaron a recibir tantas veces esas bonificaciones que ya eran parte de su ingreso mensual).
2. Apertura de cuentas MultiRed (Banco de la Nación) para personal ajeno al servicio, aprovechando la apertura de estas cuentas para el personal del sector.
3. Pagos de haberes (persona en planilla y cobrando) sin que exista la resolución que lo nombró o contrató.
4. Personal nombrado o contratado recibiendo su remuneración, pero sin trabajar.
5. Personal reasignado que recibe su sueldo de origen y el sueldo de la nueva sede.
6. Pagos a personal cuyo contrato ha vencido, depositando al mismo número de cuenta.
7. Personal excedente puesto a disposición de las UGEL que no ha sido reasignado a nuevas tareas, por lo que sigue cobrando sin trabajar.
8. Sustracción y distribución de los saldos de las remuneraciones no cobradas.
9. Pago de haberes a personal fallecido, cesante y faltante.

Tomado y adaptado de:
Mapa de riesgos de corrupción – Junín
Proética 2005, pp. 39-40

El caso del recuadro muestra la diversidad de maneras en que se puede aprovechar los recursos públicos de manera corrupta cuando la información es propiedad de unos cuantos. El informe de la comisión que acabamos de mencionar destaca que ni siquiera los directores regionales eran capaces de entender los manejos de los recursos de las planillas por la falta de información, por lo cual los funcionarios encargados eran indispensables. A esto se suma que, en muchos casos, los propios directores se llegaron a involucrar como parte de la red de corrupción.

Si bien el informe citado sintetiza casos previos a la promulgación de la Ley 27806, los datos de nuestros Mapas de Riesgos nos indicaban que esa realidad se reproducía incluso después de su entrada en vigor. Y es que la Ley, aunque establece mínimos institucionales exigibles, no es perfecta y todavía queda pendiente superar la combinación entre la falta de materiales para producir y ordenar información, el desinterés por parte de las autoridades y el interés por parte de los que se benefician con la oscuridad.

Retos para las políticas de transparencia

La Primera Conferencia Nacional sobre Acceso a la Información Pública, organizada por la Defensoría del Pueblo y el Instituto Prensa y Sociedad, concluyó en que persisten cinco grandes retos para el Estado y la sociedad civil para continuar avanzando a partir de la ley de transparencia y acceso a la información:

1. Difundir y hacer entender el derecho a acceder a la información pública, tanto entre el Estado como entre la sociedad civil.
2. Aclarar la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
3. Mejorar los procesos de gestión de la información.
4. Optimizar el uso de los portales electrónicos de las instituciones públicas.
5. Volver eficiente la vía judicial.

Adaptado de:

Relatoría de la Primera Conferencia Nacional sobre Acceso a la Información
<http://www.ipys.org/accesoinfo/documentos/informetransparencia.pdf>

Debilidades de la vigilancia ciudadana y limitaciones a la participación

La falta de transparencia que acabamos de ver para el caso de las instituciones públicas tiene un correlato en el desconocimiento y falta de capacidad para exigir el cumplimiento de la ley por parte de los ciudadanos.

Pero la Ley de Transparencia no es la única que, estando vigente y siendo supuestamente útil para mejorar la capacidad de rendición de cuentas del Estado, no se implementa de manera apropiada. Como parte del proceso de descentralización se han creado formalmente espacios de participación ciudadana, como los presupuestos participativos y los Consejos de Coordinación Regionales y locales en todos los gobiernos descentralizados. Sin embargo, estos sólo funcionan bien en tanto la autoridad local o regional muestre una actitud de apertura a la participación de organizaciones sociales. Y la utilidad de esos espacios flaquea, particularmente, del lado de la vigilancia. En el caso de los presupuestos participativos, los comités de vigilancia tienen que lidiar contra la barrera del secreto en el manejo de la información y de la toma de decisiones. No son pocos los casos en los que la autoridad opta por no ejecutar un proyecto priorizado sin dar explicaciones que justifiquen tal decisión. Generalmente, poco pueden hacer los comités de vigilancia y las organizaciones sociales ante ello.

Es cierto que la actitud cerrada del Estado, particularmente de las autoridades, limita las posibilidades efectivas de vigilancia de la gestión pública. Pero, también es cierto que no es el único factor. La vigilancia ciudadana (auditoría social, fiscalización ciudadana, contraloría social o como se le llame) también encuentra dificultades en las organizaciones sociales. En nuestro trabajo en el interior del país hemos encontrado que, en términos generales, ellas no siempre tienen un manejo apropiado de los conceptos, objeto y herramientas del marco normativo que favorece la rendición de cuentas¹¹. Al combinarse la actitud limitante del lado del Estado con las incapacidades de las organizaciones sociales, se tiene un ambiente marcado por la fatalidad, desconfianza y desazón. Como veremos después, este ambiente llega a servir en algunos casos como caldo de cultivo para que detonen conflictos sociales violentos, que toman como justificación la extendida percepción de corrupción.

11 En la Parte 2 de esta guía discutiremos el concepto de rendición de cuentas y la transparencia como elemento de aquel.

No podemos dejar de mencionar con respecto a la debilidad de la ciudadanía que, para vigilar la gestión de los recursos, la actuación de los medios de comunicación, el periodismo (particularmente el de investigación) es un arma fundamental para luchar contra la corrupción, desde el lado de la sociedad. Sin embargo, hemos visto que nuestro periodismo, especialmente en el interior, sufre de muchas carencias y vicios.

De corrupto a campeón moralizador en una vuelta de tuerca editorial

El día 27 de septiembre de 2004, el diario cajamarquino El Clarín publicó una nota titulada "Descubren cuenta secreta del Gobierno Regional". Además de ilustrar la nota con fotos exclusivamente del entonces presidente regional, el texto empezaba de la siguiente manera: "El escándalo del año involucra al mandatario regional Felipe Pita Gastelumendi". Sin embargo, al día siguiente (28-9-04), el mismo diario publicó el siguiente titular: "Investigan cuenta, caiga quien caiga – Enérgica actitud moralizadora del Presidente regional-". La actitud del diario hacia el ex presidente era diametralmente opuesta.

Es poco probable que este cambio se debiera a la aparición de alguna prueba fehaciente que aclarara la situación de la autoridad frente a la grave denuncia; más aún si se toma en cuenta el hecho de que la nota publicada el 27 de septiembre fue el resultado de una investigación periodística –una de las pocas realizadas durante el año 2004 en la región-. ¿Cómo explicar, entonces, el abrupto cambio de actitud? Diversas conjeturas fueron esgrimidas por informantes cajamarquinos entrevistados por Proética, las cuales se pueden resumir en dos: o hubo un arreglo probablemente económico, o hubo una fuerte reacción de parte del Presidente al medio que se dio de manera privada (lo que coloquialmente llamamos "una cuadrada"). En ambas posibilidades queda expuesta la debilidad del medio de comunicación.

Tomado y adaptado de:
Mapa de riesgos de corrupción – Cajamarca
Proética 2005, pp. 100

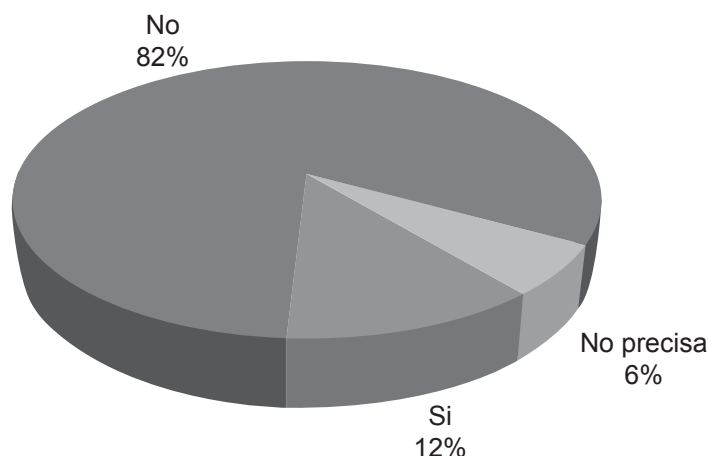
4. LOS COSTOS DE LA CORRUPCIÓN

Transparency International, sistematizando gran parte de las reflexiones sobre las consecuencias de la corrupción, distingue cuatro tipos: políticas, económicas, sociales y ambientales.

Costos políticos

En el campo político, la corrupción constituye un enorme obstáculo a la democracia y al imperio de la Ley, pues las instituciones públicas pierden legitimidad al convertirse en instrumentos para obtener beneficios privados indebidos. TI destaca que, si bien esto es peligroso en democracias sólidas, es más grave aún en democracias emergentes (en el caso de Perú, diríamos “frágiles”) precisamente porque para consolidarse las instituciones necesitan demostrar que son imparciales y eficientes, lo cual es impedido por la corrupción. La información que recoge la más reciente encuesta sobre corrupción de Proética muestra, por ejemplo, que hay una extendida sensación entre la gente de que los propios ciudadanos no respetan las leyes.

