

## Resumen Ejecutivo

### Mapeo de Iniciativas Anticorrupción

#### Objeto del trabajo

**El mapeo de iniciativas anticorrupción** busca que más ciudadanos y ciudadanas, y en especial los jóvenes, se comprometan con la ética pública y con una lucha frontal contra la corrupción en el país. Somos conscientes que es difícil transmitir una mirada propositiva frente a la magnitud de los actos de corrupción pero, sin desconocer la gravedad del problema, proponemos asumir la construcción de una ética ciudadana y una cultura de integridad en el país.

Para ello, el mapeo de iniciativas anticorrupción brinda información sobre las diferentes acciones realizadas, los problemas y las tareas pendientes a cargo de las distintas instituciones estatales, empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil involucradas en la lucha contra la corrupción. Este mapeo se presenta en una plataforma digital, como un material interactivo, orientado a la divulgación, a través de las redes sociales y puede encadenarse con otros proyectos similares contra la corrupción.

La Universidad Antonio Ruiz de Montoya es consciente que la promoción de la ética y la prevención de la corrupción tienen que ser esfuerzos sostenidos y permanentes, que cuenten con información oportuna y actualizada, que promuevan la investigación, la denuncia y que motiven el compromiso y la construcción de redes ciudadanas contra la corrupción.

#### La dimensión del problema de la corrupción

La economía peruana creció en los últimos años (2004-2014) de manera ininterrumpida debido principalmente a las actividades extractivas y al buen precio de los minerales. En el mismo periodo, la pobreza se redujo a un 20,7% (según el INEI, a fines del 2016, habían 6,5 millones de peruanos pobres), y se puso en marcha la ejecución de importantes obras de infraestructura a nivel nacional.

Junto con este importante crecimiento económico y reducción de la pobreza, se observa una persistente debilidad institucional del aparato estatal, que se manifiesta especialmente en la baja calidad y cobertura de los servicios básicos (educación, salud, saneamiento, seguridad), la alta informalidad de la economía y el empleo y los escasos resultados en la lucha efectiva contra la corrupción. Según cálculos de la Contraloría General de la República el país pierde anualmente doce mil millones de soles aproximadamente por actos de corrupción (S/.12,000'000,000 soles), lo que representa más del 1% del PBI cada año.

La corrupción en sus diversas manifestaciones se presenta como un serio obstáculo al crecimiento económico (para el 2017 se proyecta un PBI por debajo del 3%), y a la vigencia de derechos fundamentales de millones de peruanos. Alfonso Quiroz en ***Historia de la Corrupción en el Perú***, señala que "El Perú es un caso clásico de un país profundamente afectado por la corrupción administrativa, política y sistemática, tanto en su pasado lejano como en el más reciente" (IEP. 2ºEd. Lima, pág.39).

Los daños económicos, sociales e institucionales ocasionados por la corrupción (pequeña y grande) son cuantiosos en la historia del Perú, hasta el punto de haber afectado su crecimiento económico, el desarrollo humano, en especial de los más pobres, y la consolidación de un Estado moderno, descentralizado y eficiente al servicio de la ciudadanía.

Del mismo modo, la tolerancia social o indiferencia frente a la corrupción es alta. Según la Encuesta Nacional de Percepciones de la Corrupción de Proética (2015), cerca de un 70% de la ciudadanía tiene una tolerancia media hacia ella y un 27% manifiesta haber entregado una coima. La tolerancia social o indiferencia frente a la corrupción no permiten una lucha frontal contra ella, por el contrario, posibilita en muchos casos que se elijan autoridades cuestionadas o corruptas lo cual debilita las bases mismas del Estado de Derecho. El descrédito de algunas autoridades es grave y la percepción de impunidad de la corrupción también.

### **El caso Odebrecht**

El 14 de marzo del 2014, se conoció uno de los más grandes casos de corrupción en América Latina: el caso Lava Jato. Ese día se detuvo en Brasil a Alberto Yuseff, un doleiro (cambista de dólares), que confesó la forma en que operaba Petrobras en las contrataciones y licitaciones de grandes obras públicas de manera concertada, ilegal y sistemática con empresas brasileñas como Odebrecht, OAS, Camargo Correa, Queiroz Galvao, Andrade Gutierrez, entre otras. El modo de actuación comprendía el financiamiento de campañas políticas, la sobre valoración de las obras previamente adjudicadas, la manipulación de arbitrajes, el pago de sobornos y la creación de empresas off shore donde se depositaban los dineros robados al Estado. Esta misma forma de actuación fue empleada en Perú, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Argentina, Venezuela, Panamá, México, entre otros países.

