

**Combatir la corrupción en el Perú: a
diez años de Fujimori**

Víctor S. Peña-Mancillas

Víctor S. Peña-Mancillas

Doctor (c) en Políticas Públicas y Maestro en Administración Pública por la Escuela de Graduados en Administración Pública (EGAP) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Afiliado a la Cátedra de Investigación "Administración pública, gobierno y ciudadanía" de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP), del ITESM. Esta investigación se realizó como Investigador Visitante del Instituto del Perú, de la Universidad de San Martín de Porres.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

E-mail: victor.s.pena@gmail.com

Lo que motiva a los gobiernos a emprender una lucha anticorrupción pudiera no ser necesariamente el interés general, pues la corrupción personal está dentro de los "factores de riesgo para los presidentes sudamericanos que quieren completar sus mandatos".

Combatir la corrupción en el Perú: a diez años de Fujimori

Introducción

Este estudio tiene como objetivo describir, a manera de caso instrumental¹, qué se ha hecho en el Perú para combatir la corrupción después de la caída del régimen de Alberto Fujimori (1990-2000).

El ámbito espacial definido para el estudio, el Perú, no es arbitrario: el gobierno encabezado por Fujimori terminó abruptamente en su tercer mandato, en parte por hechos corruptos que se presentaron en las más altas esferas gubernamentales. José Ugaz, Procurador *ad hoc* de la Nación en el caso Fujimori-Montesinos, lo expresa de esta manera: "lo que pasó del 96 al 2000 en el Perú no tiene registro histórico de precedente parecido. Ya no era la corrupción administrativa extendida sino toda una organización criminal en control del poder" (entrevista). Lo dicho por José Ugaz coincide con los estudios que describen la época. En el Perú, como en ningún otro país, un expresidente y otros funcionarios de alto nivel fueron encontrados culpables y encarcelados por delitos asociados a la corrupción². Después del régimen fujimorista, entonces, lo que hay en el Perú es un laboratorio donde se han experimentado, a fuerza del antecedente brevemente descrito, diferentes fórmulas anticorrupción.

Siendo la corrupción un tema tan presente en la agenda pública peruana, este trabajo describe la experiencia de qué ha sucedido en la materia diez años después, es decir, del 2000 al 2010.

Como advierten diversos expertos en el tema, "muchas de las medidas anticorrupción aplicadas en América Latina no han dado los resultados esperados, y son pocos los ejemplos de éxito" (Rojas Aravena, 2006: 120). Esta situación, lejos de mermar el interés por conocer la experiencia, debe fortalecerlo, pues, en materia de diseño de políticas públicas, "lo que exige explicación no es lo correcto, sino los casos que se apartan de ese ideal (...); lo que resulta notable es lo que explican [los analistas de las instituciones]; no los resultados correctos, sino los malos; no la consecución perfecta de nuestro objetivo, sino nuestros fracasos" (Goodin, 2003: 53).

Para cumplir con el objetivo planteado, posterior a la breve introducción que a continuación se desarrolla, se reconstruye la

Recibido: 05-04-2011. Aceptado: 14-09-2011.

experiencia peruana a partir de los denominados "petroaudios", episodio de coyuntura que fue el antecedente inmediato del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción (en adelante PNLC-2008), como respuesta del Estado, dado a conocer en diciembre de 2008. Para el análisis de la experiencia se presenta el desarrollo de un marco de referencia. Los hallazgos se comparten en las conclusiones.

1. El "estado del arte": a modo de introducción

Hasta antes de 1996, la corrupción en los países era considerada asunto de política interna, donde las directivas y recomendaciones internacionales no tenían cabida (Kaufmann y Dininio, 2006). A partir de ese momento, y hasta la fecha, diversos estudios han expuesto, desde una amplia variedad de ángulos, cómo la corrupción debilita el crecimiento económico y el desarrollo (Hellman, Jones y Kaufmann, 2000; Tanzi y Davoodi, 1997; Mauro, 1997). Al día de hoy, es claro cómo la corrupción contribuye a los problemas de los países (Kaufmann y Dininio, 2006).

En ese marco, muchos gobiernos nacionales han emprendido diferentes esfuerzos para combatir (algunos dirán "erradicar") la corrupción. De acuerdo con el análisis de Nieto (2004: 55), "las campañas anticorrupción implementadas hasta ahora [en América Latina] han tenido como norte promover la participación de la sociedad civil mediante su concientización respecto de los fenómenos negativos de la corrupción, y por esa vía fomentar la participación; crear mecanismos para la detección y publicidad de casos de corrupción; e instaurar condiciones institucionales para prevenir y sancionar efectivamente estos delitos". Sin embargo, lo que motiva a los gobiernos a emprender una lucha anticorrupción pudiera no ser necesariamente el interés general pues, como lo ha señalado Hochstetler (2008: 62), la corrupción personal está dentro de los "factores de riesgo para los presidentes sudamericanos que quieren completar sus mandatos".

El estado en que se encuentra el Perú, de acuerdo con el reporte sobre la opinión pública respecto a la corrupción³, de mayo de 2010, elaborado por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, es el siguiente:

- El 71% de los encuestados considera que el peruano es poco honesto o nada honesto.
- Las instituciones peor evaluadas son: el Congreso (el 79% considera que es muy corrupto), el Poder Judicial (73% lo considera muy corrupto) y el gobierno (71% lo considera muy corrupto).

De acuerdo con el Capítulo Peruano de Transparencia Internacional Proética, "la pobreza, el desempleo y la inflación han dejado de ser los problemas principales y han tomado su lugar la corrupción en primer término (51%) y la delincuencia en segundo (41%)".

- El 86% califica como poco o nada eficiente el desempeño del Poder Ejecutivo en su lucha contra la corrupción.
- El 50% considera al gobierno de Alan García tan corrupto como los anteriores, y 20% incluso más que los anteriores.
- El 58% considera que la corrupción en el país será igual, algo peor o mucho peor en el futuro inmediato.

¿Cuál o cuáles son, de ser posible identificarlas, las causas de estos números?

Habría que agregar que, de acuerdo con el Capítulo Peruano de Transparencia Internacional Proética (2010), "la pobreza, el desempleo y la inflación han dejado de ser los problemas principales y han tomado su lugar la corrupción en primer término (51%) y la delincuencia en segundo (41%)"⁴.

Estos datos podrían referenciarse con los existentes a nivel internacional. En 2010, Transparencia Internacional publicó el *Global Corruption Barometer*, que incluye a casi 90 países. Ahí puede constatarse que solo tres de cada 10 encuestados consideran efectivos los esfuerzos anticorrupción de su gobierno (Transparency International, 2010: 24). Sirva esto para señalar que, aun cuando las cifras son altas en términos absolutos, no dejan por ello de tener un referente internacional. La pregunta, sin embargo, se mantiene: ¿qué coloca al país en esta posición?

Sea cual fuere la o las causas, a marzo-abril de 2011, el 69% desapruueba la gestión del presidente Alan García⁵. No es éste, sin embargo, el peor momento de su gestión: en los meses de septiembre y diciembre de 2008, 75 y 71% de la población encuestada, respectivamente, desaprobaban su mandato. Dicho período de tiempo, de finales de 2008, estuvo enmarcado por el tema de los "petroaudios".

2. De los "petroaudios" al Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción (PNLC) 2008

El 5 de octubre de 2008, en el programa televisivo de noticias "Cuarto Poder", se difundieron grabaciones de audio supuestamente pertenecientes a Alberto Quimper, miembro del Directorio de Petroperú, y Rómulo León Alegría, miembro del partido en el poder. En la grabación, discuten secretamente pagos mensuales fuera de la legalidad a Quimper, León y Ernesto Arias-Schreiber, el representante legal de la empresa noruega *Discover Petroleum* en Perú, a cambio de contratos petrolíferos de exploración en bloques submarinos de petróleo y campos de gas. Las grabaciones difundidas databan, de acuerdo

con la referencia hecha en el mismo programa, del 1° de febrero, del 15 de mayo, del 11 de junio y del 11 de septiembre, todas las fechas de 2008.

Al conocimiento de los audios, siguieron acciones del Congreso y manifestaciones lideradas por profesores, trabajadores, obreros y médicos para la renuncia del Consejo de Ministros. El escándalo llevó a la renuncia del Presidente del Consejo de Ministros, Jorge del Castillo, y el nombramiento de un nuevo gabinete encabezado por Yehude Simon.

En este ambiente, el Estado responde a través de la renovada Presidencia del Consejo de Ministros haciendo público un documento que denomina "Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2008".