Gráfico 5: ¿Considera que los peruanos respetan las leyes?

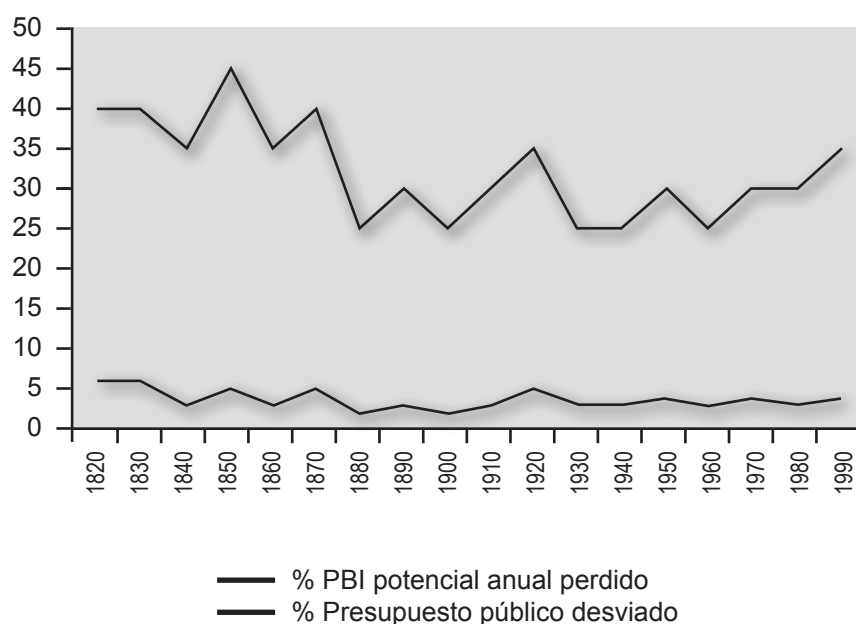


Costos económicos

Los costos económicos tienen que ver, en pocas palabras, con que se pierde parte de la riqueza nacional, tanto pública como privada. Con respecto a esta última, ya hemos visto que la corrupción afecta el desarrollo del libre mercado y distorsiona la competencia; mientras que, en el caso de la privada, hemos visto, a través de varios casos, que los fondos del Estado son desviados para satisfacer intereses privados. En

el gráfico siguiente puede apreciarse el cálculo que hace el historiador Alfonso Quiroz sobre las pérdidas económicas del Perú debido a los actos de corrupción registrados, destacando el hecho de que, al menos, la tercera parte del presupuesto público ha sido apropiado indebidamente (Quiroz 2005).

Gráfico 6: Costos macroeconómicos estimados de la corrupción en el Perú (1820 - 2000)



Costos sociales

Los efectos de la corrupción sobre el tejido social, para TI, son los más dañinos porque erosionan la confianza de la gente, particularmente hacia el sistema político, el Estado y hacia la autoridad. Nosotros agregaríamos que también debilitan la confianza interpersonal: percibimos que vivimos en un ambiente corrupto, creemos que las otras personas actuarán de manera corrupta, por lo cual preferiremos adelantarnos y corromper primero para obtener un beneficio cualquiera; en otras palabras podemos decir que se reproduce la "criollada". TI, advierte, además, que la frustración y la apatía producida por la inevitabilidad de la corrupción se traducen en una sociedad civil débil; ello, a su vez, limpia el camino para la aparición de déspotas o para que líderes inescrupulosos, democráticamente elegidos, conviertan la riqueza nacional en su tesoro personal. También podemos agregar que, como ya adelantamos, la frustración ante la ineficiencia o corrupción de mecanismos formales de denuncia puede traducirse también en violencia.

El asesinato del alcalde Robles

El 26 de abril de 2004 fue asesinado Cirilo Robles, alcalde de la provincia de El Collao-Ilave, Puno. Pobladores de la provincia entraron a la casa de Robles, donde él y algunos miembros del Concejo leales estaban reunidos. La turba lo sacó a la fuerza, lo arrastró por la ciudad y lo torturó hasta que murió.

El descontento social hacia la administración de Robles había llegado a un punto de no retorno cuando el teniente alcalde, Alberto Sandoval, denunció actos de corrupción en la ejecución de la carretera Ilave-Masacruz. Según Sandoval, el municipio reportó gastos que no fueron ejecutados y acusó al alcalde de apropiarse de esos fondos. Después de ello, el poder local se dividió entre las dos autoridades, la opinión pública se radicalizó y el conflicto explotó, azuzado por líderes opositores a Robles. Muchas movilizaciones tomaron lugar antes de la muerte del alcalde.

Los analistas coinciden en que el elemento movilizador de la población fue la percepción de corrupción, aunque la causa final fue la lucha política por el poder local. Meses después de los eventos, la Contraloría encontró que el alcalde no era responsable de las denuncias realizadas en su contra, a pesar del estilo opaco y autoritario con que gobernó y de varios otros casos que no fueron investigados formalmente.

Elaboración propia con información de:

Carlos Iván Degregori (2004) y servicio de noticias de Asociación SER (www.ser.org.pe)

Costos ambientales

Finalmente, TI llama la atención sobre las consecuencias ambientales, pues la falta de normas o la corrupción para evitar cumplir las regulaciones ambientales permiten a grandes poderes económicos lucrar de manera indebida con los recursos naturales de un país. Esta organización resalta que este problema afecta a todos, en tanto muchas grandes empresas de los países desarrollados encuentran en la debilidad y “sobornabilidad” de funcionarios de los países subdesarrollados muchas posibilidades de aprovechamiento económico.

¿Se puede cuantificar el costo de la corrupción?

No se puede. Es cierto que algunos expertos usan análisis econométricos u otros métodos empíricos para tratar de ponerle un número (mejor si tiene símbolo monetario) a los costos de la corrupción. Pero, es virtualmente imposible lograr resultados precisos. Primero, porque no hay registro de los sobornos pagados, excepto de los casos investigados, pero hay muchos que no llegan a serlo. Y, segundo, porque muchos pagos no se hacen en dinero, sino en otros bienes (desde una casa o un terreno, un televisor, botellas de whisky, hasta una gallinita o un molde de queso), servicios (desde favores con trámites o créditos hasta sexo) o, incluso, en promesas de favores a futuro. Además, si se precisara la cantidad de sobornos, el monto económico de proyectos que se hacen solo para favorecer intereses corruptos y la cantidad de deuda pública que se afecta por esos proyectos prescindibles, ¿cómo se integra al cálculo la erosión de la confianza pública y el deterioro de la legitimidad el gobierno, que son resultados directos de la corrupción?

Adaptado de:

Transparency International, Frequently asked questions about corruption
http://www.transparency.org/news_room/faq/corruption_faq

1. RENDICIÓN DE CUENTAS

¿Accounta... qué?

“Rendición de cuentas” es un concepto que intenta traducir la palabra inglesa *accountability*. Desde que la ciencia política latinoamericana olió lo que involucraba esta palabra ha habido varios intentos por conseguir un equivalente en castellano, pero aún no se ha llegado a una palabra que genere consenso.

Los esfuerzos más conocidos son las palabras “responsabilización”, acuñada por el Consejo Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), que enfatiza el elemento de responsabilidad que descansa en la relación entre soberano y gobernados en el concepto anglosajón original; y “responsabilidad” (difundida por USAID en nuestro continente), que más bien se concentra en la dimensión de transparencia e información (y que incluso llegó a ser usado en los manuales de auditoría gubernamental de la Contraloría General de la República).

Sin embargo, conceptualmente, los términos, a pesar de los avances dados, no han terminado de apropiarse de las diferentes dimensiones de la palabra original. Formalmente, además, presentan el límite de que no prestan libertades lingüísticas, como para calificar. Por ejemplo, el gobernador de un estado en Norteamérica puede ser *accountable*. ¿Cómo diríamos en el caso de un presidente regional si queremos calificarlo usando el potencial equivalente en castellano?

Frente a estas limitaciones, antes que introducir otro neologismo, preferimos usar la conocida frase “rendición de cuentas” por su uso ya extendido, siempre y cuando se haga dos precisiones desde el inicio y se les tenga siempre en mente al enunciarla (Schedler 2004):

- No debe perderse el sentido claro de obligación que *accountability* tiene en su ambiente lingüístico original. Muchas veces, en el uso

que se le suele dar a “rendición de cuentas” pareciera sugerirse que se trata de un acto voluntario del soberano, como si fuera una concesión que éste, generosamente, le hace al pueblo. No es así, la rendición de cuentas, tal como la entendemos en este texto, incluye una dimensión de obligación por parte de quien está sujeto a rendirlas.