La captura del empresario Marcelo Odebrecht y su posterior condena, el 08 de marzo del 2016, a 19 años de prisión, lo obligaron a acogerse a la delación premiada para reducir su pena a cambio de entregar información y pruebas sobre la forma cómo operaba la corrupción dentro y fuera de Brasil y los personajes involucrados.

En el caso Peruano, el 22 de diciembre del 2016, El Departamento de Justicia de los Estados Unidos dio a conocer los acuerdos con Odebrecht quien señaló que en el Perú se había pagado \$ 29 millones de dólares en sobornos, entre los años 2004 y 2014, comprendiendo a los tres últimos gobiernos de los ex presidentes Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala. Diversas investigaciones y análisis señalan que el monto de sobornos es mucho mayor al declarado y que el monto de las sobrevaloraciones de obras públicas es mucho mayor. De esta manera, se han iniciado investigaciones fiscales que se encuentran en diversas etapas procesales y se han dictado algunas medidas preliminares como la orden de captura internacional y el proceso de extradición al Ex Presidente Alejandro Toledo y la detención preventiva de otros altos ex funcionarios.

El avance del caso Odebrecht depende principalmente de las delaciones premiadas y la posibilidad de corroborarlas con otras pruebas. Este caso coloca al sistema de justicia peruano ante el mayor reto de los próximos años: sancionar la gran corrupción, sistemática, compleja y global derivada del caso Lava Jato.

### **Las principales acciones desarrolladas en la lucha contra la corrupción**

El Estado peruano ha desarrollado algunos esfuerzos en la lucha contra la corrupción desde las distintas entidades públicas, el sector privado y la sociedad civil. Sin embargo estos esfuerzos aún resultan insuficientes frente a la magnitud del problema y no han logrado reducir sustancialmente la corrupción. A modo de resumen presentamos algunas acciones desarrolladas:

1. La creación de la **Comisión de Alto Nivel de Anticorrupción** (CAN) mediante Ley N° 29976, del 4 de enero de 2013, es positiva e importante pues esta instancia reúne a los poderes del Estado, a los titulares de diversas instituciones públicas, privadas y la sociedad civil, con el objeto de articular esfuerzos, coordinar acciones y proponer políticas de mediano y largo plazo dirigidas a prevenir y combatir la corrupción en el país. No obstante su importancia como instancia de coordinación al más alto nivel, se requiere redefinir mejor su rol y objetivos y potenciar su accionar para que su labor sea más efectiva en la lucha contra la corrupción de cara a los próximos años.

2. El **Poder Ejecutivo** ha emitido, entre octubre de 2016 y enero de 2017, 29 Decretos Legislativos y otras iniciativas anticorrupción para configurar un nuevo marco legal contra la corrupción tomando en cuenta algunas recomendaciones de la Comisión Presidencial de Integridad como la publicación de la norma sobre responsabilidad penal de las empresas corruptas; la muerte civil para los funcionarios corruptos; la simplificación de procedimientos engorrosos; los cambios en el sistema de contrataciones públicas y en los arbitrajes; una nueva ley de protección efectiva al denunciante y otra de medidas para quienes se acojan a la colaboración eficaz; así como, la creación de una autoridad en materia de transparencia y acceso a la información; y la creación del sistema especializado anticorrupción y el registro de abogados sancionados por mala práctica, entre otras. También el Presidente de la República, sus ministros y algunos congresistas de su bancada decidieron presentar sus Declaraciones Juradas de Intereses pero no se aprobó norma legal que obligue a su presentación.

3. El **Congreso de la República** ha implementado algunas reformas legales para combatir la corrupción. El 01 de marzo del 2017, aprobó la *imprescriptibilidad de los delitos graves de corrupción*, en primera votación, estando pendiente la aprobación en segunda legislatura dado que se trata de una modificación constitucional. También ha legislado sobre penalidades para los culpables de corrupción, la eliminación de la pena suspendida y la ampliación de la declaración jurada de ingresos de los funcionarios públicos. Asimismo, ha concluido la revisión de los 122 decretos legislativos dictados por el Gobierno al amparo de las facultades delegadas observando algunos de ellos.

En el marco de su labor fiscalizadora el Congreso conformó comisiones que investigaron diversos casos de corrupción con distintos resultados. Así tenemos la Comisión Pari que se encargó de estudiar el caso Lava Jato y que emitió un Informe en minoría bastante documentado que aún no ha sido aprobado ni difundido. El actual Congreso ha conformado una Comisión sobre este caso y ha ampliado su plazo de investigación. De otro lado, se conformaron comisiones en los casos del ex Presidente Alejandro Toledo, la Mega Comisión para investigar casos de la gestión del ex Presidente Alan García, la Comisión Ancash sobre el caso del ex Gobernador César Alvarez y la Comisión Narcopolítica encargada de investigar la influencia del narcotráfico en los Partidos Políticos y en los movimientos regionales y locales.