3. Las políticas públicas anticorrupción antes del PNLC-2008

Si bien los "petroaudios" son emblemáticos del problema de la corrupción en la segunda administración de Alan García (2006-2011), no es el caso más trascendente que se ha presentado en la historia reciente del Perú.

En entrevista, el ex Procurador *ad hoc* de la Nación en el caso Fujimori-Montesinos explica que "El Perú, hasta antes del año 1990, en el que llega Fujimori al poder, era un país como cualquier otro en América Latina: con una considerable corrupción administrativa extendida a nivel de los funcionarios públicos promedio (...). Entre el 90 y el 92, mi evaluación posterior es que Fujimori estuvo empapándose de lo que era el manejo del Estado. Pero después del golpe y hacia adelante, de fines del 92 y hasta el 96, hubo una estructuración de una organización criminal que se tomó el poder: Fujimori, Presidente de la República, Montesinos, su asesor personal en materia de seguridad y narcotráfico, y Hermoza Ríos, el Comandante General del Ejército. Éste era el vértice superior de una organización triangular que se organizó⁶ (...). Del 96 al 2000, fue un saqueo total; (...) las únicas dos instituciones que sortearon con éxito este campamento fue la Defensoría del Pueblo y la Iglesia, a medias, porque también hay dudas del papel que jugó el Cardenal en su momento. Fue una organización corrupta y asesina" (en entrevista).

Fujimori

La administración del presidente Fujimori (1990-2000) es, probablemente, la más analizada desde diferentes ópticas en la historia del Perú (Murakami, 2007), pues, entre otras razones, fue "durante

el Gobierno del ingeniero Alberto Fujimori que se organizó un sistema nacional centralizado de corrupción. El referido sistema tuvo como piedra angular y organismo de mando al Servicio de Inteligencia Nacional (SIN)" (Iniciativa Nacional Anticorrupción, 2001: 9).

Así, después de haber llegado a la Presidencia del Perú por vía democrática en 1990, Alberto Fujimori disuelve el Congreso el 5 de abril de 1992⁷ provocando "la instauración de un gobierno llamado de emergencia y reconstrucción nacional, que disolvió el Congreso, intervino el Poder Judicial y el Ministerio Público, desactivó la Contraloría General, disolvió los gobiernos regionales e impuso una cúpula en las Fuerzas Armadas" (Iniciativa Nacional Anticorrupción, 2001: 7). Refiriéndose a los dos primeros años de gobierno previo al denominado "autogolpe", la Iniciativa Nacional Anticorrupción (2001: 6) identifica que "en esa etapa constitucional terminó de madurar el proyecto de copamiento y captura del Estado y la construcción de un régimen autoritario" (Iniciativa Nacional Anticorrupción, 2001: 6).

Desde el momento del "autogolpe" hasta 1998, "se dictaron de manera sistemática las normas legales para copar el Estado. Se aprobaron leyes inconstitucionales que lo permitieron y se debilitaron todos los sistemas de control del Estado" (Iniciativa Nacional Anticorrupción, 2001: 7). Como consecuencia, "desaparecieron la responsabilidad pública y el control de la responsabilidad. Los otros poderes se convirtieron cada vez más en guardianes, defensores y soporte del régimen; las autoridades se sometieron a la extorsión, el chantaje y la prebenda" (Iniciativa Nacional Anticorrupción, 2001: 7). El Procurador *ad hoc* Anticorrupción, José Ugaz, lo recuerda así: "cuando nosotros iniciamos las investigaciones, descubrimos con sorpresa que en realidad era mucho más grande y más grave de lo que originalmente nos lo habíamos planteado como hipótesis. (...). Originalmente, en una pizarra (...) comenzamos a pegar papelitos para tratar de identificar. Y para cuando nos dimos cuenta, lo que teníamos era una gran telaraña donde estaban todos los niveles importantes de poder" (en entrevista).

El problema era amplio y complejo. "Es un hito sin precedentes (...) en la historia de América Latina: no hay un solo caso en el que una organización criminal haya copado literalmente al Estado (...). En el caso peruano fue, literalmente, una captura del Estado", dice Ugaz (en entrevista) al referirse a esta primera etapa de los años noventa.

Haciendo un recuento sobre los esfuerzos anticorrupción que han sido exitosos en el mundo, se ha señalado que son el producto de trabajos conjuntos que incluyen tanto a legisladores como a la sociedad civil y, generalmente, consecuencia de una crisis profunda en el tema. Éste es el contexto arrancando el siglo XXI en el Perú.

Hacia finales del año 2000, al poco tiempo de haber comenzado un tercer mandato, el período de Fujimori termina.

Después de Fujimori: las presidencias de Paniagua y Toledo

"Paniagua hereda, de alguna manera, lo que el propio Fujimori, en los últimos meses, había generado. Fujimori, en su desesperación por capturar a Montesinos, que ya estaba prófugo a raíz de la aparición de un video donde él está sobornando a un congresista y ante el temor de que Montesinos vaya a entregar públicamente donde Fujimori aparecía comprometido, decide buscarlo y detenerlo" (Ugaz, en entrevista). El ex Procurador *ad hoc* Anticorrupción continúa su relato: "a la semana de mi nombramiento, ya empezando a estructurar la oficina, nos llegó evidencia de que Fujimori estaría comprometido (...). Ante esa evidencia, siendo Fujimori presidente, la oficina que estaba a mi encargo decide abrir una investigación contra Fujimori (...). A los tres días, Fujimori se fue del país".

Haciendo un recuento sobre los esfuerzos anticorrupción que han sido exitosos en el mundo, Heilbrunn (2006: 135) señala que son el producto de trabajos conjuntos que incluyen tanto a legisladores como a la sociedad civil y, generalmente, consecuencia de una crisis profunda en el tema. Éste es el contexto arrancando el siglo XXI en el Perú.

Tras la renuncia de Francisco Tudela, vicepresidente del Perú en el mandato de Fujimori, y la destitución de Martha Luz Hildebrandt, entonces presidenta del Congreso, asume la presidencia de manera transitoria el abogado Valentín Paniagua Corazao a partir del 22 de noviembre de 2000 y hasta el 28 de julio de 2001. Este corto lapso de gobierno bastó para fortalecer las bases de un exitoso sistema anticorrupción cuyos beneficios, aunque diluidos, aún se sienten en este país. "En el año 2000 se crearon jueces anticorrupción, fiscales anticorrupción, policías anticorrupción (...) y el Estado actúa con mayor fuerza y celeridad. (...) una característica fundamental de estos casos es que, cuando hay una fuerza especial, difícilmente puedes modificar el procesamiento. Porque son gente especializada y no se tiran para atrás fácilmente" (Matute, en entrevista).

La voluntad política se vio reflejada en acciones concretas. Durand (2004: 132) así lo describe: "Esta transición de un régimen altamente corrupto y organizado a uno capaz de enjuiciarlo se explica en relación con los *grados y formas de concentración del poder político*. La

corrupción y la renta fueron facilitadas por la doble concentración del poder en el Ejecutivo y en su interior, por la baja calidad moral en los más altos niveles y por la larga duración del régimen. Al colapsar, se crearon rápidamente, con el apoyo de la sociedad civil, mecanismos de equilibrio de poderes y vigilancia cívica que permitieron dar un salto cualitativo en otra dirección".

El abogado Ugaz (en entrevista) recuerda lo que podrían ser los principales rasgos de la estrategia general: "La oficina nuestra era lo que se llama aquí Procuraduría; el Procurador es el abogado del Estado, que en realidad tiene muy poco poder en la práctica. Pero como el sistema de justicia había colapsado, (...) tuvimos un papel muy relevante. Todos veníamos de la actividad privada; (...) eso también nos dio cierta agilidad en los primeros movimientos. A propuesta nuestra, y conforme fue decantando la situación, el Poder Judicial, con sus nuevas autoridades, creó un Circuito Anticorrupción. Se nombraron jueces jóvenes, no contaminados, muy proactivos, jueces y juezas; fueron seis en su momento, un coordinador a nivel de la Corte Superior y una Sala que se encargaba de revisar todos los casos que ellos llevaban. Y eso funcionó muy bien. A la par, la Fiscalía, con sus nuevas autoridades también, creó seis fiscalías anticorrupción (...) y un Fiscal Superior Coordinador que se encargaba de articular este trabajo". Eran mecanismos jurisdiccionales, profesionales en la investigación y regidos por la observancia del Derecho.

