

UNIVERSIDAD RICARDO PALMA
ESCUELA DE POSGRADO
DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES
INTERNACIONALES



Título de la tesis

Políticas públicas para la lucha efectiva contra la corrupción a nivel de los
gobiernos locales

Para optar el grado académico de Doctor en Ciencias Políticas y Relaciones
Internacionales

Autor: Mg. Miguel Angel Gilvonio Cano

Asesor: Dr. Pedro Jacinto Pazos

LIMA – PERÚ

2021

DEDICATORIA

En memoria a mi dulce y abnegada madre María Teresa por haberme brindado amor y sabiduría y a mi padre Samuel por haber sido mi inspiración y guía.

AGRADECIMIENTO

Al personal directivo y administrativo de la Universidad Ricardo Palma por ser los gestores en la formación de profesionales, a los docentes de la Escuela de Posgrado del Doctorado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por los conocimientos impartidos a lo largo de estos años de estudios.

Índice del Contenido

Pág.

PORTADA	ii
DEDICATORIA	ii
AGRADECIMIENTO	iii
Índice del Contenido	4
Índice de tablas	6
Índice de figuras	8
RESUMEN	9
ABSTRACT	10
INTRODUCCIÓN	12
CAPITULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	13
1.1. Descripción del Problema _____	13
1.2. Formulación del Problema _____	14
1.2.1. Problema General _____	14
1.2.2. Problemas Específicos _____	14
1.3. Importancia y Justificación del Estudio _____	15
1.3.1. Importancia _____	15
1.3.2. Justificación Social _____	15
1.3.3. Justificación Económica _____	15
1.4. Delimitación del estudio _____	15
1.4.1. Delimitación geográfica _____	15
El estudio está delimitado geográficamente en los ámbitos de la sierra, costa y selva tomando como ejemplo las ciudades de Huancayo, Ica y Pucallpa para involucrar un ámbito nacional. 15	
1.4.2. Delimitación temporal _____	15
1.5. Objetivos de la Investigación _____	16
1.5.1. Objetivo General _____	16
1.5.2. Objetivos Específicos _____	16
CAPITULO II: MARCO TEÓRICO	17
2.1. Marco histórico _____	17
2.2. Investigaciones relacionadas con el tema _____	18
2.3. Estructura teórica y científica que sustenta el estudio _____	21
2.3.1. Políticas Públicas _____	21
2.3.2. Teoría sobre la Corrupción _____	57
2.4. Definición de Términos _____	73
2.5. Hipótesis _____	78
2.5.1. Hipótesis General _____	78
2.5.2. Hipótesis Específicas _____	78
2.6. VARIABLES _____	78

2.6.1. Definición Conceptual	78
2.6.2. Operacionalización de Variables	80
CAPITULO III: MARCO METODOLÓGICO	83
3.1. Tipo, Método y Diseño de la investigación	83
3.2. Población y Muestra (escenario de estudio)	83
3.3. <i>Técnicas e Instrumentos de recolección de datos (validez y confiabilidad)</i>	84
3.4. <i>Descripción de procedimientos de análisis</i>	85
CAPITULO IV: RESULTADOS Y ANALISIS DE RESULTADOS	86
4.1. <i>Resultados descriptivos</i>	86
4.1.1. Resultados de la Dimensión Articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción	87
4.1.2. Resultados de la Dimensión Prevención eficaz de la corrupción	93
4.1.3. Resultados de la Dimensión Aplicación de la Investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial	97
4.1.4. Resultados de la Dimensión Promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción	101
4.1.5. Resultados de la Dimensión Posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción	106
4.1.6. Resultados de la Variable: Políticas públicas para la lucha efectiva contra la corrupción a nivel de gobiernos locales	110
4.2. <i>Prueba de Hipótesis</i>	116
4.2.1. Contrastación de la Hipótesis General	116
4.2.2. Contrastación de la Hipótesis Específica 1	118
4.2.3. Contrastación de la Hipótesis Específica 2	120
4.2.4. Contrastación de la Hipótesis Específica 3	122
4.2.5. Contrastación de la Hipótesis Específica 4	124
4.2.6. Contrastación de la Hipótesis Específica 5	126
4.3. Análisis de los resultados	127
CONCLUSIONES	133
RECOMENDACIONES	135
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	137
ANEXO	141
<i>Anexo 1: Matriz de consistencia</i>	142
<i>Anexo 2 Matriz de Operacionalización</i>	145
<i>Anexo 3: Formato o Protocolo de los instrumentos que utilizo</i>	148
<i>Anexo 4: Confiabilidad</i>	150

Índice de tablas

	Pág.
TABLA N° 01 NIVEL DE APLICACIÓN DE LA ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2012 - 2016	87
TABLA N° 02 NIVEL DE APLICACIÓN DE LA PREVENCIÓN EFICAZ DE LA CORRUPCIÓN 2012 - 2016	93
TABLA N° 03 NIVEL DE APLICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN OPORTUNA Y EFICAZ DE LA CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL 2012 - 2016.....	97
TABLA N°04 NIVEL DE APLICACIÓN DE LA PROMOCIÓN Y ARTICULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LA CIUDADANÍA, SOCIEDAD CIVIL Y SECTOR EMPRESARIAL EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2012 – 2016	101
TABLA N° 05 NIVEL DE APLICACIÓN DEL POSICIONAMIENTO DEL PERÚ EN ESPACIOS INTERNACIONALES DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2012 – 2016	106
TABLA N° 06 NIVEL DE APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA LUCHA EFECTIVA CONTRA LA CORRUPCIÓN A NIVEL DE GOBIERNOS LOCALES 2012 - 2016	110
TABLA N° 07 T DE STUDENT PARA MUESTRAS CORRELACIONADAS PARA LA VARIABLE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA LUCHA EFECTIVA CONTRA LA CORRUPCIÓN A NIVEL DE GOBIERNOS LOCALES 2012 – 2016	116
TABLA N°08 T DE STUDENT PARA MUESTRAS CORRELACIONADAS PARA LA ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2012– 2016	118
TABLA N°09 T DE STUDENT PARA MUESTRAS CORRELACIONADAS PARA LA PREVENCIÓN EFICAZ 2012 - 2016	120

TABLA N° 10 T DE STUDENT PARA MUESTRAS CORRELACIONADAS PARA LA INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN OPORTUNA Y EFICAZ DE LA CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL 2012 - 2016..... 122

TABLA N° 11 T DE STUDENT PARA MUESTRAS CORRELACIONADAS PARA LA PROMOCIÓN Y ARTICULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LA CIUDADANÍA, SOCIEDAD CIVIL Y SECTOR EMPRESARIAL EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2012 - 2016..... 124

TABLA N° 12 T DE STUDENT PARA MUESTRAS CORRELACIONADAS PARA EL POSICIONAMIENTO DEL PERÚ EN ESPACIOS INTERNACIONALES DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2012 - 2016..... 126