4. A nivel del **sistema de justicia** se ha puesto en marcha un sistema especializado de justicia anticorrupción y otras medidas para dotar de eficacia a la persecución y sanción de los delitos de corrupción de funcionarios. Dicho sistema requiere de un apoyo financiero continuo y de una mayor especialización y coordinación para su buen funcionamiento. El Poder Judicial señala que en el periodo 2015- 2016, ha dictado 3,356 condenas por delitos de corrupción y el Instituto Nacional Penitenciario señala que, a diciembre del 2016, cumplen prisión efectiva por corrupción 506 personas. Siendo un número importante de condenas todavía es un porcentaje menor en relación con las 32,925 denuncias que recibió

la Procuraduría anticorrupción hasta diciembre del 2016, o las 13,447 investigaciones desarrolladas por el Ministerio Público hasta finales del 2016.

El Poder Judicial ha dictado algunas condenas importantes contra los ex gobernadores regionales de Tumbes, Ancash, Ucayali y Callao. Pero también se han emitido sentencias cuestionables como la absolución, por la Corte Suprema, del Gobernador de Ayacucho, quien inicialmente fue condenado a 5 años de prisión por delito de negociación incompatible.

En el caso Odebrecht, el Ministerio Público lleva adelante investigaciones que han permitido que se dicten algunas medidas de prisión preventiva contra un ex vice ministro, directores de la línea 1 del Metro y un gobernador regional. Asimismo, hay un abogado acogido a la ley de colaboración eficaz. Sin embargo, está pendiente conocer los detalles de los acuerdos entre las fiscalías peruana y brasileña para el desarrollo de las investigaciones, a partir de la delación de Marcelo Odebrecht y otros empresarios, que involucrarían a altos dirigentes de los tres últimos gobiernos. El avance de este caso y su destino final en los próximos meses serán fundamentales para recuperar la confianza en la justicia peruana.

### **Las tareas pendientes y las recomendaciones para enfrentar la corrupción**

Hay cuatro áreas importantes que requieren una atención urgente para prevenir y enfrentar la corrupción. La reforma del sistema político, el fortalecimiento de la institucionalidad estatal, la instauración de verdaderos sistemas de integridad en el sector público y privado y un sistema de justicia especializado y con mayores recursos para luchar contra la impunidad.

**1. Reforma del sistema político.** Una de las tareas más urgentes para enfrentar la corrupción en el sistema político tiene que ver con la reforma del sistema electoral para impedir que dineros ilícitos financien a organizaciones políticas o campañas electorales. Corresponde al Congreso de la República legislar para impedir las donaciones anónimas, bancarizar los aportes que reciben las organizaciones políticas, impedir el financiamiento de campañas electorales y de las agrupaciones políticas por parte de empresas o gobiernos extranjeros; así como, establecer límites a los ingresos derivados de actividades proselitistas y, dar mayores atribuciones de sanción efectiva, pecuniarias y políticas, a los organismos del sistema electoral. Si bien la reforma electoral contempla otros aspectos importantes es urgente la aprobación de normas para impedir el financiamiento de dineros provenientes de actividades ilícitas.

**2. Fortalecimiento de la institucionalidad democrática.** En cuanto al marco normativo, los Decretos Legislativos dados en el marco de la delegación de facultades constituyen avances importantes para luchar contra la corrupción, sin embargo, hay temas que requieren de una regulación específica y de un impulso mayor por parte del Poder Ejecutivo. Se necesita una ley que regule de manera obligatoria la presentación de la declaración jurada de intereses para todos los altos funcionarios del Estado. Asimismo, es necesario fortalecer, de manera más decidida el servicio civil basado en la meritocracia, profundizar el gobierno digital y el gobierno abierto y dictar una nueva ley de *lobbies*.

Asimismo, es necesario hacer cambios en la ley que crea la **Autoridad de Transparencia y Acceso a la Información Pública** para dotarla de la máxima autonomía y nivel jerárquico con el fin de que su labor tenga una real eficacia en la sanción de los incumplimientos a la Ley de Transparencia.

En relación con la **Contraloría General de la República** es urgente su modernización y fortalecimiento para que actúe con rapidez y eficacia frente a los graves casos de corrupción. Asimismo, se debe potenciar el control concurrente otorgándole “los recursos humanos, técnicos y tecnológicos para su efectivo funcionamiento a nivel nacional, tal como lo propuso la Comisión Presidencial de Integridad.