Ugaz (en entrevista) recuerda que "la maquinaria de administración de justicia era: la Procuraduría Anticorrupción; como abogados del Estado, nosotros proponíamos los casos a la Fiscalía. La Fiscalía hacía las investigaciones preliminares. Y luego esto pasaba a los jueces anticorrupción, que se encargaban del procesamiento. Esa maquinaria, ese subsistema que se generó al interior de la Justicia, funcionó bastante bien. Y yo diría que hasta el día de hoy ha mantenido resultados muy por encima del promedio del sistema en general".

Acerca de ese momento, Dargent (2005) considera tres aspectos importantes en el entramado institucional que se estaba formando: 1) la creación de un subsistema de justicia y policía anticorrupción que permitía el trabajo coordinado y unificado; 2) la creación de una Procuraduría *ad hoc*; y 3) la reforma a diversas normas que permitieron una acción efectiva e inmediata, incidiendo en las medidas limitativas preliminares y aprobando beneficios a cambio de la colaboración de quienes estuvieran involucrados. Sobre el tercero de

los puntos, Ugaz (en entrevista) señala que "sin esas normas aprobadas, probablemente no hubiéramos tenido las tenazas como para poder hacer lo que hicimos, que fue, primero, impedir que se vayan del país, luego capturarlos, procesarlos y ya, cuando les teníamos, tirarles un *salvavidas* y decirles 'si tú me cuentas, yo negocio contigo y te reduzco la pena'. Eso nos permitió saber rápidamente dónde estaba el dinero, quiénes eran los actores, dónde había que golpear decididamente".

"La opinión especializada nacional e internacional coincide en que el caso del Perú es, hasta cierto punto, único en cuanto se refiere al proceso de sanción a quienes formaron parte o estuvieron involucrados en un hecho de mega-corrupción como el del fujimorismo durante los años noventa" (Proética, 2004: 21). El primero de los impulsos se dio a través de mecanismos eminentemente jurisdiccionales. José Ugaz (en entrevista) identifica las lecciones que pueden aprenderse de este período: "la primera es que sin voluntad y liderazgo ético, nada camina en esta materia. Uno tiene que tener un liderazgo ético visible, Paniagua lo simbolizó con toda claridad (...) y cuando no hay esa voluntad política, hay que generarla en la sociedad civil". Además, "hay que definir quiénes son los aliados estratégicos en esta lucha; en nuestro caso fue la prensa de investigación. (...) tratar de internacionalizar el proceso, buscar aliados y luego las alianzas locales: con qué recursos cuenta uno al interior del país. (...) la juventud juega un papel muy importante en este tipo de procesos. (...) sin instrumentos legales modernos, no se puede combatir el crimen moderno. (...) y que todo este proceso estuvo de la mano de la opinión pública".

Ya después, "en paralelo [a los jueces y fiscales anticorrupción], los gobiernos, primero del señor Toledo y después este gobierno [de Alan García], quisieron formar comisiones anticorrupción, o zares anticorrupción. El primero fue el señor Toledo que recibió información de esta ola de zares anticorrupción; lo puso en su plan de trabajo y nombró a una persona como zar anticorrupción (...), pero no fue efectivo (...) porque le estaban dando condiciones de investigador cuando no tenía recursos para investigar (...); fue un problema de recursos y de definición misma de la Comisión: le dieron atribuciones que constitucionalmente no tenía (...); también tocó que el zar era una persona más hacia el marketing que hacia el resultado (...); como tal se desprestigió muchísimo" (Matute, en entrevista). Y ahí comienza lo que, podría decirse, diluye el esfuerzo emprendido en el año 2000.

Se articula, entonces, un esfuerzo denominado Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA). Después, al poco tiempo de iniciado el gobierno de Toledo, se creó la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública, presidida por un consejero presidencial en materia de lucha anticorrupción y ética pública, a quien la prensa le llamó erróneamente "Zar Anticorrupción" (Proética, 2004: 39), que fue, desde sus inicios, señalada por la organización ciudadana Proética, capítulo peruano de Transparencia Internacional, por no tener las características recomendadas por la INA.

El 3 de febrero de 2004, el presidente del Consejo de Ministros, Carlos Ferrero, anunció un Plan de Acción contra la Corrupción que contenía un conjunto de medidas inmediatas a adoptarse para luchar contra la corrupción.

De acuerdo con Proética (2004), "un intento muy valioso por reimpulsar y dotar de liderazgo a la lucha contra la corrupción fue la decisión del ministro de Justicia, Baldo Kresalja (febrero-julio de 2004), de crear un Grupo de Trabajo integrado por doce personalidades independientes (donde sólo uno de sus miembros, Yehude Simon, presidente regional de Lambayeque, formaba parte del Estado) con el encargo de elaborar propuestas de corto y mediano plazo para fortalecer la lucha contra la corrupción y la ética pública (Resolución Ministerial 245-2004-JUS de mayo de 2004)".

Todos los referidos cambios se dan en el período del presidente Toledo y comienzos del de García, es decir, en poco menos de 10 años. Esto, como puede advertirse, trae como consecuencia la imposibilidad del establecimiento institucional de un esfuerzo estructurado y sólido. Tiene, sin embargo, una explicación que será desarrollada en el apartado de la implementación de las políticas públicas.

La presidencia de Alan García

El ex Procurador *ad hoc* Anticorrupción, José Ugaz (en entrevista), reflexiona: "Toledo dejó hacer. No apoyó tan decididamente como Paniagua, pero tampoco hizo mucho problema (...). Durante el gobierno de Toledo lo que disminuyó fue la voluntad política, se adelgazó, pero no desarticuló como sí hizo este gobierno. Este gobierno decapitó la Procuraduría y, definitivamente, hoy día tenemos una caricatura de lo que fue, en su momento, el sistema".

Sobre el primer período de Alan García se ha escrito que "se vio afectado también por su incapacidad para enfrentar con eficacia el problema del terrorismo y por sus acusaciones de corrupción" (Milet

Los esfuerzos extra jurisdiccionales se han sobrepuesto en una especie de "caja china" que dificultan su implementación.

García y Gamboa Valenzuela, 2006: 58). Se ha dicho, también, que "para muchos peruanos (...), la presencia de Alan García en la presidencia era vista como una pesadilla" (Arias Quincot, 2006). La versión de García es diferente. Al diario El Mercurio diría, en 2010, que al iniciar su gestión manifestó a sus ministros que venía "de cargar por más de diez años con una cruz que no era suya"⁸, refiriéndose a los escándalos de corrupción en su primera administración.

La lista de esfuerzos por articular una política pública anticorrupción, descritos en la sección precedente, continúa en la presidencia de García: durante su período se estableció la Oficina Nacional Anticorrupción con una duración de pocos meses; posterior a los "petroaudios", ya anunciado el PNLC-2008, se constituiría un Grupo de Trabajo Intersectorial (R.M. N° 044-2009-PCM) y, a los meses, una Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Esta situación robustece lo ya advertido: los esfuerzos extra jurisdiccionales se han sobrepuesto en una especie de "caja china" que dificultan su implementación. "La superposición de las (*sic*) diversos planes y programas anticorrupción y la falta de coordinación y organización, sumado a una inadecuada implementación de las propuestas, las que terminan diluyéndose en el cumplimiento de solo algunos objetivos que se consideran prioritarios (...), son probablemente algunos de los problemas que han impedido el avance y un impacto positivo en la lucha contra la corrupción" (Arias Navarro, 2010). El diagnóstico desde el lado oficial es positivo: en palabras de Genaro Matute (en entrevista), coordinador de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, "ha habido una suerte de respuesta institucional muy fuerte en los años 2001 hasta el 2008. Después se han presentado actos de corrupción que son aislados a alto nivel, pero todavía no se ha vencido la corrupción pequeña y mediana".

El caso instrumental que se presenta tiene como eje la crisis de la administración como consecuencia de los "petroaudios", que, como ya se ha señalado, son posteriores al desmantelamiento de la hasta entonces Oficina Nacional Anticorrupción: "primero, la Oficina Nacional Anticorrupción desaparece en junio del 2008 (...). A los pocos meses se hacen públicos los audios [los "petroaudios"] que comprometen al gabinete de Del Castillo y renuncian. Porque la otra posibilidad que ya se veía venir era que los llamaran a todos al Congreso y los censuraran. Entonces prefirieron renunciar" (Arias, en entrevista).