Índice de figuras

	Pág.
FIGURA N° 0 1 NIVEL DE APLICACIÓN DE LA ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2012 - 2016	87
FIGURA N° 0 2 NIVEL DE APLICACIÓN DE LA PREVENCIÓN EFICAZ DE LA CORRUPCIÓN 2012 - 2016	93
FIGURA N° 0 3 NIVEL DE APLICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN OPORTUNA Y EFICAZ DE LA CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL 2012 - 2016.....	97
FIGURA N° 0 4 NIVEL DE APLICACIÓN DE LA PROMOCIÓN Y ARTICULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LA CIUDADANÍA, SOCIEDAD CIVIL Y SECTOR EMPRESARIAL EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2012 - 2016	101
FIGURA N° 0 5 NIVEL DE APLICACIÓN DEL POSICIONAMIENTO DEL PERÚ EN ESPACIOS INTERNACIONALES DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2012 - 2016	106
FIGURA N° 0 6 NIVEL DE APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA LUCHA EFECTIVA CONTRA LA CORRUPCIÓN A NIVEL DE GOBIERNOS LOCALES 2012 - 2016	110

RESUMEN

En el presente trabajo de tesis titulado: Políticas públicas para la lucha efectiva contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales respondió al problema: ¿De qué manera las políticas actuales del gobierno influyen en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales? y tuvo como objetivo general: Determinar la manera en que las políticas públicas actuales del gobierno influyen en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales

El tipo de investigación empleado fue aplicada, el diseño es no experimental y de corte longitudinal. La muestra del presente estudio fue de 232 trabajadores de los gobiernos locales de los distritos metropolitanos de Huancayo, Ica y Pucallpa.

Concluyendo que las políticas públicas actuales del gobierno no influyen significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales.

Palabras clave: Políticas públicas, corrupción, gobierno local.

ABSTRACT

In this thesis paper entitled: Public policies for the effective fight against corruption at the local government level, you answered the problem: How do current government policies influence the fight against corruption at the local government level? and had the general objective: To determine how the current public policies of the government influence the fight against corruption at the local government level

The type of research used was applied, the experimental design and longitudinal section. The sample of the present study was 232 workers from local governments of the metropolitan districts of Huancayo, Ica and Pucallpa.

Concluding that current government public policies do not significantly influence the fight against corruption at the local government level.

Key words: Public policies, corruption, local government.

RESUMO

In questo lavoro di tesi dal titolo: Politiche pubbliche per la lotta efficace alla corruzione a livello di governo locale, ha risposto al problema: in che modo le attuali politiche di governo influenzano la lotta alla corruzione a livello di governo locale? e aveva come obiettivo generale: determinare il modo in cui le attuali politiche pubbliche del governo influenzano la lotta alla corruzione a livello di governo locale

Il tipo di ricerca utilizzato è stato applicato, il disegno sperimentale e il taglio longitudinale Il campione di questo studio era di 232 lavoratori dei governi locali dei distretti metropolitani di Huancayo, Ica e Pucallpa.

Concludendo che le attuali politiche pubbliche del governo non influenzano in modo significativo la lotta alla corruzione a livello di governo locale.

Parole chiave: politiche pubbliche, corruzione, governo locale.

INTRODUCCIÓN

La presente tesis denominada “Políticas Públicas para la Lucha Efectiva Contra la Corrupción a Nivel de los Gobiernos Locales”, es un trabajo de investigación donde pretende verificar la aplicación del plan nacional de lucha contra la corrupción 2012-2016 a nivel de los gobiernos locales; para involucrar el tema de la corrupción en un contexto nacional se ha tomado como ejemplo las ciudades de Huancayo, Ica y Pucallpa de los ámbitos de sierra, costa y selva.

El trabajo está dividido en cuatro capítulos. El primer capítulo se refiere a las generalidades del estudio donde se presenta los antecedentes de la investigación, tanto internacionales como nacionales, se describe el problema de dónde se desprende la formulación del problema, objetivos a lograr y las hipótesis planteadas de manera anticipada.

El segundo capítulo corresponde al desarrollo del marco teórico, donde se hace una explicación amplia de las políticas anticorruptivas de los cuatro últimos gobiernos. El tercer capítulo trata de la metodología del estudio corresponde al tipo aplicado, el método es científico el diseño de investigación es no experimental, y de corte longitudinal, diseño panel. Y el capítulo IV contiene los resultados descriptivos e inferenciales de la investigación y la discusión de los mismos. Al término del trabajo se da a conocer las conclusiones y recomendaciones del estudio.

Finalmente, se da a conocer las referencias bibliográficas utilizadas y anexos necesarios.

El autor

CAPITULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. Descripción del Problema

En el Perú, los gobiernos locales están constituidos por las municipalidades provinciales y distritales. Poseen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de la competencia que la Constitución Política, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Bases de la Descentralización les otorga.

Para hacer del Perú un país decente, digno y sin impunidad, el gobierno nacional ha promovido en los últimos años diferentes planes de lucha contra la corrupción a nivel nacional, sin embargo en la actualidad estamos sumergidos por una corruptela desenfrenada y persistente que ha socavado la legitimidad de las instituciones de nuestro país, manteniéndonos en constante inestabilidad política.

El CAN (2016) da a conocer el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016 que dice “Hemos recuperado de manos de los corruptos cuatro veces más de lo que antes se recuperaba (cerca de 4 millones de soles), además los hemos vencido en las cortes y juzgados de todo el país. Con la Ley de Pérdida de Dominio-que aprobamos el año 2012- hemos incautado bienes por más 400 millones de dólares, como ha ocurrido en los casos Quispe Palomino en Ica y Harpagón en Ucayali. Como resultado de las primeras subastas de bienes incautados, recuperamos casi 11 millones de soles, que serán destinados a fortalecer la lucha contra la corrupción y el crimen organizado. En el ámbito de las contrataciones públicas hemos identificado 217 obras paralizadas -del periodo 2006-2011-, que debían de brindar agua, saneamiento, energía, educación y seguridad y que fueron detenidas y cuyos montos ascienden a más de mil 749 millones 740 mil soles. Estas obras vienen ejecutando gracias a la reprogramación y refinanciación que hemos realizado. Se ha aprobado la Ley de Crimen Organizado con la que vamos a limpiar la administración pública, utilizando por primera vez, la figura del agente encubierto para desactivar redes de corrupción enquistadas en algunas entidades del Estado”

Las municipalidades deben promover, apoyar y reglamentar la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo, brindar servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, todo esto conforme a ley, tanto para la fiscalización de obras y corrupción. (Ley 27972, 2003)

La Contraloría General de la República reveló el año 2008, el hallazgo de diversos casos de corrupción en gobiernos locales que, en su conjunto, dejaron un daño

directo para el Estado por 15 millones de soles, situación que involucra a unos 300 funcionarios denunciados. (Presidencia del Consejo de ministros, 2008)

Las principales modalidades de corrupción detectadas, son el pago de adelantos no considerados en los contratos por la ejecución de obras y el cobro de valorizaciones de avances de obras no ejecutados. Asimismo, la sobrevaloración en determinadas adquisiciones y el pago a funcionarios inexistentes, entre otras. (Presidencia del Consejo de ministros, 2008)

La presente investigación se ha desarrollado en los ámbitos de la sierra, costa y selva tomando como ejemplo las ciudades de Huancayo, Ica y Pucallpa para involucrar el tema de la corrupción en un ámbito nacional. Esta investigación, por lo tanto, pretende verificar si el plan nacional de lucha contra la corrupción 2012-2016 tiene los resultados esperados en nuestro país. Teniendo en cuenta lo descrito, planteamos las siguientes preguntas del problema de investigación:

1.2. Formulación del Problema

1.2.1. Problema General

¿De qué manera las políticas públicas actuales del gobierno influyen en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales?