**3. Implementar sistemas de integridad en el sector público y privado**, liderado por sus autoridades, con el fin de prevenir actos de corrupción en las contrataciones públicas y en aquellas áreas o procesos que tienen riesgos de corrupción. Se requiere que a nivel nacional, regional y local funcionen las Comisiones Anticorrupción promoviendo la implementación de verdaderos planes anticorrupción con la participación de la sociedad civil.

Como señaló la Comisión Presidencial de Integridad, es necesario establecer alianzas y acuerdos de colaboración entre el Estado y el sector privado para promover la integridad en la actividad empresarial y fomentar que las grandes empresas y multinacionales trasladen sus prácticas anticorrupción a sus proveedores y subcontratistas, así como exigir el establecimiento progresivo de programas de prevención contra prácticas de corrupción debidamente certificadas a quienes contratan con el Estado (propuestas 91 y 92).

En suma, es necesario fortalecer la ética pública y promover una cultura de integridad en el Estado y la sociedad peruana con la finalidad de desterrar la alta tolerancia e indiferencia que existe frente a la corrupción.

**4. Fortalecimiento del sistema de justicia.** Se requiere que el Poder Judicial y el Ministerio Público trabajen fuertemente para desterrar la imagen de impunidad frente a los graves casos de corrupción y para implementar medidas concretas que permitan darle mayor celeridad y transparencia a los procesos por corrupción de casos emblemáticos. El Poder Ejecutivo debe apoyar y fortalecer la labor de las fiscalías anticorrupción del Ministerio Público para combatir eficazmente la corrupción y recuperar el dinero de paraísos fiscales. En este mismo sentido, es necesario fortalecer la Unidad de Peritos de las Fiscalías Especializadas, el personal fiscal y administrativo, así como implementar la Oficina de Análisis Estratégico de la Criminalidad y capacitación especializada. Todas estas propuestas de reforma institucional requieren del apoyo financiero constante del Poder Ejecutivo. Del mismo modo, se requiere fortalecer la labor de la Procuraduría Especializada en delitos de corrupción y la Unidad de Inteligencia Financiera cuyas labores son esenciales para luchar contra la corrupción y los delitos conexos.

El gran reto del Poder Judicial y del Ministerio Público será procesar y sancionar de modo efectivo la mega corrupción producida por la actuación de Odebrecht y otras empresas brasileñas que involucra a altos funcionarios del Estado peruano de los tres últimos gobiernos; así como a empresarios y otros personajes que actuaron en esta gran red de corrupción. Esta labor, a cargo del Sistema Especializado Anticorrupción, se tiene que hacer con eficacia, celeridad, decisión y respeto al debido proceso.

Finalmente, es necesaria la reforma constitucional del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), con el fin de modificar su composición y asegurar su idoneidad, autonomía e independencia en su labor de nombramiento y ratificación de magistrados, garantía de una justicia imparcial y eficiente.

## Reflexión final

El Perú, y varios países de América Latina, afrontan una situación inédita y compleja derivada del caso más grande de corrupción de los últimos tiempos (Lava Jato). Los niveles que alcanzó la corrupción en lo político, económico y social son alarmantes y destructivos para nuestra institucionalidad democrática y la confianza ciudadana en sus autoridades. La dimensión internacional que alcanzó la corrupción y el carácter sistemático con el que actuaba hacen muy difícil el reto de su procesamiento y sanción.

Frente a la gravedad de esta situación se requiere sin duda una respuesta de esa misma magnitud, integral, sostenida y coordinada que tenga una estrategia muy clara de fortalecimiento de la institucionalidad democrática, de transparencia y de un compromiso de las más altas autoridades para combatirla. De lo contrario, cualquier esfuerzo será en vano.

Tenemos que cambiar la forma en que hemos venido enfrentando la corrupción y su círculo vicioso de tolerancia, indiferencia o complicidad frente a ella. Si bien se requiere un liderazgo al más alto nivel también es necesario reconocer que no sólo es un tema de autoridades sino también del sector privado y de la ciudadanía en general. El gran reto es tener una lucha integral y permanente contra la corrupción pues el trabajo desarticulado facilita la impunidad y hace ineficaces las medidas preventivas. Asimismo, tenemos que medir los logros y debilidades en esta tarea, lo cual requiere la mirada atenta y vigilante de la ciudadanía.

Necesitamos que todos asuman con responsabilidad la labor que les corresponde frente a la corrupción. De lo contrario, seguiremos alejándonos de la posibilidad de ver al Perú como un país íntegro, que lucha de modo efectivo contra la corrupción y la impunidad que la rodea. Debemos demostrar que nuestra democracia es capaz de derrotar a la corrupción con integridad moral. Ese es el anhelo de millones de peruanos y peruanas.

Lima, julio del 2017