Los "petroaudios", emblemáticos en cuanto a corrupción, no son el único caso en la administración García. ¿Qué ha hecho el Estado, en particular el gobierno, para disminuir la posibilidad de que se presenten casos como los descritos? El tema de tener planes superpuestos que dan la sensación de ineffectividad, no es exclusivo de la administración García: "Desde el año 2001, luego del gobierno de Alberto Fujimori, hemos contado con una serie de iniciativas 'planes' para luchar contra la corrupción (...). A la Iniciativa Nacional Anticorrupción del 2001 se sumó luego, en el año 2005, la elaboración participativa y concertada del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción, que fue puesto a recepción de comentarios pero jamás fue aprobado. En el 2006 (...) se retomó ese Plan presentándose como el 'Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción y Ética Ciudadana'; lamentablemente tampoco este plan pudo ser aprobado (...). Tras el escándalo 'petroaudios', que hizo caer el gabinete de Del Castillo, asumió la presidencia del Consejo de Ministros Yehude Simon, quien recogió nuevamente el Plan Nacional contra la Corrupción elaborado en el 2005 y luego de modificaciones al mismo (...) fue presentado en diciembre de 2008. Este plan tampoco fue aprobado" (Arias Navarro, 2008).

4. Análisis de la política pública: PNLC-2008

El Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción (PNLC-2008)

¿Qué sucede con el PNLC-2008? Al término de la administración en la que se presentó, la de Alan García, pocas referencias se encuentran sobre él: salvo en el caso de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (instancia coordinadora), pareciera no estar teniendo la incidencia esperada. Muy pocos lo mencionan o lo tienen presente. Por ejemplo, en la ponencia que presentó su impulsor, Yehude Simon, en la Primera Conferencia Anual Anticorrupción, celebrada el 3 y 4 de noviembre de 2010, no lo menciona en ninguna ocasión⁹ aun cuando lleva por título "Propuestas para la lucha eficaz contra la corrupción en una coyuntura de crecimiento económico".

Inés Arias, coordinadora del colectivo ciudadano Grupo de Trabajo contra la Corrupción, lo explica de manera rápida: "Este Plan [presentado en diciembre de 2008], en realidad ha sido un recorte del otro Plan, el del 2006" (Arias, en entrevista). Efectivamente, "fue elaborado sobre la base de las propuestas del Grupo de Trabajo

El PNLC-2008 fue, posterior a su presentación, considerado como inviable.

constituido al amparo del Decreto Supremo N° 004-2006-JUS; y fue presentado ante el Acuerdo Nacional" (Comisión Especial Multipartidaria Permanente, 2010a: 22). Aun cuando fue presentado en evento público, "cosa curiosa: no ha habido una aprobación, por ninguna instancia" (Matute, en entrevista).

En 32 cuartillas, el PNLC-2008 presenta unas matrices que definen, para cada uno de los siete objetivos estratégicos, "Acciones", "Medidas de Desempeño", "Metas" y "Responsables". Se carece de un concepto unívoco en cuanto a qué entender por corrupción, situación necesaria cuando se quiere medir el impacto de una política pública. Las matrices descritas, sin embargo, son valiosas (aun cuando hay inconsistencias internas, por ejemplo en cuanto a cómo se denominan las estrategias y si se trata de objetivos únicamente o de objetivos estratégicos), ya que de ahí puede desprenderse una lista de acciones por realizar.

El PNLC-2008 fue, posterior a su presentación, considerado como inviable: "En rigor se trata de un documento bastante completo y amplio en tanto que busca involucrar a todas las entidades del aparato estatal" (Comisión Especial Multipartidaria Permanente, 2010a: 23); luego matiza: "Cabe resaltar que si bien el Plan Nacional constituye una clara expresión de voluntad política para combatir la corrupción en sus diversas manifestaciones, ha pretendido abarcar muchas áreas, objetivos y metas al mismo tiempo, y ello en la práctica dificulta su ejecución, pues da origen a una agenda de trabajo casi imposible de cumplir por su complejidad y superposición de actividades, lo que resulta contraproducente con los objetivos establecidos, no sólo para quienes ejecutan dicho Plan Nacional desde el Poder Ejecutivo, sino para quienes, como en nuestro caso, desde la Comisión Especial del Congreso, tenemos el encargo de realizar su control, seguimiento y evaluación" (Comisión Especial Multipartidaria Permanente, 2010a: 24).

En el colectivo ciudadano Grupo de Trabajo contra la Corrupción insisten: "nuestra lucha fue que aprobaran el Plan" (Arias, en entrevista), [porque] "si tienes un Plan aprobado por norma, que es lo único que lo hace obligatorio para los funcionarios, es más fácil decir sobre esa norma 'esto está mal o debiera modificarse algún punto', pero el Plan no está aprobado legalmente por ninguna norma, porque la visión en ese momento era -eso nos respondía el entonces encargado de la implementación del Plan- que los funcionarios 'interioricen' [su contenido]" (Flores, en entrevista).

Contextualmente, a los pocos meses de haberse dado a conocer, el entonces presidente del Consejo de Ministros, Yehude Simon, se retira de la responsabilidad. Desde entonces, ya no hay esfuerzos por implementar el PNLC-2008 en los términos originalmente concebidos. De cualquier modo, se han constituido dos organizaciones públicas para velar por su implementación.

Grupo de Trabajo Multisectorial

La política pública anticorrupción en el gobierno de García no comienza con el PNLC-2008. Tal y como ya se refirió, en la década que siguió a la caída del gobierno de Fujimori la existencia de esfuerzos en la materia ha sido la constante: "Entre las recomendaciones de la Iniciativa Nacional Anticorrupción, una de las principales es que la lucha contra la corrupción se institucionalice; es decir que, de una parte, se defina una institución del Estado que se dedique a su organización y dirección; y, de otro lado, que en los distintos organismos del aparato estatal, la lucha anticorrupción cobre una presencia transversal, a través de una política nacional anticorrupción" (Proética, 2004: 39).

La Oficina Nacional Anticorrupción (ONA) fue un organismo creado en octubre de 2007 para reemplazar al Consejo Nacional Anticorrupción (CNA) creado durante el gobierno de Alejandro Toledo. A diferencia de la institución que reemplazaba, este organismo se adscribía a la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta Oficina tuvo como meta principal "prevenir, investigar, coordinar, vigilar y promover la ética pública y la lucha contra la corrupción a través de medidas preventivas, la investigación de oficio o a iniciativa de parte, así como la formulación, monitoreo y supervisión de políticas públicas sobre la materia". La primera y única jefa de este organismo fue Carolina Lizarraga, ex-jueza anticorrupción. Su existencia fue bastante efímera. Nueve meses después de ser creada, se suprimió. El actual coordinador de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), Genaro Matute, comenta que "en este gobierno se creó una Oficina Nacional Anticorrupción (...); comenzó a funcionar pero, nuevamente, no tenía constitucionalmente las atribuciones de hacer investigación (...); entonces, ante el primer choque que tuvo con el gobierno (...), donde había una acusación mediática contra el hijo del Primer Ministro (...), después de esto, le retiraron el apoyo y tuvo que renunciar" (Matute, en entrevista).

Coexistente con estos esfuerzos se encuentra el "Programa UMBRAL [que] constituye una experiencia valiosa en la que institu-

A través del Grupo de Trabajo Multisectorial se promueve de manera primigenia la coordinación de las acciones anticorrupción.

ciones como la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, el Poder Judicial, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud (...) han logrado construir un espacio de coordinación que, con pleno respeto de sus autonomías, promoverá medidas de lucha contra la corrupción en cada uno de sus ámbitos de acción" (Presidencia del Consejo de Ministros, 2008).

Es, sin embargo, a través del Grupo de Trabajo Multisectorial que se promueve de manera primigenia la coordinación de las acciones anticorrupción. "El Grupo de Trabajo Multisectorial estará integrado por un representante designado por la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros, quien la presidirá, y por un representante titular y otro suplente de cada uno de los Ministerios del Poder Ejecutivo" (artículo 2, Resolución Ministerial N° 044-2009-PCM).

De acuerdo con el artículo 5 de la Resolución Ministerial que la crea, la Comisión tiene entre sus funciones las siguientes:

- Coordinar la implementación de los objetivos, acciones, medidas de desempeño y metas de competencia sectorial para la ejecución efectiva del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción.
- Supervisar la aplicación de las políticas públicas sectoriales en materia de Lucha contra la Corrupción.
- Diseñar y aplicar los indicadores de gestión que permitan medir los avances en la Lucha contra la Corrupción y Transparencia en el ámbito sectorial.
- Coordinar y presentar las iniciativas legislativas que correspondan, en el marco de la implementación de las acciones del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción, con la finalidad de prevenir y/o sancionar los actos de corrupción en la administración pública.