1.2.2. Problemas Específicos

- ¿De qué manera la articulación y coordinación interinstitucional, influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales?
- ¿De qué manera la prevención eficaz, influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales?
- ¿De qué manera la investigación y sanción oportuna y eficaz en el ámbito administrativo y judicial, influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales?
- ¿De qué manera la promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial, influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales?
- ¿De qué manera el posicionamiento del Perú en espacios internacionales, influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales?

1.3. Importancia y Justificación del Estudio

1.3.1. Importancia

El proyecto de investigación tiene una importancia social y económica, debido a que las organizaciones en estudio no hacen buen uso de los presupuestos asignados generando innumerables actos de corrupción que encarecen los costos de los proyectos y perjudicando el desarrollo de las municipalidades y de la población.

1.3.2. Justificación Social

El proyecto de investigación, tiene una relevancia social, ya que beneficiará a toda la población, con la continuación de la lucha contra la corrupción en los gobiernos locales en el Perú.

1.3.3. Justificación Económica

En el ámbito económico, el Estado peruano emplea miles de millones de soles, ejecutando proyectos de inversión, para tratar de coadyuvar con el desarrollo del país, pero se desconoce el efecto real de cada uno de ellos, que han sido ejecutados, por la presencia de actos de corrupción. Cada sol gastado con transparencia debe maximizar su efecto en mejorar la calidad de vida del poblador. Cada sol que va a la corrupción debe ser utilizado para combatir la extrema pobreza.

1.4. Delimitación del estudio

1.4.1. Delimitación geográfica

El estudio está delimitado geográficamente en los ámbitos de la sierra, costa y selva tomando como ejemplo las ciudades de Huancayo, Ica y Pucallpa para involucrar un ámbito nacional.

1.4.2. Delimitación temporal

Corresponde al año 2020.

1.5. Objetivos de la Investigación

1.5.1. Objetivo General

- Determinar la manera en que las políticas públicas actuales del gobierno influyen en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales

1.5.2. Objetivos Específicos

- Determinar la manera en que la articulación y coordinación interinstitucional, influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales.
- Determinar la manera en que la prevención eficaz, influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales.
- Determinar la manera en que la investigación y sanción oportuna y eficaz en el ámbito administrativo y judicial, influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales.
- Determinar la manera en que la promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial, influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales.
- Determinar la manera en que el posicionamiento del Perú en espacios internacionales, influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales.

CAPITULO II: MARCO TEÓRICO

2.1. Marco histórico

La corrupción constituye un flagelo, estructural e histórico en diferentes países del mundo. El Perú no es la excepción. A lo largo de nuestra historia, y en particular, desde nuestra historia colonial, tal como menciona Alfonso Quiroz en su libro la historia de la corrupción en el Perú, en el caso peruano e hispanoamericano, un modo predominante de corrupción ha estado ligado al poder ejecutivo: Las ganancias ilegales del patronazgo realizado por los virreyes, caudillos, presidentes y dictadores. En toda época se han registrado evidencias de casos, que incluye a gobiernos, de distintos tipos y en distintos niveles: central, regional, y local; que se asociaba con la corrupción para que el sistema funcionase inadecuadamente.

Las formas y el proceso de entender la problemática de la corrupción, ha ido cambiando. La orientación inicial al respecto era ver como corrupto al que recibe algo, hasta involucrar al que da o genera el acto de corrupción, para después entender que se trata no de una relación de dos agentes, sino de un sistema enquistado en las organizaciones, que no sólo perjudica a la instancia institucional o local, sino que afecta el desarrollo del país en su conjunto.

Se suele adjudicar criterios de que los gobiernos más dictatoriales son los directamente asociados a casos de corrupción, precisamente por la relación impositiva directa que tienen sobre los agentes de gobierno y que, dada su naturaleza, adoptan decisiones que no tienen explicaciones, con acuerdos ilegales e informales, “por debajo de la mesa”, que alteran el normal desarrollo del funcionamiento administrativo y comercial de los países.

Posteriormente se entendió que la corrupción, no sólo es una relación bilateral entre corrupto y corruptor, sino que adopta otras dimensiones de carácter económico, político y social, ya que genera pérdida de confianza en los agentes del Estado, paraliza el normal funcionamiento de los sistemas públicos y presenta una imagen deteriorada de quienes participan en el gobierno. Por ello, los índices de corrupción estudiados por el Banco Mundial, correlacionados con el PIB per cápita de los países, muestra una alta correlación inversa, que evidencia que aquellos países con altos niveles de desarrollo, suelen tener bajos niveles de corrupción y viceversa. (Orrego, 2000, pág. 3).

No se trata de afirmar, que, por ser un país pobre, se deba atribuir altos niveles de corrupción. Sin embargo, existiría una estrecha relación entre niveles de corrupción y países pobres. Los niveles de pobreza, tienden a promover actos de corrupción, los mismos que están asociados a otros factores que aumentan los índices de corrupción en los países. Por esta razón, se trata de conceptualizar la corrupción, analizando criterios en su medición, e identificar sus causas y evaluar sus posibles estrategias de solución.

2.2. Investigaciones relacionadas con el tema

Existen estudios previos entre internacionales y nacionales:

Merino & Hernández (2019) en la investigación *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal*; Centro de Investigación y Docencia, Económicas; Ciudad de México, México; en un estudio descriptivo.

Concluyen que, los esfuerzos hasta ahora diseñados para menguar las probabilidades de corrupción en los 03 órdenes de gobierno han cometido, entre sus principales equivocaciones, el de concebir que todas las gestiones públicas son iguales, y se manejan de forma similar. Otra equivocación, quizá en el extremo del enfoque anterior, es considerar que el tamaño de los municipios podría ser excusa para no cumplir en materia de transparencia y combatir la corrupción. Por tanto, es importante el trabajo de los servidores públicos ya que su labor aporta a una mejor gestión pública municipal abierta, transparente y guiada bajo los preceptos relacionados o vinculados a la honestidad, honorabilidad y bienestar.

Ramos & Álvarez (2019) en la tesis *El control de la corrupción en América Latina: agenda política, judicialización e internacionalización de la lucha contra la corrupción*; Madrid, España; en una investigación descriptiva.

Concluyen que, los casos de corrupción generan efectos en ámbitos a veces poco previsibles, pero tal vez más efectivos para su control. De un lado los casos abiertos a ex mandatarios, diputados y políticos en general posicionan a los poderes judiciales como protagonistas del dinamismo político, generando escenarios que se ajustan a lo que se denomina judicialización de la política. Es así que este contexto podría provocar un mayor problema, el de instrumentalizar

los poderes judiciales partiendo de los casos de corrupción, así como politizar ciertos poderes judiciales. Asimismo, se ha considerado internacionalizar su control y combate, donde ambos procesos pueden aportar a modificar el sistema de incentivos que ha alimentado la corrupción en las últimas décadas y de esta manera ponerle un freno o límite.

Sosa, Esparch, Sánchez, Pedraglio, & Ruiz (2016); en la tesis *Desde Adentro: Casos Prácticos de Gestión en el Estado Peruano*; Instituto de Estudios Peruanos; Lima, Perú; en un estudio descriptivo.