- Para redondear la idea anterior, tampoco debe perderse el doble sentido que originalmente tiene accountability, el ida y vuelta; es decir, no sólo implica una rendición obligatoria de cuentas, sino que también es complementada por el derecho a exigir cuentas que tienen los ciudadanos. O sea, cuando usemos rendición de cuentas (ya sin comillas) en lo que sigue de este texto estaremos implicando también la dimensión de derecho, cuyo cumplimiento y garantía son, por lo tanto, exigibles.

La rendición de cuentas es una relación entre Estado y sociedad (autoridad y ciudadanos) que implica el contrapeso al poder y, por lo tanto, pone límites al ejercicio abusivo de éste. Es por ello que podemos contraponerlo a la corrupción que, como ya hemos visto, se origina en las posibilidades para abusar del poder.

Es importante que las autoridades y los ciudadanos entiendan que la rendición de cuentas no busca eliminar el poder. Al contrario, este concepto parte del reconocimiento de la existencia medular del poder en la administración de las cosas públicas; e, incluso, reconoce que en algunos casos el poder puede (y debe) ser ejercido bajo condiciones de opacidad, pero precisamente por ello también es que exige que haya mecanismos para que ese ejercicio opaco encuentre la manera de volverse diáfano (generalmente, después de que las condiciones que lo volvieron opaco cambian).

Elementos

Pasemos ahora a desmenuzar el concepto de rendición de cuentas en los tres elementos que la componen. Como ya dijimos, estamos trabajando con un concepto que se origina en otro idioma (y, por lo tanto, en otra cultura), por lo cual consideramos apropiado poner al costado de cada elemento, entre paréntesis, la palabra inglesa que lo genera.

Transparencia (answerability): Definida como la obligación de una persona que se desempeña en un cargo de poder encomendado para brindar información sobre sus acciones y, además, dar explicaciones de manera transparente sobre las decisiones asumidas. Debe notarse que informar y explicar son dos cosas diferentes: no basta decir (informar) cómo se ha gastado el presupuesto de una entidad, por ejemplo, sino que, para que haya transparencia completa, debe haber una justificación de cómo se ha hecho ese gasto (explicar).

Sanciones (enforcement): Referida a que las personas en cargos de poder conferido desempeñan sus funciones de manera responsable con el encargo y están sujetas a sanciones si es que llegan a defraudar esa confianza.

Receptividad (receptiveness): Entendida como la capacidad de la autoridad para ser receptiva a la opinión de los ciudadanos y la obligación de actuar así.

Dimensiones

La rendición de cuentas está constantemente siendo puesta en práctica por las personas. De hecho podemos decir que, en toda relación en donde haya confianza de por medio, hay algún grado de rendición de cuentas. Por eso, en nuestras vidas privadas continuamente exigimos cuentas o se nos exige rendir cuentas: como padres, como hijos, como maestros o estudiantes, como esposos, novios o ex esposos, como jefes y subordinados, como amigos, etc.; en todas estos roles nos relacionamos con otras personas dentro de parámetros de confianza y las cuentas son exigidas en todas direcciones.

Para efectos de esta guía no nos interesa ahondar en este denso e inacabable conjunto de rendiciones de cuentas en la vida privada. Nos vamos a concentrar en el igualmente denso tramado de rendiciones de cuentas en el ámbito público y, para orientarnos en él, recurriremos, como la mayoría de la literatura existente, al esquema del politólogo Guillermo O'Donnell que agrupa dos tipos de rendición de cuentas: horizontal y vertical.

La rendición de cuentas horizontal se refiere a las relaciones de control que se dan entre agencias del Estado, mientras que la rendición de cuentas vertical es el control que ejerce la sociedad hacia el Estado.

Discutamos y precisemos a continuación algunos puntos que pueden ser materia de confusión.

Con respecto al control horizontal, su nombre nos remite, en principio, a una relación entre iguales. De hecho, en la teoría democrática, la división entre tres poderes del Estado (Ejecutivo, Judicial y Legislativo) es el paradigma de este tipo de rendición de cuentas, pues los tres se limitan y contrapesan mutuamente. En la práctica, sin embargo, sabemos que el equilibrio no es perfecto al punto de que, en ciertos casos, la división puede llegar a ser una pantalla meramente formal de autoritarismo con careta de democracia (basta recordar cómo durante los años noventa congresistas y magistrados estaban al servicio del núcleo corruptor instalado en la sombra del Ejecutivo).

Sin embargo, no nos vamos a hacer problemas con los desequilibrios a los cuales el nombre puede inducir. Es por esa razón, que vamos a entender como rendición de cuentas horizontal la relación de control entre entidades del Estado. Para llevar a cabo esto, tenemos que asumir tres condiciones: i) que no estamos dentro de un autoritarismo, ii) que en la realidad es prácticamente imposible encontrar una relación entre agencias estatales perfectamente simétrica, y, iii) es deseable que la agencia controladora, por lo menos en el campo de su competencia, sea más poderosa que la agencia controlada.

Ejemplos de rendición de cuentas horizontal

- El Concejo municipal le pide cuentas al alcalde sobre el lento avance en el mantenimiento de pistas en la ciudad.
- Un Director Regional de Educación le pide cuentas al director de una UGEL de su jurisdicción sobre las contrataciones de maestros sin haber respetado los resultados del concurso.
- Inspectoría General de la Policía le pide cuentas a los miembros del Comité Especial de Adquisiciones sobre la compra de equipos GPS para las patrullas a un precio superior al de mercado.
- La Oficina de Control de la Magistratura le pide cuentas a un magistrado de la Corte Superior sobre una resolución controvertida.
- La comisión de energía y minas del Congreso de la República le pide cuentas al ministro del sector sobre la concesión sin licitación de un terreno protegido a un consorcio para levantar una planta de energética.
- El organismo regulador de telecomunicaciones le pide cuentas a una empresa de telefonía móvil por una serie de denuncias de usuarios quejándose de la mala calidad del servicio público.

“¡Exijo una explicación!”

Rendición de cuentas para reducir la corrupción

Y con respecto a la rendición de cuentas vertical, también, debido al mismo nombre, inmediatamente se le suele asociar con una relación totalmente desbalanceada: arriba quien tiene poder y abajo quien no lo tiene. Al definirla hemos dicho que se trata del control de la sociedad hacia el Estado, pero la verticalidad fácilmente permite identificar relaciones de completo desequilibrio dentro del Estado. Sin embargo, ya hemos visto esta situación en el caso del otro tipo de rendición de cuentas y hemos convenido en que cualquier relación de control que se presente dentro del Estado será parte del tipo horizontal.

En consecuencia, cualquier rendición de cuentas que vaya del Estado hacia la sociedad será catalogada como vertical. Podemos identificar dos sub-tipos: i) rendición de cuentas electoral, que se da cuando el votante expresa su apoyo o castigo a los líderes en campañas periódicas; y, ii) rendición de cuentas propiamente social o societal, que se da mediante la vigilancia de organizaciones sociales o ciudadana a la gestión pública o viceversa (la autoridad informando y explicando ante los ciudadanos); así también, mediante la interpelación a actores políticos e, incluso, dependiendo siempre de las capacidades de las organizaciones, mediante la sanción a autoridades o funcionarios.

En cuanto a este último punto, algunos autores hablan de la posibilidad de que miembros descolantes de la sociedad, intelectuales, o artistas por ejemplo, puedan colocarse al mismo nivel de las altas autoridades públicas y exigirles cuentas desde una posición diferente. Aún en ese caso de posible horizontalidad, seguiremos hablando de rendición de cuentas vertical, pues sigue tratándose de una relación autoridad – ciudadano.

Ejemplos de rendición de cuentas vertical

- El comité de vigilancia del presupuesto participativo 2008 del municipio de Miraflores (Lima) denuncia en un medio al alcalde del distrito por no haber ejecutado los proyectos priorizados por un monto de S/. 20 millones y le exige explicaciones.
www.elcomercio.com.pe/edicionimpresa/html/2008-10-16/vecinos-miraflores-definiran-votacion-obras-prioritarias-2009.html
- En las elecciones descentralizadas de 2006, dos presidentes regionales (de Lambayeque y de Piura) fueron reelegidos por la población, por la aprobación a su gestión.
- El 19 de marzo de 2009, en un programa radial de la mañana, un funcionario de Luz del Sur rindió cuentas ante los periodistas y al público que llamaba a la estación sobre las razones de la posible alza del costo del servicio público de electricidad.
- El Comité de Ética de un partido político le exige cuentas a un líder partidario, quien como congresista protagonizó un escándalo de corrupción cuando un medio de comunicación denunció que habría contratado asesores “fantasmas” en su despacho congresal.
- El escritor Mario Vargas Llosa publicó en El Comercio (8 de marzo, 2009) una columna criticando la posición del Presidente de la República sobre un tema de interés nacional y exigiendo cuentas sobre la decisión gubernamental de no aceptar una donación extranjera para edificar un museo sobre los años de la guerra interna.
<http://www.elcomercio.com.pe/impresa/notas/peru-no-necesita-museos/20090308/256015>

2. HERRAMIENTAS PARA APLICAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS

El ordenamiento jurídico peruano ha establecido algunos parámetros y herramientas importantes que fomentan la práctica de rendición de cuentas. En esta guía nos concentraremos en los más importantes: i) la Ley de Transparencia, ii) el Código de Ética de la Función Pública, iii) las audiencias de rendición de cuentas y iv) los presupuestos participativos. Elegimos estas cuatro en virtud de que promueven la dimensión vertical de la rendición de cuentas y, supuestamente, deben apuntar a mejorar la calidad de la relación democrática entre Estado y ciudadanía.