Comisión de Alto Nivel Anticorrupción

Al año de creado el Grupo Multisectorial, la ejecución pasa a manos de una agencia creada *ad hoc*: la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN): "la ejecución del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción estuvo a cargo, en una primera etapa, del Grupo Multisectorial del Poder Ejecutivo, desde su creación ocurrida el 29 de enero de 2009, aproximadamente hace un año; y a partir de allí, la ejecución de dicho Plan Nacional, a partir de febrero del año en curso, se encuentra a cargo de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción" (Comisión Especial Multipartidaria Permanente, 2010a: 24).

Mientras que las funciones del Grupo Multisectorial fueron más operativas, la CAN se ha autoimpuesto un papel de desarrollo de la institucionalidad, es decir, la generación a largo plazo de arreglos sociales que desincentiven la corrupción.

La creación de la CAN es recordada de la siguiente manera por su actual coordinador, Genaro Matute: "viene un nuevo ministro que me llama y me pide armar algo en anticorrupción. Y digo 'ya han funcionado comisiones, oficinas, pero han cometido el error de hacer investigación'. Lo que necesitamos en anticorrupción ahora es una oficina (...) mixta, donde entren instituciones tutelares del país, que entre la sociedad civil y que entre el gobierno, pero en minoría (...). Hemos trabajado y hemos quedado en definir la Comisión como está ahora" (Matute, en entrevista).

Se normó, entonces, la integración de la organización pública ahora existente: "En un plazo de sesenta (60) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación del presente Decreto Supremo, la Presidencia del Consejo de Ministros adoptará las acciones y disposiciones que correspondan para que el Grupo de Trabajo Multisectorial creado por Resolución Ministerial N° 044-2009-PCM se incorpore a la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción referida en el artículo 1 precedente" (artículo 6, del Decreto Supremo N° 016-2010-PCM).

Eso es lo establecido formalmente; sin embargo, hay quienes observan que no se ha hecho dicha incorporación: "se constituye la Comisión de Alto Nivel contra la Corrupción. Además de la Comisión Intersecretarial de Lucha Contra la Corrupción (...) [la idea era que la Comisión Intersecretarial se integrara a los trabajos de la Comisión de Alto Nivel], pero la información que nosotros tenemos de los informes cuatrimestrales que saca la Comisión de Seguimiento del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción del Congreso de la República es que esta Comisión Multisectorial no se ha llegado a integrar a la Comisión de Alto Nivel. Como que trabajan algo desligados" (Arias, en entrevista).

El cambio no es menor: mientras que las funciones del Grupo Multisectorial fueron más operativas, la CAN se ha autoimpuesto un papel de desarrollo de la institucionalidad, es decir, la generación a largo plazo de arreglos sociales que desincentiven la corrupción: "el Presidente de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción precisó que era necesario comprender la real dimensión de la labor a cargo de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, en el sentido que constituye un '*espacio de diálogo y coordinación de políticas interinstitucionales*'" (Comisión Especial Multipartidaria Permanente, 2010b: 32). El señor Genaro Matute, su coordinador, dijo a la prensa en 2009: "Esta Comisión lo que va a tratar es de unificar criterios, de

trabajar con las instituciones que están luchando contra la corrupción, pero tienen que comenzar a hacerlo en una sola dirección"¹⁰.

¿Cómo percibe la ciudadanía organizada este nuevo esfuerzo emprendido desde el Estado? "La Comisión es, para nosotros, la continuación de una serie de gestos vacíos [en el tema] (...); cuando aparece el tema de los 'petroaudios' y se cambia de régimen vuelve a aparecer un gesto del Gobierno para luchar contra la corrupción: cada vez que hay un escándalo, el Gobierno sale con un gesto, crea algo (...), el Plan [2008] es el gesto", dice Flores (en entrevista), del colectivo ciudadano Grupo de Trabajo contra la Corrupción. Por su parte, la Directora Ejecutiva de Proética señala: "yo creo que la Comisión de Alto Nivel es una instancia muy necesaria. Todavía no tiene la fuerza ni majestad que debiera tener en el tema de la lucha contra la corrupción: no está claro hacia dónde va, qué cosa es lo que debe hacer" (Blondet, en entrevista). Por su parte, su coordinador, define así la actividad de la CAN: "la Comisión tiene un perfil bajo porque el tema que tiene entre manos es de largo plazo (...), lo que se busca son normas que lleguen al Congreso para su aprobación y que busquen eso: prevenir, transparentar, fortalecer instituciones, desarrollar la ética" (Matute, en entrevista).

El nuevo papel coordinador, de largo alcance y de bajo impacto en el período inmediato, se ha presentado como ventajoso pues "permite tener una visión global de la problemática a partir de la implementación del Plan de Lucha contra la Corrupción, comprometiéndolo a los diferentes niveles de gobierno, y no solamente al Poder Ejecutivo, como venía ocurriendo hasta hoy con el Grupo Multisectorial. En el mismo sentido, considera a otros Poderes del Estado, como el Poder Judicial y, en general, toda la estructura conformada por el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Defensoría del Pueblo, entre otras entidades" (Comisión Especial Multipartidaria Permanente, 2010a: 37). Así lo describe su coordinador: "el objetivo de esto es trabajar en aspectos de largo plazo de la corrupción. No es tocar los temas específicos: es ver, no el problema, sino la problemática (...); es desarrollar conceptos de cómo no se deben generar esos problemas, prevenirlos" (Matute, en entrevista).

En el Primer Informe de la Comisión Especial, la CAN había presentado tres objetivos "muy concretos: a) Transparencia, Ética y Buen Gobierno para que la ciudadanía conozca cómo administran los funcionarios públicos los recursos del Estado. b) Control Preventivo

**Asociaciones
ciudadanas,
como el
colectivo
ciudadano
Grupo de
Trabajo
contra la
Corrupción,
han señalado
como una
debilidad el
hecho de que
la CAN esté
subordi-
nada a la
Presidencia
del Consejo
de Ministros.**

para detectar los actos de corrupción, que permitan el monitoreo de las obras, adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios. c) Actuación eficaz y eficiente de las instituciones tutelares en la lucha contra la corrupción para detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción" (Comisión Especial Multipartidaria Permanente, 2010a: 37).

La estructura de la CAN, como ha sucedido en ocasiones pasadas, no fue ajena a modificaciones que ocurrieron "sobre la marcha": "mediante Decreto Supremo N° 067-2010-PCM, publicado en el Diario Oficial El Peruano con fecha 17 de junio de 2010, ha sido modificada la conformación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, quedando precisado que en el caso del Alcalde de la Municipalidad Metropolitana de Lima podrá actuar su representante, sin embargo, la modificación más importante se encuentra referida a la exclusión de la Defensoría del Pueblo como miembro de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, entidad que actuará sólo en condición de observadora, pudiendo participar en las sesiones con voz pero sin voto" (Comisión Especial Multipartidaria Permanente, 2010b: 23).

De esta manera, la CAN "tiene como propósito establecer un foro en el que se discutan y propongan políticas de transparencia, de promoción de la ética, de lucha contra la corrupción y propuestas de reformas de la gestión del Estado. Éstas se presentarán para consideración del país y serán elevadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo y a las instituciones constitucionalmente autónomas para su consideración en la actuación institucional y en los planes nacionales (...); las propuestas son de carácter declarativo no vinculante" (Comisión de Alto Nivel Anticorrupción del Perú, 2010: 5).

Heilbrunn (2006: 146) identifica algunos de los prerrequisitos que considera necesarios para el éxito de las oficinas anticorrupción: su independencia, claridad ante quién deben reportar, la supervisión ciudadana y, por supuesto, el compromiso real de los gobiernos que quieran implementarlas. Asociaciones ciudadanas, como el colectivo ciudadano Grupo de Trabajo contra la Corrupción, han señalado como una debilidad el hecho de que la CAN esté subordinada a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM): "la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (...) depende de la PCM, nosotros decimos que debe ser un órgano independiente y autónomo (...). Estaba invitado el Alcalde de Lima, que en ese año comenzaron a aparecer varias denuncias muy duras contra él (...), por lo menos dos (...)

muy duras (...): el incremento del 300% del presupuesto de la obra el Metropolitano, y el caso 'Comunicore' (...). No está el Congreso de la República, no está la Contraloría General, la Defensoría del Pueblo participa solo como observadora y éstas son instituciones que tienen que ver en la lucha contra la corrupción (...); y de la sociedad civil solo están participando dos instituciones (...); no se ha permitido el ingreso de otras instituciones" (Flores, en entrevista).