Concluyen que, la reflexión más relevante de las experiencias de esta recopilación supone revalorizar la política de la gestión para que se concreten mejoras en la administración pública. A pesar de haberse considerado importantes soluciones, estas se concentran en optimizar las condiciones, herramientas y modelos de gestión, sin considerar las características a nivel administrativo y político que definen la práctica propia del Estado. Al enfrentarse al Estado “desde adentro”, los servidores públicos han sido testigos de esta importancia en el ámbito político, desplegando herramientas para prevenir o responder a las presiones de la entidad en la que han trabajado.

Miranzo (2018) en la tesis *El nuevo Derecho de la UE: las medidas anticorrupción en la contratación pública*; para optar al grado de Doctor en la Universidad de Castilla-La Mancha La Mancha, España; en un estudio descriptivo.

Concluye que las políticas anticorrupción dejan de tratarse únicamente en los altos niveles de actuación legislativa y política para convertirse en un aspecto central en la administración diaria de cada una de las Gestiones institucionales. El derecho europeo señala una diversidad de responsabilidades que empujan a los órganos de contratación a la autorregulación de sus actividades, responsabilizándoles, en cierta medida, de su actuación o de la carencia de ella. Con ello, se intenta lograr una mayor eficiencia y flexibilidad al momento de adaptar las medidas a los problemas o particularidades precisas que presenta el organismo o el contrato.

Cáceres (2017); en la tesis *Influencia del Control Gubernamental en La Corrupción de Funcionarios Públicos, Amantaní 2014 – 2015*; para optar al grado

de Doctor En Derecho En La Universidad Andina; Cusco, Perú; en un estudio correlacional – causal y diseño no experimental, transversal

Concluyendo que se obtuvo como resultado que los servidores públicos de la Municipalidad tenían dominio y poder de decisión en los hechos administrativos y de gestión, con un nivel alto de discreción; asimismo, no existió transparencia en los actos efectuados por los funcionarios; no efectuaron ni ejecutaron el control interno, posibilitando actos de corrupción. El control externo se efectuó en el año 2014, donde fue evidente la presunta comisión de los delitos de negociación, aprovechamiento indebido del cargo y colusión, los cuales habrían generado a la institución un perjuicio económico de S/ 837 240,21.

Ramón (2014) en la *Corrupción, Ética y Función Pública en el Perú*, señala que, la falta de transparencia en las gestiones gubernamentales va de acuerdo a las políticas de gobierno, lo cual influye negativamente en el desarrollo democrático del país, afectando los derechos de toda la población. Se debe precisar que la corrupción, es una variable de causa, para que la ciudadanía desconfíe del gobierno y de lo legítimas que son las entidades gubernamentales. La lucha contra los delitos de corrupción, es de relevancia. Así mismo, la forma equilibrada de sus estrategias en cuanto a la prevención y sanción del delito. Por ello se sugiere que las leyes y normas de nuestro país incluyan la creación de organizaciones, cuyo perfil garantice que se vigile óptimamente la labor en las instituciones, a fin de sancionar debidamente a aquellos funcionarios que incumplan con las mismas.

Molina (2015), en *La limitada participación ciudadana y coordinación de actores en la prevención del delito a nivel local: el caso de San Juan de Miraflores*, se identificaron tres motivos que impulsan la poca colaboración de la ciudadanía, y por lo tanto, generan que al distrito de San Juan de Miraflores, se le catalogue como inseguro. Se tiene escasa colaboración de la ciudadanía para la vigilancia contra el crimen. Entre los pocos que toman parte en la lucha contra la delincuencia, no consideran realizar un mayor esfuerzo en pro del bienestar de ellos y los demás vecinos. Así mismo, se determinó la existencia de muy poca organización entre la Municipalidad del distrito, la Policía Nacional y los vecinos, lo cual genera la carencia de una labor mancomunada y que exista efectividad al momento de enfrentarse a la delincuencia. La iniciativa para luchar por la

seguridad ciudadana debe surgir de las autoridades, con el solo interés del bien común y no por intereses personales o políticos, de manera que la ciudadanía confíe en sus autoridades y tengan la voluntad de colaborar con ellos.

2.3. Estructura teórica y científica que sustenta el estudio

2.3.1. Políticas Públicas

A. La política procedimental.

Varios hechos de corrupción se producen por el interés de *facilitar* las acciones, trámites o resultados en las instituciones. Si la obtención de algún documento, permiso o acceso a un bien, exige tortuosos caminos, enormes papeleos o gran cantidad de tiempo, estas circunstancias son tierra fértil para producir la corrupción, la cual puede iniciar el ciudadano al buscar cortar pasos o reducir tiempos, o simplemente facilitarse de algún modo sus trámites; o bien los burócratas pueden encontrar ahí un sistema para allegarse recursos ilícitamente.

Debe buscarse que los sistemas instrumentales no permitan a ningún ciudadano *sacar ventaja*, facilitando los procedimientos o simplificando los trámites, por lo cual los ciudadanos encuentren lógico, fácil y transparente, la gestión de cualquier asunto o la obtención de cualquier beneficio al cual tienen derecho.

Se reconoce la existencia de escollos y procesos no claros y adecuados para el funcionamiento y los trámites en las oficinas públicas, entre ellos:

- Restringida capacidad de respuesta a demandas ciudadanas, centralismo, lentitud, rendición de cuentas insatisfactorias y un sistema de deficiencias que no ha erradicado la corrupción.
- Incremento en el último año del número de funcionarios sancionados por irregularidades.
- Lentitud en los procedimientos que restringen la capacidad de respuesta.

En la medida que los procedimientos faciliten la obtención de resultados, la corrupción tendrá menos campo fértil de surgir, y por el contrario si establecemos nudos gordianos en nuestros sistemas, sembraremos un potencial de corrupción. De hecho, los puntos de corrupción derivados de estas situaciones, deben aprovecharse como oportunidades. Por ejemplo; si el ciudadano está brindando *dádivas* para

obtener rapidez en el trámite, esto significa, la necesidad de brindar de otra forma el servicio sea en menos tiempo o bien diferenciando el servicio ordinario de uno urgente, que aproveche las posibilidades que ya mostró la burocracia, de brindar el servicio en menor tiempo.

También, si algún ciudadano busca obtener ventaja mediante el manejo de información privilegiada, por lo cual está dispuesto a pagar, o facilitamos a toda esta información o la vendemos como parte de las posibilidades de acceso a la misma. Como se ve en estos casos, más conviene muchas veces, eliminar pasos o exigencias y generalizar accesos a información y/o participación para cumplir el objetivo primordial, y no crear exigencias que favorecen objetivos secundarios, pero pueden crear cimientos de corrupción.

En el caso de combate a la corrupción, es menester diseñar procedimientos más adecuados para hacer más expedito el análisis, y en su caso el establecimiento de sanciones. Se reconoce que los procesos judiciales son lentos e incluso algunos son interminables. Pensar en resolver los problemas de corrupción a través de procedimientos judiciales podría ser un error, pues sólo llega ahí un cierto número de casos, y de estos pocos son resueltos en el tiempo y forma requeridos para mostrar que se combate la corrupción.

Tal vez se requeriría una *ruptura del paradigma*, donde el sistema del aparato judicial sufra un cambio y transformación profundos con nuevas leyes, nuevas soluciones, nuevos procedimientos y hasta nuevo personal. Esto tal vez deba pensarse a mediano o largo plazo.