Ley de transparencia y acceso a la información pública

Al analizar las condiciones que se combinan para que existan escenarios donde es más fácil actuar de manera corrupta, vimos que una de ellas era la inacabada implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. También vimos que el problema de la falta de transparencia es más complejo que poner a funcionar un portal electrónico, y tiene que ver, incluso, con la propia lógica de la manera de hacer política.

Sin embargo, la ley brinda una serie de estándares mínimos que es importante conocer, implementar y presionar para que se cumplan. Veámoslos a continuación.

Derecho humano fundamental

El derecho de acceder a la información es definido: 1) como humano o universal, que significa que lo poseen todas las personas por su condición de seres humanos, y, 2) como fundamental, que quiere decir que está vinculado a la dignidad misma de la persona humana.

Ambas características le aseguran, constitucionalmente (es decir, en la Constitución, la más importante norma de un país), una mayor protección por parte del Estado y un estatus especial en cuanto a garantías.

Reconocimiento internacional del derecho al acceso a la información

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), artículo 19.

“[...] 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección [...]”.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), artículo 19.

“Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de elección [...]”.

Convención Americana de Derechos Humanos (1969), artículo 13.

En el Perú, el derecho de acceder a la información pública está reconocido en el artículo 2, inciso 5, de la Constitución de 1993. Este artículo señala que toda persona tiene derecho: “[...] a solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afecten la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional [...]”

27806: el número de la transparencia

Si bien la Constitución ya reconocía el acceso a la información pública, fue recién ante el escándalo desatado por la exposición de la corrupción del régimen de los años noventa registrada en los famosos “vladivideos”, que se debatió públicamente la necesidad de una ley especial para garantizar este derecho.

La ley 27806, denominada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fue publicada en agosto de 2002 y entró en vigencia en enero de 2003. Luego, la Ley 27927 (febrero de 2003) introdujo algunas modificaciones importantes para mejorarla, como, por ejemplo, la inclusión de las empresas estatales en el ámbito de aplicación de la ley. Finalmente, el Reglamento de la Ley se publicó en agosto de 2003 mediante Decreto Supremo 072-2003-PCM.

Es importante tomar en cuenta que una ley de este tipo es parte fundamental de los compromisos asumidos por los Estados que han suscrito convenciones internacionales contra la corrupción, como la Convención Interamericana Contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (ratificada en junio de 1997) y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (conocida por sus siglas en inglés, UNCAC, ratificada en noviembre de 2004)

¿Qué entidades están obligadas a dar información bajo esta ley?

La Ley de Transparencia refiere su ámbito de aplicación a todas aquellas entidades señaladas en el artículo 1 del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley 27444):

“¡Exijo una explicación!”

Rendición de cuentas para reducir la corrupción

El Poder Ejecutivo, que incluye a todos los ministerios y organismos públicos descentralizados.

El Poder Legislativo.

El Poder Judicial.

Los Gobiernos Regionales.

Las municipalidades.

Los organismos a los que la Constitución y las leyes confieren autonomía.

Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realicen en virtud de potestades administrativas y, por lo tanto, se consideren sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de una ley que las refiera a otro régimen.

Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a las normas.

¿Qué información es pública?

La Ley establece el principio de publicidad (artículo 3), que se sostiene en el reconocimiento de que toda la información que posee el Estado se presume pública, salvo numeradas excepciones que veremos luego.

El artículo 10 de la Ley 27806 precisa un poco más la caracterización de la información pública. Así, será pública toda aquella información que:

- > haya sido creada por una entidad pública,
- > haya sido obtenida por una entidad pública,
- > se encuentre en posesión de una entidad pública,
- > se encuentre bajo control de una entidad pública.

¿Es público un informe realizado por un consultor particular?

Supongamos que la Dirección Regional de Agricultura de un departamento de la selva le encargó a una ONG un estudio para evaluar el impacto social que generaría la ejecución de un proyecto de reforestación. El equipo de consultores preparó un informe que fue entregado al director de agricultura según los términos de referencia. Ese informe cumple con tres de las características señaladas por la ley: está bajo posesión de la dirección, fue obtenido por ésta y, consecuentemente, está bajo su control. Sin embargo, no ha sido producido (creado) por la entidad pública, sino por la ONG, que es una asociación privada. Pero, no por ello el informe de impacto social deja de ser información pública y de estar sujeto a ser publicado dentro de los términos de esta ley. Podemos agregar que el artículo 10 de la Ley de Transparencia señala que también se considera como información pública “cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales”.

Por otra parte, es importante notar la restricción que señala el artículo 13 de la Ley: “la solicitud de información no implica la obligación de las entidades de la Administración Pública de crear o producir información con la que no cuente o no tenga obligación de contar al momento de efectuarse el pedido”. Lo cual quiere decir que la información pública es aquella que existe o que debiera existir (por obligaciones o funciones de una entidad pública). En el mismo sentido, debemos agregar que, según la Ley, las entidades públicas tampoco están obligadas a hacer estudios, análisis o evaluaciones de la información que poseen cuando no corresponden con sus funciones y responsabilidades.

Tener en cuenta

Información de las empresas privadas de servicios públicos

Las personas jurídicas sujetas al régimen privado descritas en el inciso 8 del artículo 1 del Título Preliminar de la Ley 27444 que gestionen servicios públicos o ejerzan funciones administrativas del sector público bajo cualquier modalidad, están obligadas a informar sobre las características de los servicios públicos que presta, sus tarifas y sobre las funciones administrativas que ejerce.

Ley 27806, artículo 9.

¿Cómo se hace pública la información?

La Ley 27806 contempla dos grandes maneras para publicar la información. Una que podríamos llamar “proactiva”, que consiste en que la entidad está obligada a difundir información así nadie la solicite, a través de medios de comunicación, particularmente la Internet (portales electrónicos de las entidades). Y otra que podemos llamar “reactiva”, la cual consiste en que la entidad entregue cierta información ante un pedido específico realizado por una persona.

Publicación proactiva: La Ley 27806 establece que todas las entidades públicas están obligadas a publicar la siguiente información:

<p>1. Datos generales de la entidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Marco legal • Comunicados emitidos • Organización • Organigrama • Procedimientos • TUPA y otros instrumentos de gestión
<p>2. Información presupuestal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuestos ejecutados • Proyectos de inversión • Partidas salariales • Beneficios de altos funcionarios y del personal en general
<p>3. Adquisiciones de bienes y servicios</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programación • Montos comprometidos • Proveedores • Cantidad y calidad de los bienes y servicios adquiridos
<p>4. Actividades oficiales de los altos funcionarios de la entidad.</p>	
<p>5. Finanzas públicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Presupuesto (ingresos, gastos y financiamiento) • Proyectos de inversión pública en ejecución (presupuesto total, presupuesto del periodo reportado, nivel de ejecución y presupuesto acumulado) • Personal (activo, pasivo, número de funcionarios, directivos, profesionales, técnicos, auxiliares, sean nombrados o contratados por un periodo mayor a tres meses en el plazo de un año –sin importar el régimen laboral en que se encuentren—, rangos salariales y bonificaciones) • Registro de procesos de selección de contrataciones y adquisiciones • Progresos en los indicadores de desempeño establecidos en los planes estratégicos
<p>6. Información adicional que la entidad considere pertinente.</p>	

Según el artículo 5 de la Ley, la información que refieren los puntos (1), (2), (3), (4) y (6) deben ser colocados y actualizados en el portal electrónico de la entidad en Internet. Mientras que, según los artículos 23, 24 y 25, los datos contenidos en el punto sobre finanzas públicas (5) deben difundirse entre la población según las posibilidades de infraestructura y condiciones de cada localidad: puede usarse el portal electrónico, pero, de no poder implementarse, puede hacerse la publicación mediante otros medios de comunicación, que van desde el diario de mayor circulación en la localidad hasta vitrinas y folletos. Lo que es optativo es el medio a usar, no la posibilidad de publicar o no la información. Además, el artículo 25 señala que la publicación o actualización de estos datos debe hacerse trimestralmente.