Otra de las acciones definidas en el plan de trabajo, el Centro de Monitoreo de Medidas y Avances de Lucha contra la Corrupción, se generaría pero con una denominación diferente: como Observatorio, disminuyendo -al menos en su nombre- la incidencia que puede tener: no es lo mismo monitorear que observar. "No quieren que se llame 'Centro de Monitoreo' pues suena un poco impositivo. Entonces, ha habido una queja de parte de algunas instituciones de que no deberíamos estar monitoreando sino observando" (Matute, en entrevista).

No solo el impacto del trabajo realizado sino la continuidad es lo que está siendo observado: "nuestra preocupación, (...) que creo puede pasar, así como ha pasado en otros gobiernos con todas estas iniciativas, es que el próximo gobierno cierre la Comisión (...) y desaparezca lo poco que hay del Plan, convoquen a un nuevo Plan y a una nueva Comisión" (Arias, en entrevista). Lo que podría ser una respuesta a esta preocupación es planteada por Genaro Matute (en entrevista), coordinador: "en principio, la permanencia [del trabajo realizado] se le trata de dar en el momento en que (...) no es solamente el gobierno en turno el que está participando: hay instituciones que no dependen del gobierno (...); estamos [también] trabajando en una Ley de formación de la comisión, donde se incluirían el Congreso y la Contraloría, que se han negado a participar (...) [y, finalmente] poder tener herramientas que funcionen en beneficio del ciudadano, que el ciudadano pueda percibir que se le está dando una ventaja al tener la comisión". De lo dicho, sin embargo, no se desprende una estrategia sostenible de permanencia.

Previo: el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2006-2011

En el apartado relativo al análisis del PNLC-2008, se advierte que el mismo es un documento corto cuyo mayor aporte se presenta en una serie de matrices donde pudieran desprenderse actividades muy específicas a realizar. Se comentó, también, la existencia de inconsistencias internas del documento. Al menos estas dos características

pueden explicarse al conocer un documento previo del que se partió para elaborar el expuesto en el 2008.

En 2006, en varias ocasiones, de acuerdo con lo dicho por las personas involucradas, se presentó ante diversas instancias del gobierno del Estado peruano un documento denominado Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2006-2011, con una extensión de 239 cuartillas (en comparación con el Plan 2008, que tiene 32), el cual desarrolla de manera profunda un apartado conceptual sobre la corrupción y, ahí sí, puede establecerse una relación de causalidad entre este apartado y la serie de matrices desarrolladas. En otros términos, el PNLC-2008 copia con leves variaciones y actualizaciones de tiempo el trabajo desarrollado (y no aprobado) en el 2006.

El PNLC 2006-2011 que, por cierto, es definido desde su introducción como un "documento de trabajo", consta de tres partes: en la primera se encuentra el marco teórico "cuyo propósito es presentar y desarrollar los conceptos fundamentales sobre el fenómeno tan complejo como la corrupción" (Sánchez Girao, 2006: 9); en la segunda, se encuentra el Plan de Acción, que se desarrolla sobre cuatro ejes, a saber: 1) la visión sobre la que se trabaja; 2) las condiciones necesarias para poder desarrollar el plan; 3) los objetivos estratégicos; y 4) la matriz de trabajo, que contiene acciones, medidas de desempeño, metas y responsables. La tercera parte del PNLC 2006-2011 es, en realidad, un conjunto de anexos sobre los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en materia de combate contra la corrupción.

Sobre el PNLC 2006-2011, se concluye que "El Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción considera que todos los conceptos son válidos siempre que contengan los siguientes elementos: se trata de un acto de poder; se requiere la concurrencia de dos partes para que exista un acto de corrupción: un funcionario o servidor público y una persona que promete algo (*sic*) contraprestación al hecho indebido; se compromete el patrimonio del Estado; se produce un delito dentro de una estructura administrativa y dentro del cumplimiento de un procedimiento; la corrupción no solo debe ser vinculada a la esfera pública sino también a la privada, más ahora en el mundo globalizado en el que estamos" (Sánchez Girao, 2006: 25).

Otra diferencia entre la versión 2006 y la versión 2008 es que aquella cuenta con una "visión: un país libre de corrupción en el que imperan los principios de honestidad, ética, probidad, con una Administración Pública que trabaje bajo los lineamientos de la

En el PNLC 2008 se carece de una definición clara sobre quién se responsabilizará de la coordinación. Y esto ha sido factor reiterativo en la errática implementación de la política pública anticorrupción.

objetividad, imparcialidad y transparencia" (Sánchez Girao, 2006: 72), lo cual debería ayudar en la formulación de un planeamiento táctico de implementación. Cuenta también, como no lo hace el PNLC-2008, con el desarrollo de las "condiciones necesarias: Construir y mantener un liderazgo político que exprese la voluntad política de lucha contra la corrupción (...). Construir una alianza entre la sociedad política y la sociedad civil en contra de la corrupción" (Sánchez Girao, 2006: 72).

La diferencia entre la versión 2006-2011 y la versión 2008 se concentra, sobre todo, en el objetivo estratégico 1: en el primero de los referidos se busca "Promover la creación de un Sistema Nacional de Lucha contra la Corrupción", en el segundo, "Institucionalizar en la administración pública las prácticas de buen gobierno, la ética, la transparencia y la lucha eficaz contra la corrupción". La diferencia no es menor: en el PNLC 2006-2011, el primer planteamiento conlleva la creación de un "órgano rector que viabilice el Sistema Nacional de Lucha contra la Corrupción en forma articulada y eficaz" (estrategia 1.1, Sánchez Girao, 2006: 74); en el PNLC 2008 se carece de una definición clara sobre quién se responsabilizará de la coordinación. Y esto ha sido factor reiterativo en la errática implementación de la política pública anticorrupción¹¹.

Posterior: el PNLC-2008 "priorizado"

El PNLC-2008, como ya se apuntó, no fue aprobado por ninguna instancia legal. Eso ha permitido su transformación a través de una "priorización", que "incluye todo y se simplifica (...). El Plan original tenía demasiadas *twists* al mismo tema. Y esto de acá [refiriéndose a la priorización del Plan] tiene estrategias más generales y actividades más específicas (...), [y] lo que no aparece como elemento específico del programa, está en la institucionalidad" (Matute, en entrevista).

Esto, la priorización, se hace durante la Tercera Sesión de la CAN; los miembros "acordaron por unanimidad aprobar la priorización del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción"¹², señalando como estrategias las siguientes:

1. Mejorar y fortalecer mecanismos de rendición de cuentas, acceso a la información y promoción de la transparencia en la administración pública.
2. Fortalecer el Sistema de Recursos Humanos para la prevención de la corrupción.

3. Fortalecer el Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado para prevenir la corrupción.

4. Desarrollar fortalezas en los órganos de control y supervisión/
Fortalecer un Sistema Nacional coordinado de lucha contra la corrupción.

5. Desarrollar una cultura anticorrupción en la sociedad, fortaleciéndola con valores éticos.

La justificación que se da es que el Plan Nacional contra la Corrupción "era un Plan inmanejable porque era tan amplio que no se podía realmente establecer ni darle un seguimiento apropiado. Entonces lo que se hizo fue, para no decir que se desmantelaba el Plan, priorizar el Plan (...); [esto] simplifica radicalmente el trabajo" (Matute, en entrevista). Esta priorización no hubiera sido posible en el caso de que el PNLC-2008 hubiera sido aprobado.

Esta priorización, como puede verse, es en realidad un Plan nuevo. La idea de que el PNLC-2008 tenía complejidades en su implementación era, como ya se ha anotado, una constante. La Comisión Especial, por ejemplo, desde su Primer Informe, había dicho: "se permite sugerir al Poder Ejecutivo y a la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción -CAN, que priorice los siguientes temas: 1) Instalación de Mesas Anticorrupción. 2) Canales de Atención de Denuncias Ciudadanas. 3) Mejora Normativa en las Compras Estatales. 4) Diseño Curricular Nacional en Formación en Valores. 5) Central de Riesgos de Funcionarios y Servidores. 6) Reglamentación del Uso de Bienes Públicos. 7) Código de Ética Empresarial y Comité de Vigilancia CONFIEP" (Comisión Especial Multipartidaria Permanente, 2010a: 25-26).