B. La política valorativa

Si bien, los sistemas bajo los cuales se procesan los trámites y servicios, también pueden ser manejados bajo orientaciones más bien valorativas que cerradas en su procedimiento. Esto implica el establecer criterios y líneas de actuación basados en valores diversos, donde el de eficiencia es el principal, aunque no toda la solución valorativa está en esa vertiente, a pesar de ser muy importante. El servidor público debe entonces juzgar si lo que haría favorece el valor que se ha establecido y que evidentemente debe estar interiorizado y aceptado por dicho servidor.

Una forma de considerar nuestro esfuerzo para avanzar en la lucha contra la corrupción es el establecimiento de la estrategia a la cual llamamos las 5 E:

1) **Eficacia** es un criterio fundamental para la actuación, se requiere incorporarlo a toda costa en la función pública, pues corresponde a la urgencia de obtener resultados y cumplir los objetivos y los propósitos planteados. En el caso de la lucha contra la corrupción, este criterio vendría bien para juzgar nuestra actuación. Aplicando este juicio, nuestras formas de actuación pueden no salir muy bien libradas, pero tendríamos un reto a cumplir, mostrándole a la ciudadanía que vamos mejorando.

Hasta ahora se prefieren más las formas de actuación simples y fuera del proceso judicial. En general, al detectarse un ilícito, hay superiores que prefieren que no se haga publicidad al asunto –su nombre podría verse implicado- y se prefiere la remoción –a veces se ofrece al implicado que solamente renuncie-, en otras se siguen procedimientos, pero se llega solo a sanciones de amonestación verbal, raras ocasiones por escrito y aún menos bajo multas o sanciones mayores. Con ello sólo se muestra que no hay sanciones efectivas para los casos de corrupción. Existe personal que de alguna u otra manera se detectó con alguna intervención no adecuada, y permanece aún en el servicio público.

2) **Empeño** implica que todo servidor público, entable como criterio de actuación su mejor esfuerzo y para la lucha de la corrupción, significa establecer no solo la calificación mencionada, sino el medir la evolución de actos de corrupción que demuestren que las acciones establecidas contra esta negativa conducta estén sirviendo para reducirla. La idea es que, si todos estamos empeñados en hacer bien las cosas, las fallas serán mínimas. Naturalmente no solo se requiere este esfuerzo, pero se debe partir de una orientación al trabajo empeñoso.

3) **Eficiencia.** Implica una filosofía de trabajo orientada a la obtención de resultados y beneficios al menor costo, o bien mediante la asignación de recursos, buscar que ellos produzcan el más alto nivel de cumplimiento de objetivos. Para esto requerimos superación constante, midiendo la relación recursos y resultados. Este mismo parámetro puede ser válido para indicar si

hay actos de desviación de recursos, al identificar bajas en la eficiencia, donde lo normal es ir ganando terreno para cada vez hacer más con menos.

Si podemos establecer parámetros que muestren los costos y/o gastos necesarios para generar un bien o un servicio, tendremos la posibilidad de ir midiendo si existen desvíos o desperdicios inconvenientes en la actuación pública.

Como un agente de cambio y de servicio a la sociedad, debe reconocerse a los funcionarios y todo personal que muestren conductas dignas y éticas, frente a quienes atentan contra la sociedad al generar actos de corrupción.

- 4) **Ética** debe estar integrada a la actuación de todo el personal público. Parte del esfuerzo para ello, exige incorporarla en la formación de este personal, tanto en las carreras que se imparten, orientadas al servicio público como en todo curso de capacitación que se brinde a este personal. Debe establecerse un curso de inducción al servicio público, participativo, reflexivo y comprometido con una ética de comportamiento.
- 5) **Evaluación.** En referencia a la acción y a la consecuencia de evaluar, que indica valorar, establecer, apreciar o calcular la importancia de una determinada cosa o asunto, donde debe emitirse un juicio en torno a un conjunto de información y debe tomarse una decisión de acuerdo a los resultados que presente un alumno.

Esto además de los Códigos de Ética del funcionario público, donde se desarrolle el valor de la denuncia a los actos de corrupción y no la aceptación o actitud indiferente. La penetración de valores éticos no es una catequesis, es más labor de exigencia, de conciencia y de revalorización de la función pública correspondiente, la cual deberá de cambiarse y mejorarse bajo parámetros de eficacia, es decir, mostrando que las acciones emprendidas han permitido menores hechos de corrupción. Una acción muy ligada a esto, corresponde al servicio civil de carrera, por el cual se calificaría anualmente al personal.

En este sistema deberán incorporarse las fallas y actos ilícitos en los cuales participó el personal público, rebajando puntos a su calificación y limitándolos a promociones y beneficios. Aún más, puede establecerse la baja de elementos que mayor porcentaje de estos actos tenga, logrando depurar al personal, al

eliminar a los malos elementos. Todo personal con graves ilícitos, deberá separarse de inmediato, independientemente de los procesos a que haya lugar.

Hace falta interiorizar los valores y principios, trabajando todos y cada uno de los miembros de la organización administrativa bajo ellos. Un valor es una creencia profunda sobre una condición de considerable importancia y significado para los individuos y relativamente estable en el tiempo. La ética es un importante mecanismo de control de la actividad en el uso del poder público, siendo un factor vital para crear y mantener la confianza en la administración y sus instituciones. Estos valores deben ser compartidos e interiorizados entre quienes llevarán a cabo las actividades públicas, entre quienes lideran tales actividades y entre quienes se vinculan para satisfacer los fines establecidos.

De acuerdo al comité de gestión pública en la OCDE, la infraestructura ética se integra por 8 componentes con tres funciones: control, orientación y gestión.

El control puede lograrse mediante los tres componentes siguientes:

- Marco legal, que permita la investigación y acusación independientes.
- Mecanismos Adecuados de Responsabilidad.
- Participación y Escrutinio Público.

La orientación puede corregirse a través de los tres componentes siguientes:

- Compromiso bien articulado de los líderes políticos.
- Código de conducta que determina los valores y normas.
- Actividades de socialización profesional como la educación y la formación.

La gestión puede lograrse mediante los dos momentos restantes:

- Condiciones sólidas del servicio público basadas en políticas eficaces de recursos humanos.
- Coordinación de la infraestructura, que pueda ser un organismo especial con competencia en materia de ética.

El consejo de la OCDE, ha adoptado un conjunto de principios recomendados a sus países miembros para conformar un comportamiento ético:

1. Las normas éticas aplicables al servicio público deberán ser claras.
2. Deberán ser inscritas en un marco jurídico.
3. Quienes ostenten un cargo público deberán poder beneficiarse de consejos en el dominio de la ética.

4. Deberán conocer sus derechos y sus obligaciones cuando ocurran actos reprimibles.
5. El compromiso de los responsables políticos a favor de la ética, deberá reforzar el comportamiento ético de quien ostenta un cargo público.
6. Los procesos de toma de decisiones deberán ser transparentes y ser objeto de control.
7. Deberán existir líneas directivas claras en materia de relaciones entre el sector público y el sector privado.
8. Los gobernantes deberán promover un comportamiento ético.
9. Las políticas, los procedimientos y las prácticas de gestión, deberán favorecer un comportamiento conforme a la ética.
10. Las condiciones de empleo propias de la función pública y la gestión de recursos humanos, deberán favorecer un comportamiento ético.
11. Los mecanismos adoptados para rendir cuentas deberán estar incorporados en el servicio público.
12. Los procedimientos y las sanciones apropiadas deberán existir en caso de comportamientos inapropiados.