Publicación reactiva: La Ley contempla que las entidades públicas respondan a pedidos específicos de información realizados por las personas. Obliga a las entidades a que implementen los procedimientos y canales necesarios para garantizar ese derecho. El procedimiento general está detallado en el artículo 11 de la Ley y en el 10 del reglamento de la misma. Aquí presentamos una versión simplificada, pero recomendamos la revisión de las normas mencionadas.

Solicitud:

La solicitud debe expresar de manera concreta y precisa la información a la que se pide acceder.

Se debe presentar a través de la unidad de trámite documentario o del portal electrónico de la entidad (lo cual supone que tal portal debe contar con un canal operativo para hacer solicitudes de información), y debe dirigirse al funcionario designado por la entidad como el responsable de brindar información (es obligación de la entidad designar a este funcionario). En el caso que no se conozca el nombre del funcionario, o se coloque uno incorrecto, es obligación de la unidad de trámite documentario canalizarlo adecuadamente.

Tener en cuenta

Los pedidos de información pública deben calificarse como tales sin importar el nombre que el ciudadano de a su requerimiento ni el formato que use para presentarlo.

“¡Exijo una explicación!”

Rendición de cuentas para reducir la corrupción

Es importante que el pedido consigne los siguientes datos del solicitante: nombres y apellidos completos, documento de identidad, domicilio y firma (o huella digital en el caso de que el solicitante no sepa firmar). En caso de menores de edad, el DNI no es necesario. El solicitante puede incluir su número de teléfono y/o su dirección de correo electrónico; esto es útil en el caso en el que se prefiera recibir una notificación telefónica antes que acercarse a recoger la información o que esté dispuesto a recibir la información por correo electrónico.

Ningún requisito formal debe impedir el ejercicio de un derecho fundamental.

No cumplir con el requisito de presentar el DNI no debe volverse un obstáculo para el acceso a la información, porque se trata de una formalidad y no un deber que imposibilita que la entidad pueda contestar o no a la solicitud. Sobre este punto, el Tribunal Constitucional ha señalado que: “si una ley pretende alcanzar un objetivo a través del cumplimiento de ciertas formalidades, pero dicho objetivo se alcanza sin seguir el referido procedimiento, no puede realizarse una interpretación que restrinja el ejercicio de un derecho fundamental” (expediente 3278-2003-HD/ TC).

Tener en cuenta

Hay tres tipos de solicitudes de información que siguen procesos distintos al proceso general que estamos describiendo aquí. Estos son:

1. El pedido hecho por otra entidad pública o funcionario público. Este tipo de solicitud se rige por lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 27444, el cual establece el proceso de colaboración entre entidades, y obliga a las entidades públicas a brindar la información que les sea requerida por otras entidades o funcionarios de éstas haciendo uso de su cargo.
2. El pedido hecho por una persona que desea acceder a su propio expediente. Este tipo de pedido corresponde al derecho que tienen los administrados a acceder en cualquier momento,

- directamente y sin restricciones a la información que esté contenida en aquellos expedientes de procedimientos administrativos en los cuales ellos sean parte. Además, tienen derecho a obtener copias de los documentos requeridos (artículo 55 de la Ley 27444).
3. El acceso directo a la información (artículo 12 de la Ley 27806). Toda aquella información que el ciudadano pide a modo de consulta durante las horas de atención al público debe ser entregada de manera directa e inmediata. Generalmente, se trata de consultas sobre funciones o actividades de la entidad o relacionadas con ella: ¿Dónde puedo pagar esta tasa? ¿Dónde queda el puesto de salud más cercano?

Costo del pedido de información:

El único costo que debe asumir el solicitante es el de la reproducción de la información requerida (artículo 20 de la Ley). El monto de la tasa debe figurar en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de cada entidad. Esta tasa sólo podrá incluir aquellos costos directa y exclusivamente vinculados con la reproducción de la información solicitada (artículo 13 del reglamento). O sea, en ningún caso podrá incluirse dentro de los costos el pago por remuneraciones o uso de infraestructura ni cualquier otro concepto ajeno a la reproducción.

La Defensoría del Pueblo ha señalado que el costo de reproducción no debe ser equivalente o superior al costo del mercado, porque el Estado no puede lucrar a costa del ejercicio de un derecho fundamental. El precio del mercado siempre implica una ganancia y, en todo caso, puede servir como criterio para advertir cuándo nos encontramos frente a una tasa arbitraria o excesiva.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo también ha señalado que el cobro adicional que muchas entidades establecen para las copias fedateadas o certificadas resulta contrario al derecho de acceso a la información pública. En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional (expediente 058-96-HD/ TC) ha precisado que el acceso a copias fedateadas se rige por lo dispuesto en el artículo 2, inciso 5, de la Constitución, el derecho a acceder a la información pública, lo cual nos remite a la Ley 27806.

Respuesta:

El artículo 11 de la Ley señala que la entidad tiene un plazo máximo de siete días útiles para atender la solicitud, prorrogables excepcionalmente por cinco días útiles adicionales siempre que dicha prórroga sea comunicada al solicitante dentro del primer plazo. La entidad contactará al solicitante a través de los datos que éste entregó al momento de hacer su solicitud, por lo que es importante que la dirección, el teléfono y el correo electrónico (si optara por ponerlos) deben estar claros.

Si no responde en los plazos previstos, el solicitante puede considerar denegado su pedido. En este caso, y también cuando la respuesta dada sea ambigua o incompleta, se puede interponer un recurso de apelación¹². La apelación debe ser respondida en un plazo máximo de diez días útiles. Si no responde o se responde denegando el pedido, se da por agotada la vía administrativa y el solicitante puede optar por recurrir a la vía judicial e iniciar un proceso contencioso administrativo o interponer un recurso de Habeas Data.

El proceso contencioso administrativo sirve para impugnar una resolución administrativa dada en última instancia. En el caso del Habeas Data se busca reestablecer el ejercicio de un derecho fundamental lesionado.

Es importante añadir que, desde la entrada en vigencia del Código de Procedimientos Constitucionales (Ley 28237), ya no es indispensable agotar la vía administrativa para poder recurrir a la vía judicial. Si el solicitante lo estima conveniente puede simplemente interponer un Habeas Data después de los 10 días útiles en el que presentó su pedido y se lo denegaron o, en su defecto, no estuvo satisfecho con la respuesta.

En la sentencia, el juez puede ordenar al demandado cumplir con la entrega de la información y puede, también, exigir a la entidad pública que modifique sus normas a fin de adecuarlas a la Constitución y a la Ley de Transparencia.

12 El Tribunal Constitucional ha señalado que la información que se entrega debe ser veraz, oportuna, completa, clara, adecuada y actualizada; de lo contrario se estaría afectando el derecho de acceso a la información (sentencia 1797-2002-HD/TC publicada el 22/10/2003). Esto es válido también para la información que se publica obligatoriamente en los portales electrónicos o que se debe difundir a la población por otros medios.

Características del Habeas Data

Los procesos constitucionales son más rápidos que los procesos judiciales regulares.

En los procesos constitucionales no existe etapa probatoria.

Los jueces deben tramitar con preferencia los procesos constitucionales. La tramitación defectuosa o tardía será sancionada por los órganos competentes.

La resolución de la segunda instancia que declara infundada o improcedente la demanda de Habeas Data puede ser cuestionada a través del recurso de "agravio constitucional" ante el Tribunal Constitucional, dentro del plazo de diez días, contados desde el día siguiente de notificada la resolución.

Cuando se deniega el recurso de agravio constitucional, procede la queja que se interpone ante el Tribunal Constitucional a los cinco días de notificada la denegatoria.

Las sentencias dictadas por los jueces constitucionales tienen prevalencia sobre las de los restantes órganos jurisdiccionales y deben cumplirse bajo responsabilidad.

Donde se interpone el Habeas Data

Ante los jueces de primera instancia, especializado en lo civil, del lugar donde ocurrieron los hechos o del domicilio del autor de tales hechos.

Requisitos para interponer un Habeas Data

Que el demandante haya reclamado previamente, por documento de fecha cierta, el respeto de su derecho de acceso a la información.

(La copia del pedido de información con sello de recibido por la entidad será el documento de fecha cierta.)

El demandado deberá haberse ratificado en su incumplimiento o simplemente no habrá respondido el pedido dentro de los diez días útiles siguientes a la presentación de la solicitud.