Ya de manera particular, la recomendación 6.2.1 de la Comisión Especial expresada en el Primer Informe dice: "La Comisión Especial recomienda que en vista que el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción es complejo y amplio, tanto la ejecución, como el monitoreo y el seguimiento se concentren en objetivos estratégicos prioritarios y viables, ordenados en el corto, mediano y largo plazo según su complejidad" (Comisión Especial Multipartidaria Permanente, 2010a: 57).

El diagnóstico de algunos sectores ciudadanos no parece tan positivo: no se trata de ir haciendo plan sobre plan, comisión sobre comisión. "Tenemos un Plan que ni siquiera tenía un diagnóstico adecuado, que ha sido tomado y recortado de la base de uno anterior, hecho en un contexto anterior. Y ese Plan, encima, es recortado. Y

lo que se prioriza es el primer objetivo (...), lo demás está en el limbo", dice Arias (en entrevista), del colectivo ciudadano Grupo de Trabajo contra la Corrupción.

A diez años de que terminara la administración de Alberto Fujimori y que, como en ningún otro lugar de América Latina, existiera un esfuerzo efectivo y contundente en materia anticorrupción, pareciera que el trabajo se está diluyendo, perdiéndose en planes que se renuevan sin ser ejecutados, que se formulan sin diagnósticos, coordinados por instancias de corta duración.

El 2 de julio de 2010 se suscribe el Pacto Nacional contra la Corrupción, un documento que reúne a los representantes del Poder Judicial, del Consejo de Ministros, del Tribunal Constitucional, del Ministerio de Justicia, de la Municipalidad de Lima, del Foro del Acuerdo Nacional y de Proética¹³, que incluye cuatro compromisos, a saber:

- Aunar esfuerzos para la consolidación del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la promoción de los valores y la difusión de los códigos de ética, previniendo, denunciando, investigando, juzgando, sancionando ejemplarmente los actos de corrupción.

- Llevar a cabo las actividades pertinentes que den cumplimiento a las cinco estrategias prioritarias del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción.

- Elaborar, desarrollar y presentar públicamente planes anticorrupción en cada una de las instituciones, en el que se señalen metas concretas que permitan avanzar en las líneas de acción.

- Promover, a fin de garantizar resultados mensurables, que en el plazo de un año calendario se implementen mecanismos de seguimiento mediante el establecimiento de un organismo de monitoreo independiente que supervise los planes anticorrupción y promueva su adecuación a los compromisos internacionales del país en materia de lucha contra la corrupción. La ejecución de los planes institucionales anticorrupción, por su parte, comprenderán dos fases: la primera, de lanzamiento y aplicación, de julio de 2011 a julio de 2016; y la segunda, de consolidación, de julio de 2016 a julio de 2021.

Llama la atención que en este nuevo pacto figure el año 2021. La fecha debió ser elegida por razones simbólicas (Bicentenario de la Independencia, proclamada por el General José de San Martín, 28 de julio) y no como el producto de una planeación estratégica.

Sin una construcción institucional sólida en esta década, es altamente probable que la política pública anticorrupción en el Perú se sume a aquellas que nunca podrán implementarse de manera adecuada, asertiva, efectiva o eficiente.

Señalar una fecha tan hacia el futuro fractura la posibilidad de que se realice. Cynthia McClintock (citada por Murakami, 2007: 111) ha señalado que en el Perú, desde 1919, cualquier forma de política no ha durado más de 12 años consecutivos.

Dado el contexto en el que se presenta, conociendo lo que ha sido esta década, no puede pasarse por alto aquel temor ya referido de la activista ciudadana Inés Arias: "nuestra preocupación, nuestro temor que creo puede pasar, así como ha pasado en otros gobiernos con todas estas iniciativas, es que el próximo gobierno cierre la Comisión (...) y desaparezca lo poco que hay del Plan, convoquen a un nuevo Plan y a una nueva Comisión".

Sin una construcción institucional sólida en esta década, es altamente probable que la política pública anticorrupción en el Perú se sume a aquellas que nunca podrán implementarse de manera adecuada, asertiva, efectiva o eficiente.

5. Hallazgos, a manera de conclusión

La experiencia peruana en el combate a la corrupción, inmediatamente posterior a la caída del régimen de Alberto Fujimori, en cuanto a su rapidez, efectividad y trascendencia, no tiene precedentes en América Latina.

Por su naturaleza, la experiencia peruana de principios de la primera década de este siglo es sustancialmente jurisdiccional, apartándose de otros modelos que se presentan en el ámbito latinoamericano en los que el enfoque se centra en la promoción de la participación de la sociedad civil y en la creación de mecanismos para la detección y publicidad de casos de corrupción.

En la administración del presidente Alan García (2006-2010) se puede identificar una crisis de gobierno generada por un escándalo de corrupción, los "petroaudios", que produjo la caída del Gabinete de Ministros en 2008. La respuesta del Estado fue la elaboración y publicación en medios de comunicación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2008 (PNLC-2008). Este documento fue analizado, a manera de caso instrumental, a lo largo del trabajo.

En un par de años, el PNLC-2008 ha tenido dos organizaciones encargadas de su implementación. Al mismo tiempo, una Comisión particular fue constituida en el Congreso de la Nación y mantiene su labor. Los resultados proyectados, sin embargo, no se han logrado debido, principalmente, a dos situaciones: primero, el ente impulsor original, la Presidencia del Consejo de Ministros, cambió de titular

y no hubo un trabajo de seguimiento puntual (lo cual, de entrada, hubiese sido difícil por la manera en que el PNLC-2008 fue formulado); segundo, los entes implementadores -sobre todo la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción- consideraron inviable su implementación al identificarlo como muy complejo. Esto último generó una "priorización" del Plan, que fue un nuevo Plan.

El PNLC-2008 se basa en otro anterior, del año 2006. La diferencia entre ambos es que éste luce más completo y coherente que el actual. Pareciera que, para la versión del 2008, se tomó alguna parte a la que se le redactaron unos párrafos introductorios. En un tema tan importante como la lucha contra la corrupción, frente a una coyuntura como la generada por los "petroaudios", la prisa por presentar un Plan generó un documento inoperable. El PNLC-2008, por cierto, nunca fue aprobado por instancia alguna legalmente competente para ello, por lo que nunca obligó.

Al cierre de la administración de Alan García, la política pública anticorrupción no fue, en la práctica, una prioridad. Cede su lugar a otros temas, como el desarrollo económico y la generación de empleos. Esta situación no es privativa de esta administración: posterior a la presidencia de transición de Paniagua, la importancia del tema anticorrupción ha ido disminuyendo. Así, al menos, ha sido identificado por profesionales involucrados, de manera directa o indirecta, en las políticas públicas emprendidas. El actual ente articulador de la política pública, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, ha optado por un trabajo a largo plazo. Pero aquí, como en el resto de América Latina, la continuidad de las políticas públicas ha sido un reto no superado de manera satisfactoria. La década que ha seguido a la caída del régimen de Fujimori se parece, al menos en el tema anticorrupción, a lo que ha sucedido en el resto de América Latina: las enseñanzas que pudieron adquirirse del primer impulso que se le dio al tema, en los primeros años de la primera década del siglo, no han sido aprovechados.

Hoy, la sociedad peruana ha colocado el problema de la corrupción como el más importante. Su percepción sobre lo que el gobierno está realizando es poco esperanzadora: el 86% califica como poco o nada eficiente el desempeño del Poder Ejecutivo en su lucha contra la corrupción; el 50% considera al presente gobierno tan corrupto como los anteriores, y 20% incluso más que los anteriores; el 58% considera que la corrupción en el país será igual, algo peor o mucho peor¹⁴.

Dada la renovación de la Presidencia de la República en 2011, se está en un momento en que el tema puede revivir como prioridad o mantener su tendencia negativa en detrimento de la administración que inicia y de la sociedad peruana.

Notas

(1) "En los cuales el estudio de una experiencia singular tiene sentido porque nos permite responder a una inquietud, pregunta o problemática que excede la experiencia en cuestión (...) la inquietud del investigador va más allá del valor intrínseco de la experiencia, pero también requiere del análisis de la misma para poder generar conocimiento y aprendizaje sobre preguntas o temas que permitan desarrollar un cuerpo sistemático de conocimiento profesional" (Barzelay y Cortázar Velarde, 2004: 8).