C. La política cultural.

Es importante generar una cultura social de comportamiento, donde se destierren los actos de corrupción. El funcionario público que se preste a estos actos debe castigarse y deben separarse de la actividad pública. Pero también debemos pensar en quienes desde la sociedad civil favorecen y actúan por medio de la corrupción. Si nuestras sociedades valoran ampliamente el principio de rectitud y rechaza a cualquier individuo que se preste a estos actos negativos, así se trate de corromper a un agente de tránsito, lograremos avanzar en esta lucha.

El esfuerzo de las familias, educando a los hijos y acostumbrándolos a vivir en ambientes de adecuada conducta social, e incorporar a sus valores la actitud y propensión a un trabajo rechazando la corrupción serán pasos fundamentales. Igualmente debe incluirse en escuelas y todo organismo social. Esta cultura debe forjarse y fortalecerse para que tanto funcionarios y empleados públicos, como la sociedad en general, rechace estas prácticas que perjudican de múltiples formas. La administración pública es un sistema abierto, recibiendo orientaciones, ideologías y pensamientos. Una administración proba, requiere un ambiente que

la favorezca. Debe entonces educarse y arrastrar con el ejemplo, rompiendo las diferencias entre un discurso ético que defiende caros valores frente a conductas que lo desmientan. El discurso y comportamiento positivo, generará una conciencia donde cada uno se hará responsable de combatir la corrupción.

Esta lucha por una cultura que propicie el rechazo a la corrupción implica muchos aspectos, desde la búsqueda en las familias hasta la generación de instituciones y valores más adecuados a un comportamiento ético. Gran parte de la explicación para la falta de ética en lo público, se encuentra en el contexto del individualismo y cruenta lucha por la supervivencia en el plano económico. Las reglas de convivencia se transforman en una intención de salvarse como sea posible. El discurso nos dice que quedan los mejores y eso legitima la fuerza. Avanza el pragmatismo, pero junto con ello no viene la equidad, sino mayores desigualdades sociales.

En el aparato estatal sus funcionarios continúan con esta lucha y cultura de la supervivencia. Los inmorales verían esta realidad como un argumento para *salvarse* en términos individuales, en este caso utilizando la función pública a su favor y cuando penetra el relativismo y el utilitarismo en la mente de los funcionarios, también se desvanecen los principios de solidaridad y quebrándose los valores morales.

Por ello, la lucha contra la corrupción está inmersa en los cambios estructurales y el contexto social. Los valores sociales condicionan el actuar gubernamental. De ahí la necesidad de transitar hacia formas de convivencia social, donde se construyan redes de ayuda, solidaridad como valor, vivencia comunitaria frente a la lucha por la sobrevivencia, el individualismo y el uso de la fuerza para imponer la voluntad al otro.

Si el aparato gubernamental está vinculado e incluso asociado a intereses no comunitarios, o se liga a negocios o aspectos monetarios, dañando o negando sus políticas de equidad, justicia y solidaridad, su lógica no se encuentra en la ética para una sociedad sana, sino en el uso del aparato gubernamental como instrumento de dominación. En ese sentido, la voluntad de hacer el bien, requerirá proyectos que reflejen ámbitos de vinculación con toda la sociedad y discusiones

amplias de cómo y cuándo actuar. De ahí que la lucha por la corrupción pase por una mayor democratización de nuestras sociedades.

Cuando hablamos de aspectos culturales, nos referimos a la necesidad de formas de relación que instituyan comportamientos apropiados, de tipo perdurable y con reconocimiento institucional. Esto implica cambios en el orden actual de nuestras sociedades, dispositivos que rompan los círculos viciosos que hemos creado, como nuestros sistemas judiciales que favorecen bajo diversos procedimientos, el eludir la justicia; o la ayuda otorgada a cambio del voto, o el trabajo de los centros de rehabilitación que más favorecen el delito, o el uso de la dependencia o la pobreza, para someter grupos o perpetuarse en el poder.

D. La política participativa

Si los distintos agentes sociales no están convencidos de luchar contra esta negativa conducta, poco podremos hacer. Además, se requiere que el gobierno cree mecanismos, pero que la sociedad civil pueda contribuir a la solución de este problema. De igual manera, la sociedad civil, debe promover espacios de participación. La intención de participar no basta, se requiere crear mecanismos que favorezcan la intervención, y naturalmente crear conciencia a la sociedad de que la lucha es de todos, y vincular al gobierno y a la ciudadanía para discutir dónde, cuándo, cómo y quién estará participando, para lograr una sociedad donde pueda presumirse su perfil de baja o nula corrupción. Además, debe evaluarse, si los sistemas de trabajo facilitan o dificultan la participación social en esta lucha.

El ejercicio de ciudadanía reconoce los derechos y obligaciones, no solo desde el plano político sino, fundamentalmente en lo civil y económico-social. Al ciudadano se le ha reconocido, el derecho a participar en política, pero muy pocas veces ha tenido un derecho semejante en materia administrativa, como parte del ejercicio de sus derechos civiles y económico-sociales. el desinterés ante una reivindicación tan importante es puede ser un ejercicio reconocido en la actualidad. En ese sentido, debe darse oportunidad al ciudadano de intervenir en distintas formas: consultiva, decisoria, evaluativa y disponiendo de medios expeditos y sencillos que así lo aseguren. En la medida que la ciudadanía juzgue abierta y claramente la acción pública, será más viable el combate a la corrupción. No bastan encuestas y sondeos, falta que la sociedad civil sea una verdadera

interlocutora, siendo la voz de la soberanía que se escuche, se atienda y solucione los problemas. De esta forma, la administración pública se origina en el pueblo y esta garantizará mediante su amplia participación, que la actuación pública sea acorde a sus intereses.

E. La política evaluativa

La política evaluativa, es una orientación de actuación, que permitirá favorecer la transparencia en la actuación pública. Implica el diseñar un sistema de medición sobre la actuación y sobre la evolución de los niveles de corrupción. Aquí consideramos dos vías de esta línea estratégica. La primera correspondiente a una evaluación del desempeño, que consideramos debe ser orientada a resultados, con parámetros claros y bajo ópticas colectivas y de esfuerzo grupal. La otra línea corresponde a la medición de la corrupción. Diseñar medidas de niveles de corrupción no es fácil. Esto presupone dos etapas:

1. Diseño de las categorías de actos particulares, de acuerdo con el grado de corruptibilidad y
2. Medir la incidencia de los diferentes tipos o grados.

Existen diversas propuestas para trabaja estos aspectos. Es decir; clasificar las acciones consideradas como corruptas, de acuerdo con el número y tipo de individuos que las consideran como tales. Así, una conducta que tanto las masas como la elite consideran corrupta, es calificada como *corrupción negra*. La *corrupción gris* consiste en actos que una minoría considera como corruptos, pero que para una mayoría son ambivalentes. Finalmente, un acto es *corrupción blanca*, si ni la elite ni las masas exigen un castigo a sus perpetradores.