Excepciones al derecho a acceder a información pública

La Constitución establece que hay información que no toda persona tiene derecho a conocer: la información referida a la intimidad personal o la seguridad nacional están exceptuadas del derecho de acceso. Además, se precisa que el Congreso de la República puede establecer, mediante ley, otros supuestos de exclusión.

La Ley 27806, siguiendo esa pauta constitucional, desarrolla con detalle todos los casos en los que se puede limitar el acceso a la información:

Información secreta (artículo 15): Es aquella cuya divulgación puede afectar la seguridad nacional o la subsistencia del sistema democrático. Debe anotarse que la Ley es clara en señalar que sólo es posible usar esta clasificación si no existe otro modo de garantizar la seguridad de las personas, la integridad territorial y la subsistencia del sistema democrático, así como las actividades de inteligencia.

Ejemplo

La disposición de tropas en las zonas de frontera.

Información reservada (artículo 16): Es aquella cuya divulgación, al igual que en la situación anterior, puede afectar la seguridad nacional o la subsistencia del sistema democrático, pero está referida a operaciones policiales destinadas a acabar con la criminalidad en el país. También es reservada aquella información que forma parte de las tratativas y negocios del Estado previos a la firma de un acuerdo. La Ley señala expresamente que, tan pronto como desaparezcan las causas que motivaron la reserva en el manejo de la información, ésta debe volverse de acceso público.

Ejemplo

Los datos de inteligencia y el plan de un operativo policial para detener a una banda de secuestradores.

Precisiones sobre la seguridad nacional

El concepto de seguridad nacional es definido por la Ley 28664 (Ley del Sistema de Inteligencia Nacional) como la condición de viabilidad, estabilidad, continuidad y bienestar del Estado y la nación, que se garantiza a través de políticas públicas de defensa, orden interno e inteligencia, así como en campos o dominios no militares (diplomacia, por ejemplo).

Ante una definición de seguridad nacional como esta, es poco probable encontrar información que pueda ser clasificada de “secreta” o “reservada” en un municipio o en un gobierno regional, incluso en la mayoría de ministerios. Se trata de datos del ámbito militar, policial y relaciones internacionales que están en entidades como Ministerio de Defensa, Interior, el Congreso o en Cancillería.

Información confidencial (artículo 17).- La Ley define una serie de supuestos para clasificar la información como “confidencial”, que se expone a continuación:

- Recomendaciones u opiniones que sean parte del proceso previo a la toma de una decisión de gobierno. Tomada la decisión, cesa la excepción.
- Información protegida por secreto bancario.
- Información de expedientes administrativos en trámite o en investigación de acuerdo con la potestad sancionadora de la Administración Pública. El expediente pasa a ser de acceso público cuando termina el procedimiento o a los seis meses desde que se inició.
- Información preparada por asesores jurídicos que pudiera revelar la estrategia de defensa en un proceso administrativo o judicial. Se vuelve pública cuando termina el proceso.
- Información sobre datos personales cuya publicidad sea una invasión de la intimidad personal o familiar. La información referida a la salud personal se considera comprendida dentro de la intimidad personal.
- La información que exceptúe la Constitución o una ley aprobada por el Congreso.

Nuestra experiencia, que coincide con la de varias otras instituciones (entre ellas IPYS), nos muestra que constantemente se recurre al carácter confidencial de la información para denegar el acceso a ella. En muchos casos, se alude a la protección de la intimidad. Como los límites eran poco claros, el Tribunal Constitucional se pronunció al respecto:

Intimidad

La intimidad debe entenderse como el ámbito personal en el cual un ser humano tiene la capacidad de desarrollar y fomentar libremente su personalidad. Por ende, se considera que está constituida por los datos, hechos o situaciones desconocidos para la comunidad que, siendo verídicos, están reservados al conocimiento del sujeto mismo y de un grupo reducido de personas, y cuya divulgación o conocimiento por terceros trae aparejado algún daño.

Tribunal Constitucional
Expediente 6712-2005-HC/ TC.

“¡Exijo una explicación!”

Rendición de cuentas para reducir la corrupción

Ello quiere decir que la intimidad debe entenderse como el ámbito más sensible de la vida privada de un sujeto: estilo de vida, gustos, salud, preferencias sexuales, apariencia del cuerpo, costumbres y creencias, la vida de sus familiares, etc.

Por el contrario, la información consignada en la hoja de vida de un funcionario público no es confidencial, porque contiene datos importantes sobre los meritos profesionales y calificaciones de la persona. En los casos en los que la hoja de vida contiene, además de toda la información de la experiencia profesional, ciertos datos de índole confidencial que no quieren hacerse públicos (porque tienen que ver con la vida familiar de la persona, como el número de teléfono de la casa) deben tacharse esos datos pero permitirse el acceso a la información disponible del documento (artículo 19)¹³.

Con respecto al uso de las excepciones, el Tribunal Constitucional ha sido claro al señalar que la entidad deberá señalar las razones objetivas por las cuales decide negar determinada información calificándola como secreta, reservada o confidencial. Es decir, no basta con que una entidad diga que no se brinda tal información porque es, por ejemplo, “confidencial”, sino que se debe justificar ese carácter (expediente 950-00-HD/ TC). Y, además, concluye que si no se dan razones apropiadas, se está incurriendo en una violación por omisión del derecho fundamental a la información, consagrado en la Constitución (expediente 1071-98-HD/ TC).

Una última precisión, establecida por la Ley que venimos desarrollando, con respecto a las excepciones, es que ninguna norma con rango de ley puede ampliar los supuestos para que la información no se publique (como las ordenanzas que emiten los gobiernos subnacionales ni los decretos legislativos que emite el Poder Ejecutivo).

Sanciones

En caso de incumplimiento, por parte de funcionarios o servidores, a las funciones que la Ley señala, el artículo 4 de ésta establece la sanción por falta grave. Instituye, también, la posibilidad de que sean denunciados penalmente por el delito de abuso de autoridad (según la tipificación del artículo 377 del Código Penal).

12 Lo que establece este artículo es válido también para el caso de documentos que contienen información no restringida con información secreta o reservada, según la Ley: la entidad está obligada a mostrar la parte del documento que no está sujeta a secreto o reserva.

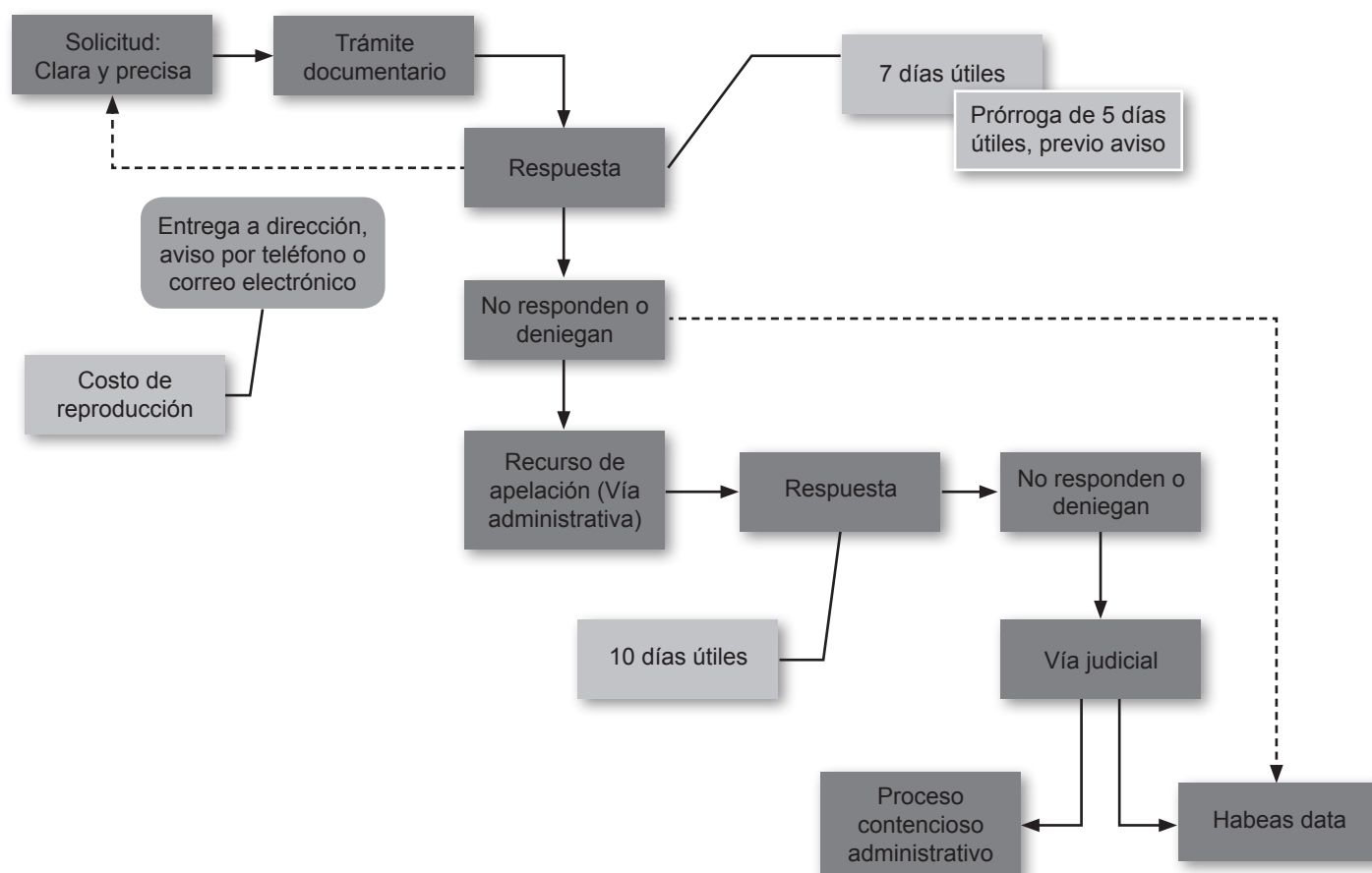
El canal penal es bastante claro, pues el abuso de autoridad está tipificado y la pena está definida en el mismo artículo mencionado en el Código Penal (no más de dos años de pena privativa de la libertad y treinta a sesenta días de multa). La denuncia penal se presenta ante el fiscal de turno, quien inicia las investigaciones y determina si existe o no mérito para acusar al denunciado ante el Poder Judicial.