(2) Hochstetler (2008: 60-61) advierte que "la ausencia de corrupción reportada no parece proteger a los presidentes: ocho de veintiséis de los presidentes son desafiados (31%), y sólo tres presidentes presumiblemente no-corrumpidos cayeron en realidad. Contrariamente, mientras que la acción contra presidentes corruptos es a menudo rápida, la mayor parte de los casos muestra que muchos presidentes sobreviven a serias acusaciones de corrupción personal, con seis de catorce (43%) no desafiados durante sus mandatos y sólo seis removidos tempranamente de sus cargos".

(3) Se encuestó a hombres y mujeres mayores de 18 años, habitantes de 31 distritos de Lima Metropolitana. En el marco muestral, de acuerdo con la ficha técnica del estudio, se encuentra el 95,88% de la población electoral de la provincia de Lima.

(4) Información de la Sexta Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú.

(5) Encuesta Nacional Urbana-Rural "Aprobación presidencial, municipal y de instituciones", elaborada por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú, marzo de 2011.

(6) Durand (2004: 122) reconoce otro "triángulo de poder" conformado por el presidente Fujimori, el servicio de inteligencia y el aparato represivo policial militar, con Montesinos a la cabeza, y el ministro de Economía, Jorge Camet.

(7) Las medidas anunciadas en su mensaje a la Nación fueron: 1) Disolver temporalmente el Congreso de la República hasta la aprobación de una nueva estructura orgánica del Poder Legislativo mediante un plebiscito nacional. 2) Reorganizar totalmente el Poder Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal de Garantías Constitucionales y el Ministerio Público para una honesta y eficiente administración de justicia. 3) Reestructurar la Contraloría General de la República con el objeto de lograr una fiscalización adecuada y oportuna de la administración pública, que conduzca a sanciones drásticas a los responsables de la malversación de los recursos del Estado.

(8) El Mercurio, "Alan García: la corrupción le ha hecho mucho daño a mi gobierno", Santiago de Chile: 22 de julio de 2010.

(9) En memorias del evento, ponencia de Yehude Simon, <http://apps.contraloria.gob.pe/conferenciaanticorruccion/conferencia/dia3/YEHUDE%20SIMON.pdf>.

(10) El Comercio, "Matute: La Comisión anticorrupción no duplicará funciones", Lima: 26 de agosto de 2009.

(11) Hay una mención, dentro del PNLC 2008, que indirectamente alude al respecto: "No hablamos [al asumir el liderazgo de la acción anticorrupción] de la creación de más burocracia o del incremento del gasto presupuestal, hablamos sencillamente de empezar por limpiar la casa y hacer que la cultura de oscuridad e impunidad se reemplacen por la cultura de transparencia y cumplimiento de la legalidad a través de medidas sencillas pero efectivas" (Presidencia del Consejo de Ministros, 2008).

(12) En oficio N° 076-2010-PCM/CAN.

(13) En la versión electrónica publicada por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, disponible en http://can.pcm.gob.pe/files/Acuerdos_Adoptados/PACTO_DE_NACION.pdf, puede verse que el documento no fue firmado por los representantes del Consejo Nacional de la Magistratura, del Ministerio Público ni de la Defensoría del Pueblo.

(14) Datos del Reporte sobre el estado de la opinión pública sobre la corrupción, de mayo de 2010, elaborado por el Instituto de Opinión Pública de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Bibliografía

- | | |
|---|---|
| Arias Navarro, Inés (2010), "Planes y políticas anticorrupción planteadas en el país", en <i>Informe anual sobre la lucha contra la corrupción en el Perú 2010</i> , Lima, Grupo de Trabajo contra la Corrupción. | Comisión de Alto Nivel Anticorrupción del Perú (2010), <i>Lineamientos de trabajo de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción del Perú</i> , Lima, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica; Comisión de Alto Nivel Anticorrupción del Perú. |
| Arias Quincot, César (2006), "El retorno de Alan García", en <i>Nueva Sociedad</i> , N° 205, Buenos Aires, pp. 15-22. | Comisión Especial Multipartidaria Permanente Encargada del Control, Seguimiento y Evaluación al Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción (2010a), "Primer informe cuatrimestral", Lima, Congreso de la República del Perú. |
| Barzelay, Michael y Cortázar Velarde, Juan Carlos (2004), <i>Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social</i> , Washington, BID. | |

- _____ (2010b), "Segundo informe cuatrimestral", Lima, Congreso de la República del Perú.
- Dargent, Edgar (2005), "Jugando a los señores: reflexiones sobre los procesos anticorrupción en el Perú", en *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*, Felipe Portocarrero S. (ed.), Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
- Durand, Francisco (2004), "Cleptocracia y empresariado en el Perú", en *Nueva Sociedad*, N° 194, Buenos Aires, pp. 119-132.
- Goodin, Robert E. (2003), "Las instituciones y su diseño", en *Teoría del diseño institucional*, Robert E. Goodin (comp.), Barcelona, Editorial Gedisa.
- Heilbrunn, John R. (2006), "Anti-Corruption Commissions", en *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, Rick Stapenhurst, Niall Johnston y Riccardo Pelizzo (eds.), Washington, World Bank. The International Bank for Reconstruction and Development (WBI Development Studies).
- Hochstetler, Kathryn (2008), "Repensando el presidencialismo: desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur", en *América Latina Hoy*, N° 49, Salamanca, agosto, pp. 51-72.
- Iniciativa Nacional Anticorrupción (2001), *Documentos de trabajo: un Perú sin corrupción*, Lima, Ministerio de Justicia. Iniciativa Nacional Anticorrupción.
- Kaufmann, Daniel y Dininio, Phyllis (2006), "Corruption: a Key Challenge for Development", en *The Role of Parliament in Curbing Corruption*, Rick Stapenhurst, Niall Johnston y Riccardo Pelizzo (eds.), Washington, World Bank. The International Bank for Reconstruction and Development (WBI Development Studies).
- Milet García, Paz y Gamboa Valenzuela, Ricardo (2006), "Chile y las elecciones peruanas de 2006", en *Revista de Estudios Internacionales*, Año 39 N° 155, Santiago, pp. 53-69.
- Murakami, Yusuke (2007), *Perú en la era del Chino: la política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos; Kyoto University. Center for Integrated Area Studies.
- Nieto, Francisco (2004), "Desmitificando la corrupción en América Latina", en *Nueva Sociedad*, N° 194, Buenos Aires, pp. 54-68.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2008), *Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción: un compromiso de todos*, Lima, Presidencia del Consejo de Ministros.
- Proética (2004), *Informe del estado de la lucha anticorrupción en el Perú, 2002-2004*, Lima, Proética.
- _____ (2010), *Reconstrucción y corrupción: tres miradas al*

- proceso de reconstrucción luego del sismo del 15 de agosto de 2007; informe*, Lima, Proética; Consejo Nacional para la Ética Pública.
- Rojas Aravena, Francisco (2006), "El nuevo mapa político latinoamericano", en *Nueva Sociedad*, N° 205, Buenos Aires, pp. 114-174.
- Sánchez Girao, Mónica (2006), *Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2006-2011*, Lima, Ministerio de Justicia.
- Tanzi, V. y Davoodi, H. (1997), "Corruption, Public Investment, and Growth", Washington, International Monetary Fund (IMF Working Paper; N° 97/139).
- Transparency International (2010), *Global Corruption Barometer*, Berlin, Transparency International.
- Villanueva, Ernesto (2004), *Temas selectos de derecho a la información*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Entrevistas realizadas

- Arias, Inés (24 de marzo de 2011), Coordinadora del Colectivo Grupo de Trabajo contra la Corrupción.
- Blondet Montero, Cecilia (22 de marzo de 2011), Directora Ejecutiva de Proética, Capítulo Peruano de Transparencia Internacional.
- Matute, Genaro (22 de marzo de 2011), Coordinación General de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción del Perú.
- Morris Abarca, Harry Gerardo (23 de marzo de 2011), Director Ejecutivo del programa UMBRAL: Presidencia de Ministros - USAID.
- Flores, Gabriela (24 de marzo de 2011), Responsable de Comunicaciones del Colectivo Grupo de Trabajo contra la Corrupción.
- Ugaz Sánchez-Moreno, José Carlos (23 de marzo de 2011), Procurador ad hoc de la República en distintos casos de corrupción en el Perú: Zanatti (1993-1994), CLAE (1994), INABIF (1997), Fujimori - Montesinos (2000-2002).
- Zapata Tipian, Mariella (23 de marzo de 2011), Secretaria Técnica del programa UMBRAL: Presidencia de Ministros - USAID.