Un modo más amplio de clasificar la conducta corrupta, lo proporcionan Peters y Welch (1974), quienes desarrollan un esquema con base a cuatro componentes:

1. El funcionario público
2. El donante / receptor
3. La concesión, y
4. El pago

Estos autores, sugieren que un acto es más corrupto, si el funcionario público involucrado tiene un rol “no político” en el gobierno, como es un juez; si el acto

se efectúa como parte de las tareas del servidor público; si el acto es llevado a cabo por el propio servidor; y si el beneficio es un bien particular de grandes proporciones.

Para poder evaluar necesitaremos medir y para ello debemos construir indicadores adecuados. Los primeros estudios sobre corrupción utilizaron documentos escritos para el análisis, como informes de prensa, esto es sencillo, pero poco conveniente. Otra técnica consiste en utilizar encuestas de opinión y entrevistas con expertos. Esto homogeniza el tratamiento, sin embargo, las encuestas tienen sus problemas de validez.

Los indicadores más utilizados pueden clasificarse en dos tipos: los que intentan medir percepciones y los que intentan medir experiencias. Pueden ser combinados. Será importante seguir desarrollando metodologías e índices apropiados, que nos midan los grados de corrupción y sobre todo, que los gobiernos se esfuercen en hacer descender dichos índices.

Para favorecer el combate a la corrupción es necesario ir separando a cuanta persona ha cometido actos de esta índole, y aplicar los procedimientos. Conviene llevar un registro de esto, si bien puede cuestionarse un registro de este tipo, el cual debe crearse, el manejo sería claro: solo los hombres más probos trabajan en la función pública.

El control y la evaluación corresponden a medios mediante los cuales, se pueden descubrir ineficiencias y corrupciones. Sin estos mecanismos difíciles será saber si hay corrupción o no.

F. Profesionalización como estrategia

No es viable un cambio, sin centrarnos en el elemento humano. La profesionalización corresponde a un medio indispensable para establecer un sistema de servicio civil, por el cual se podrá obtener una respuesta a las necesidades del país libre de prejuicios, sin abuso del poder y con capacidad de respuesta a las cada vez más complejas situaciones sociales.

Profesionalizar la Administración Pública no implica solo el disponer de personal con un título profesional, o el capacitar al personal en función.

Significa el uso de los mejores y más apropiados conocimientos para la praxis pública, con un énfasis en la transformación social, que favorece el desarrollo integral.

Castiglione (2014) señala que el profesionalismo tiene cuatro características:

- Un código de ética profesional
- Una actitud de interés clínico y de impasibilidad en medio de la irracionalidad emocional y la feroz lucha por el poder.
- Una buena dosis de escepticismo, con una fuerte suspicacia por lo obvio y el sentido común que llega hasta la iconoclasia.
- Una búsqueda constante de creatividad

Este autor pone en primer término, la ética profesional, reconociendo la necesidad de promoción y aceptación de los valores, pero también la determinación, de para quién trabajan, cuando dejar hacer y como eludir los conflictos de interés. Además de la observación de estar muy atentos a las luchas de poder, requiriendo impasibilidad, para no derrumbarse ante las pugnas de poder, pues de esta forma se corrompe el profesionalismo. El escepticismo nos permitirá *hablar la verdad al poder* retomando a la ética. Y finalmente, la creatividad, como la capacidad humana de dar nuevas soluciones, acordes a nuestras realidades y al contexto imperante en su momento de aplicación.

Hoy se habla de la identificación del cliente o tributario final de la acción. Trabajar para él, implica capacidad de diseño no sólo en la respuesta, sino también en la interacción y las distintas acciones estratégicas, que deberá ser evaluada y medidas periódicamente.

Otro punto importante, corresponde, a la adquisición de competencias ejecutivas y la adaptación de técnicas modernas de gestión, donde abarque la asignación de responsabilidades individuales, pero que considere el esfuerzo grupal y la flexibilidad necesaria para el logro de los objetivos y la adaptación a circunstancias y conflictos de interés.

Vinculado a un proceso de profesionalización, se encuentra la medición y evaluación de resultados, considerando no sólo la obtención de metas parciales,

sino la eficacia terminal, la eficiencia, la utilidad y la calidad del bien o servicio generado, desarrollando para ello no solo sistemas de información para la gestión, sino principalmente los sistemas de retroalimentación, desde el público usuario.

Finalmente, los logros, los esfuerzos y las actividades de superación, se relacionan con incentivos al desempeño, punto donde todavía falta trabajar ampliamente, pues coexisten aspectos objetivos y subjetivos y toda presencia de incentivos genera un delicado equilibrio organizacional. En consecuencia, una profesionalización de los servidores públicos traerá como consecuencias:

- Mejores respuesta y soluciones a las situaciones socialmente problematizadas
- Mayores posibilidades de descentralización y acercamiento de las decisiones y/o recursos a las partes de actuación y generación de los problemas.
- Mayor consenso entre ámbito de gobierno, y entre éstos y la sociedad.
- Mayor aceptación social de la actuación gubernamental
- Revalorización del papel de la burocracia
- Fortalecimiento del federalismo
- Cumplimiento preciso de los compromisos sociales de los gobiernos.
- Mayor eficiencia en la actuación
- Permanencia de quien cumpla y mejore su actuación en la función pública.
- Promoción a los mejores en capacidad, compromiso y experiencia.
- Aplicación de los más apropiados conocimientos para la actuación pública
- Sentido ético de actuación de los servidores públicos
- Actitud productiva, ojo clínico y capacidad de actuar en un mundo complejo y de lucha por el poder de los servidores públicos.
- Trabajo a favor de los beneficiarios.
- Esfuerzo grupal entre cuerpos de servidores públicos y agentes sociales.
- Mayor motivación de los servidores públicos
- Disponer de un servicio público basado en la responsabilidad
- Mayores alicientes al personal público
- Generar una nueva cultura administrativa.

Disponer de los mejores hombres, en todos sentidos, requiere perfiles de entrada, procesos de socialización de valores, capacidad y formación permanente, revaloración de la experiencia y demostración de capacidades; pero

sobre todo la demostración plena de que se retoma el sentido del servicio público, con una moral solidaria y orientada a favorecer a la sociedad, con eficiencia, calidad y honestidad.

G. Políticas públicas de los cuatro últimos gobiernos: (Paniagua, Toledo, García y Humala).

Después del Fujimorismo, los gobiernos presidenciales sucesivos (Paniagua, Toledo, García y Humala), impulsaron algunas reformas para fortalecer la institucionalidad anticorrupción. Más allá de las percepciones, se propone un marco de análisis, exponiendo las iniciativas ejecutivas del 2000 al 2011, consideradas en los anuncios presidenciales, políticas públicas efectivas, y la evolución presupuestal del Poder Judicial, Ministerio Público y Contraloría General de la República.

Finalmente, se exponen deficiencias que a su vez son retos que el gobierno actual debería enfrentar como la ausencia de un enfoque integral, debilidad institucional del Ejecutivo y la carencia de una estrategia, que dé sentido a las acciones de las entidades vinculadas al tema. Si consideramos que las políticas anticorrupción tienen una naturaleza preventiva y sancionadora, el Poder Ejecutivo –por una cuestión de diseño constitucional– solamente es responsable de la prevención y de las sanciones leves de naturaleza administrativa, estando la sanción penal y la sanción administrativa de faltas graves y menos en manos exclusivas de los órganos jurisdiccionales y de la Contraloría General de la República.