El canal administrativo, sin embargo, presenta un vacío en la sanción, ya que la pena no está precisada. Aún cuando se puede inferir que se trata de la destitución (pues es una falta grave – máximo castigo), esto debiera aclararse en cada institución para que se pueda hacer efectiva.

Sin embargo, creemos que las instituciones no se verán forzadas a aclarar la pena respectiva si no hay denuncias que las obliguen a plantearse los temas y sentar precedentes. Paradójicamente, el canal para denunciar sí está claramente establecido: un ciudadano puede acusar a un funcionario por cometer una falta grave presentando una queja ante su superior jerárquico. Éste, de encontrarla fundada, deberá disponer el inicio de un proceso administrativo sancionador.

En el esquema 2 se presenta el flujo aproximado que debe seguir una solicitud de acceso a información pública.

Esquema 2. Flujo de una solicitud de acceso a información pública



Audiencias públicas de gobiernos subnacionales

Nuestro marco normativo considera otra herramienta para la rendición de cuentas, que, precisamente, se llama audiencia pública de rendición de cuentas¹⁴.

La obligación de rendir cuentas por parte de los gobiernos descentralizados está contemplada en la Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. El

14 En realidad el uso que se le da al nombre de esta herramienta, como si fuera toda la rendición de cuentas que hemos visto conceptualmente más arriba, ha contribuido a generar confusión, es decir, a que se enfrentan autoridades y ciudadanos.

deber de las autoridades para tomar acciones específicas en el sentido de rendir cuentas se hizo explícito con el proceso de descentralización, aunque más claramente en el caso de los gobiernos regionales.

La LOGR (27867), en su artículo 8 considera que la rendición de cuentas es uno de los principios rectores de la política y la gestión regional. Además, propone que las audiencias públicas son una de las maneras a través de las cuales tal principio puede concretarse en la práctica. Luego, en su artículo 24, esta Ley establece que el gobierno regional debe realizar, por lo menos, dos audiencias públicas al año. Y dice, además, que una de ellas debe ser en la capital de la región y la otra en una provincia distinta. El artículo establece que, en esas audiencias, el GR dará cuentas a los ciudadanos sobre los logros y avances alcanzados durante el periodo.

La información que debe ser rendida en las audiencias es la siguiente:

- Información presupuestal.
- Disposiciones regionales emitidas (ordenanzas, acuerdos de Consejo, decretos y resoluciones regionales).
- Avances en el Plan Concertado de Desarrollo Regional.
- Informes de las direcciones sectoriales regionales.
- Adquisiciones de bienes y servicios (montos, proveedores, calidad y cantidades adquiridas).
- Actividades oficiales y de participación ciudadana (que es un balance de cómo ha funcionado el Consejo de Coordinación Regional).

Yaunque los avances (ciertamente, lentos y no siempre claros), en términos prácticos, de realización de audiencias públicas de gobiernos regionales se han dado al amparo de esta ley, el marco normativo que promueve las audiencias públicas es más amplio y abarca a otras entidades. Veamos.

La Ley de los derechos de participación y control ciudadanos (26300), en su artículo 30, contempla el derecho del ciudadano a interpelar a las autoridades respecto de la ejecución presupuestal y el uso de recursos propios, así como la obligación de la autoridad a responder. Este artículo precisa que se trata de las autoridades susceptibles a esta demanda aquellas que ocupan cargos sujetos a revocatoria y remoción. En su artículo 34, esta norma precisa que la audiencia de rendición de cuentas por parte de la autoridad debe ser solicitada por, al menos, 20% de la población electoral con derecho a voto, en la respectiva circunscripción territorial.

“¡Exijo una explicación!”

Rendición de cuentas para reducir la corrupción

De otro lado, la Ley del Procedimiento Administrativo General (27444), en su artículo 182, recuerda que las normas administrativas prevén la convocatoria a una audiencia pública como formalidad esencial para la participación efectiva de terceros, cuando determinado acto al que conduzca un procedimiento administrativo pueda: i) afectar derechos o intereses en materia medio ambiental, ahorro público, valores culturales, históricos, derechos del consumidor, planeamiento urbano o zonificación; o, ii) cuando el pronunciamiento sobre autorizaciones, licencias o permisos que el acto habilite incida directamente sobre servicios públicos. El artículo referido también establece que, durante la audiencia pública, cualquier tercero, sin necesidad de acreditar legitimación especial, está habilitado para presentar información verificada para requerir el análisis de nuevas pruebas, así como expresar su opinión sobre las cuestiones que constituyan el objeto del procedimiento o sobre la evidencia actuada. Finalmente, el artículo es claro al señalar que durante la audiencia no procede formular interpelaciones a la autoridad.

Rendición de cuentas en el presupuesto participativo

Detengámonos en los mecanismos considerados dentro del proceso del presupuesto participativo un momento, para terminar con la revisión de las principales herramientas legalmente establecidas en el ordenamiento jurídico peruano que promueven la rendición de cuentas.

Aunque el solo hecho de que haya participación de la ciudadanía en la decisión sobre parte del presupuesto público de una entidad pueda caracterizarse como rendición de cuentas, según el concepto que hemos presentado más arriba, las herramientas legales precisan que la rendición de cuentas en el proceso del presupuesto participativo se concreta dentro de la quinta fase del mismo (desarrollo de los talleres de trabajo)¹⁵.

Desde el año 2002 nuestro país cuenta con normas que promueven la participación ciudadana en la gestión local y regional. Además del Plan de Desarrollo Concertado (PDC)¹⁶, otro de los instrumentos que permiten que esto se realice es el presupuesto participativo.

15 Según el Instructivo para el proceso del presupuesto participativo del año fiscal 2008.

16 El PDC es el instrumento de base territorial que orienta el desarrollo local o regional y el presupuesto participativo. Contiene los acuerdos sobre la visión y los objetivos de mediano y largo plazo de un ámbito territorial en concordancia con los planes sectoriales y nacionales. En su elaboración participan tanto autoridades elegidas como representantes de la sociedad civil. La visión del PDC es única para todas las instituciones públicas y privadas de un ámbito territorial.

El PP es un instrumento político y técnico a través del cual se garantiza la presencia del interés colectivo en la priorización del gasto público. Las autoridades regionales o locales y los representantes de la sociedad civil definen a qué y cómo se van a orientar los recursos teniendo en cuenta los objetivos estratégicos planteados en el PDC. La elaboración del presupuesto participativo requiere planificación y una permanente coordinación entre los actores del Estado y la sociedad civil, así como entre los gobiernos regionales y locales. Por ese motivo, la Dirección Nacional del Presupuesto Público del Ministerio de Economía ha publicado el Instructivo para el Presupuesto Participativo, el cual detalla todas las fases que debe tener un proceso participativo.

Recomendamos revisar la página del presupuesto participativo dentro del portal electrónico del MEF:

http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/portal_pp/html/index.php

Durante la fase llamada Desarrollo de los Talleres de Trabajo (quinta fase), entre otras cosas, las autoridades deben brindar información sobre el cumplimiento de los acuerdos tomados en el proceso participativo del año anterior, así como el nivel de avance en la implementación del PDC y el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por cada uno de los actores del proceso. De otro lado, también debe informarse (y explicar) cualquier modificación presupuestaria que se hubiera hecho por algún cambio en la priorización de las acciones.

Esta rendición de cuentas debe servir para:

- Brindar insumos para el proceso participativo en curso, en tanto permite conocer el nivel de cumplimiento de los acuerdos y el estado de los proyectos priorizados en el proceso anterior.
- Contribuir con la labor de los Comités de Vigilancia y Control del proceso anterior.
- Proporcionar información a la población de modo que puedan hacerse recomendaciones y propuestas para mejorar la gestión y anticipar preventivamente cualquier error en el manejo del presupuesto público.
- Fortalecer la relación democrática entre las autoridades y los ciudadanos, a través del diálogo.

“¡Exijo una explicación!”

Rendición de cuentas para reducir la corrupción

- Darle legitimidad política a las decisiones que se toman como parte del desarrollo del proceso participativo.
- Incrementar la responsabilidad y transparencia en el ejercicio de la función pública para prevenir actos de corrupción.

Bases normativas de la rendición de cuentas del PP

La Constitución del Perú (artículo 199) dice que los GR y GL deben formular sus presupuestos con la participación de la población. También dice que deben rendir cuentas anualmente de su ejecución, bajo responsabilidad y conforme a ley.

La ley marco del presupuesto participativo (Ley 28056) y su reglamento establecen que:

La rendición de cuentas es una fase del proceso del PP. (Artículo 6)

Los Presidentes Regionales y Alcaldes están obligados a rendir cuentas, de manera periódica, ante las instancias del PP sobre los avances de los acuerdos logrados en la programación participativa, así como del presupuesto total de la entidad. (Artículo 11)

Uno de los objetivos del PP es reforzar el seguimiento, control, vigilancia de la ejecución del presupuesto y fiscalización de la gestión, fortaleciendo las capacidades regionales y locales para fines del proceso participativo y vigilancia ciudadana. (Reglamento)

Tal objetivo se alcanza a través del desarrollo de talleres de trabajo, el primero de los cuales servirá para que la autoridad regional presente, actualice o desarrolle el PDC de la jurisdicción, para rendir cuentas sobre el avance en el logro de los objetivos estratégicos y para hacer una evaluación de los resultados del proceso presupuestario y participativo del año previo. (Reglamento)

Corresponde a la sociedad civil la vigilancia a los GR y GL respecto del cumplimiento de los acuerdos y resultados del proceso participativo. Para ello, los agentes participantes eligen y conforman los Comités de Vigilancia, Control del Presupuesto y Gestión. De encontrarse indicios o pruebas de presuntos delitos, el Comité de Vigilancia tiene la facultad de realizar la denuncia correspondiente ante la Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Ministerio Público o el Congreso de la República, según corresponda. (Reglamento)

Debemos hacer notar que la rendición de cuentas que se desarrolla en los talleres del PP es distinta de la que se realiza en las audiencias públicas que exige la LOGR, de las cuales ya hemos hablado, en tanto la información que se transparenta en el PP es más específica, acotada a los objetivos de este instrumento.

3. BREVE NOTA SOBRE EL BALANCE DE LAS HERRAMIENTAS PARA IMPLEMENTAR LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL PERÚ

Recordemos que el concepto de rendición de cuentas consta de tres elementos: la transparencia, estar sujeto a sanciones y la receptividad.

Las herramientas que hemos presentado cumplen formalmente con estos requisitos. Sin embargo, en la implementación de las mismas hay problemas, particularmente con el segundo de los elementos: las sanciones.

Y es que, a pesar de que las normas generales contemplan la obligación de las autoridades y la responsabilidad de éstas de no cumplir con transparentar la información en las audiencias, en el plano real no se cuenta con normas que permitan concretar el carácter de las sanciones al incumplimiento.

Pero la falta de sanciones efectivas no es la única pata que cojea. También la transparencia y la receptividad tienen dificultades para materializarse. La primera, en su dimensión informativa, es la que más ha avanzado, pero ello en desmedro de la dimensión explicativa. En muchos casos, las autoridades cumplen con realizar la audiencia de rendición de cuentas armando una presentación maratónica de cifras del GR o del municipio, pero sin explicar, prácticamente, ninguna de las decisiones detrás de tal o cual proyecto, compra o cambio en el plan original.

En el caso de la receptividad, ésta depende en mucho de la voluntad de apertura de la autoridad. El PP es un espacio propicio para atender las demandas de los actores sociales que participan del proceso, pero, en no pocos casos, nos hemos visto con autoridades que manipulaban la participación de las organizaciones sociales para que sólo aquellas favorables a la autoridad sean parte del proceso, lo cual sesga la representación de intereses diversos.

En suma, contamos con las bases normativas para materializar una relación de rendición de cuentas vertical; sin embargo, aún falta mejorar la calidad de su implementación, así como terminar de definir algunos aspectos formales fundamentales (como la ejecución efectiva de sanciones).

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Andina de Juristas, 2003

Corrupción Judicial.

Lima: Comisión Andina de Juristas, 2003.

Comisión de Reestructuración del Poder Judicial, 2003

Informe del Grupo de Trabajo de Política Anticorrupción y Ética Judicial.

Congreso de la República, 2002

Informe final de la Comisión investigadora sobre delitos económicos y financieros cometidos entre 1990 y 2001.

<http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/CIDEF/oscuga/informecideffinal.pdf>

Defensoría del Pueblo, 2008

Informe Defensorial N° 131. Gratuidad en las escuelas públicas: un compromiso pendiente.

Lima: Defensoría del Pueblo, 2008.

<http://www.defensoria.gob.pe/descarga.php?pb=2018>

Carlos Iván Degregori, 2004

llave: Desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización.

Lima: Grupo Propuesta Ciudadana. Cuadernos Descentralistas N° 13. Julio, 2004

http://participaperu.org.pe/apc-aa/archivos-aa/3c6bb51ada688b58c57cb18308d59d73/cd13_completo.pdf

Francisco Durand, 2005

Dinámica política de la corrupción y participación empresarial.

En: Felipe Portocarrero S. (ed.), El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2005.

Ludwig Huber, 2008

Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción.

Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Proética, 2008.

IPAE y Proética, 2008

Estudio cualitativo sobre la empresa privada y la corrupción.

Lima: Instituto Peruano de Acción Empresarial y Proética, 2008

IPYS, 2008

Relatoría de la Primera Conferencia Nacional sobre Acceso a la Información

Lima: Instituto Prensa y Sociedad, 2008.

<http://www.ipys.org/accesoinfo/documentos/informetransparencia.pdf>

Claudio Lomnitz (coordinador), 2000

Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México.

México D.F.: CIESAS, 2000.

Mathieu Mebenga, Mathias Owona Nguini & Paul Zibi, 2007

Transparency International, National Integrity Systems Country Study – Cameroon.

http://www.transparency.org/content/download/28091/423067/file/NIS_Cameroon_English_2007.pdf

ONA, 2008 (mimeo)

Patrones de corrupción en la gestión del sistema educativo.

Lima: Oficina Nacional Anticorrupción, 2008.

Omar Pereyra, 2002

Percepciones sobre la corrupción en la zona norte del Perú.

Lima: Asociación SER, 2002.

Proética, 2012

Séptima Encuesta Nacional sobre Corrupción.

<http://www.proetica.org.pe>

— 2006

Mapa de riesgos de corrupción – Ayacucho

Mapa de riesgos de corrupción – Cajamarca

Mapa de riesgos de corrupción – Huancavelica

“¡Exijo una explicación!”

Rendición de cuentas para reducir la corrupción

-- 2005

Mapa de riesgos de corrupción – Junín

-- 2004

Mapa de riesgos de corrupción – Lambayeque

Alfonso Quiroz, 2005

Costos históricos de la corrupción en el Perú Republicano.

En: Felipe Portocarrero S. (ed.), El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2005.

José Rodríguez Zepeda, 2004

Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política.

México D.F.: Instituto Federal de Acceso a la Información, 2004.

Andreas Schedler, 2004

¿Qué es la rendición de cuentas?

México D.F.: Instituto Federal de Acceso a la Información, 2004.

Transparency International Bangladesh 2008

National Household Survey 2007 on Corruption in Bangladesh

<http://www.ti-bangladesh.org/research/HHSurvey07SubstSum180608.pdf>

Daniel Treisman, 2000

Causes of corruption

Journal of Public Economics 76, 3, June 2000, pp. 399-457.

Antoninho Marmo Trevisan et al., 2003

O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil.

São Paulo: Atelie Editorial, 2003 4ta ed.

Vigila Perú

Vigilancia del proceso de descentralización N°16. Mayo-Agosto de 2008.

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Página web: www.tareagrafica.com
Teléf. 332-3229 Fax: 424-1582
Junio 2012 Lima - Perú



OPEN SOCIETY INSTITUTE