Es importante considerar que las políticas preventivas son todas aquellas, orientadas a evitar que se cometan actos de corrupción y abarcan un conjunto de medidas de impacto directo en la corrupción, como, por ejemplo, las normas para evitar conflictos de interés, declaraciones juradas, códigos de ética, procedimientos de transparencia y acceso a la información. Y medidas de impacto indirecto, que son todas aquellas que tienen por propósito, mejorar la eficiencia de la administración pública, y asimismo generan condiciones propicias para prevenir a la corrupción como son; la mejora de los sistemas

administrativos de servicio civil o de compras públicas y la simplificación administrativa.

Por su parte, las medidas sancionadoras, son todas aquellas políticas públicas, que se implementan desde el Estado, con la finalidad de sancionar o corregir infracciones y delitos de corrupción. Cuando se hace referencia a políticas públicas efectivas se presenta información sobre leyes aprobadas por el Poder Legislativo y normas emanadas por el Poder Ejecutivo, así como de políticas o iniciativas para la lucha contra la corrupción, que no tienen naturaleza normativa.

A continuación, se presenta de manera comparativa tres aspectos (mensajes presidenciales, medidas preventivas y medidas sancionadoras), de las medidas anticorrupivas tomadas por los cuatro últimos gobiernos: Paniagua, Toledo, García y Humala. (Ver Cuadro N° 01)

CUADRO N° 01

MEDIDAS PREVENTIVAS DE LOS CUATRO ULTIMOS GOBIERNOS

Políticas Públicas Gobierno	Mensajes	Medidas preventivas	Medidas Sancionadoras
Gobierno de Paniagua	Dos discursos ante el Congreso de la República en su corto período de gobierno, en los que anunció distintas medidas anticorrupción principalmente de orden preventivo.	Creación del Sistema de Declaraciones Juradas a través de la Ley 27482 que establece procedimientos, responsables, plazos, entre otros aspectos, respecto a esta importante herramienta.	Importantes reformas con el objetivo de apoyar la acción de la justicia en unas circunstancias en las que se presentaban grandes y complejos casos de corrupción.
Gobierno de Toledo	Primer Gobierno Nombramiento de una Autoridad de Alto Nivel, provista de amplias facultades, autonomía y medios suficientes para	Fortalecer la institucionalidad del país, relacionada a la prevención de la corrupción. Estas medidas se dieron en tres ámbitos específicos que son la ética pública, la transparencia y la	Rediseño de la Contraloría General de la República con un nuevo marco organizativo y funcional; el impulso a la reforma del Poder Judicial a través de la Comisión Especial para la Reforma de la Justicia, cuyas recomendaciones

	<p>investigar todos los casos de corrupción que se hayan producido en el país. Solicitó al Congreso que presente una terna de personalidades para que encabece la Comisión Nacional Anticorrupción</p>	<p>participación ciudadana mediante las leyes Ley N° 27815 “Ley del Código de Ética de la Función Pública, Ley N° 27588 “Ley de incompatibilidades y responsabilidades del Personal del Empleo Público”, Ley N° 27619 “Ley que regula la autorización de viajes al exterior de servidores y funcionarios públicos” y, Ley N° 28024 “Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública”. Ley N° 27806 “Ley de Transparencia y Acceso a la Información”. Ley N° 28056 “Ley Marco del Presupuesto Participativo”. Ley N° 28716 “Ley de Control Interno de las Entidades Públicas” y Resolución Legislativa N° 28357.</p>	<p>aún se encuentran en implementación; la creación de la Unidad de Inteligencia Financiera como entidad encargada y responsable de detectar posibles casos de lavado de dinero a través del sistema bancario relacionados con delitos como el tráfico de drogas y la corrupción mediante las leyes: Ley N° 27785 “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República” y Ley N° 28083 “Ley que crea la Comisión Especial para la Reforma de la Justicia Ley N° 27770 “Ley que regula el otorgamiento de beneficios penales y penitenciarios a aquellos que cometen delitos graves.</p>
Gobierno de García	<p>Llamado a la participación y el compromiso ciudadano que se llamó la “Cultura del Deber” que, entre otras cosas, consideró la necesidad de impulsar un esfuerzo nacional por la moralización.</p>	<p>Nueva ley de contrataciones del Estado, se creó la Oficina Superior de Contrataciones del Estado y, se creó Autoridad Nacional del Servicio Civil. Todas ellas instituciones que permiten una adecuada gestión de los recursos del Estado haciéndolos más eficientes y por ende más previsibles y transparentes.</p>	<p>Facilitar la acción de los órganos autónomos encargados de la sanción judicial y de la Contraloría General de la República. Ley N° 29574 “Ley que dispone la aplicación inmediata del Código Procesal penal para delitos cometidos por funcionarios públicos”, Ley N° 29622 “Ley que modifica la Ley N° 27785 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría general de</p>

		Decreto legislativo N° 1017 “Ley de Contrataciones”, Decreto Legislativo N° 1023 “Crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil”, Decreto Legislativo N° 1017 “Crea el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado Ley N° 29733 “Ley de Protección de Datos Personales” y D.S. N° 016-2010-PCM “Creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción”.	la República, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional”. Ley N° 29542 “Ley de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal”, Ley N° 29703 “Ley que modifica el Código Penal respecto de los Delitos Contra la Administración Pública”. Durante esa década existieron diversos esfuerzos como la Iniciativa Nacional Anticorrupción.
Gobierno de Humala	Numerosas propuestas electorales en materia de lucha contra la corrupción fueron incumplidas	Se incumplió una de las principales y difundidas promesas electorales en materia de lucha contra la corrupción: la imprescriptibilidad de los delitos de gran corrupción o la inhabilitación perpetua para ejercer función pública para los condenados por corrupción	En ese sentido, con el fin de desburocratizar y agilizar diversos procedimientos administrativos, se impulsaron reformas legislativas que carecen de transparencia y dificultan el seguimiento y fiscalización de los mismos, por ejemplo, la reforma a la Ley de Contrataciones con el Estado

Fuente: (Ramón, 2014)

Cada uno de estos aspectos es desarrollado más ampliamente en los siguientes acápitales:

G.1. Gobierno de Valentín Paniagua (2000-2001)

Mensajes Presidenciales

Valentín Paniagua dio dos discursos ante el Congreso de la República en su corto período de gobierno en los que anunció distintas medidas anticorrupción principalmente de orden preventivo. Estas medidas fueron la presentación de la Iniciativa Nacional Anticorrupción, que fue el primer intento por diagnosticar la corrupción en el país y delinear un conjunto de medidas y políticas públicas para

enfrentarla, la creación del Portal de Transparencia Económica, que permite en tiempo real ver la evolución de los gastos y de los ingresos de todas entidades públicas y finalmente la presentación de un estudio sobre el servicio civil peruano, en el que planteaban medidas para reformarlo, profesionalizarlo y eliminar problemas como: la diversidad de regímenes de contratación y problemas pensionarios, entre otros (Ramón, 2014)

Del mismo modo y atendiendo una preocupación ciudadana de ese especial momento político el Presidente de la República, anunció el inicio de investigaciones sobre el destino de los dineros obtenidos tras la venta y privatización de empresas y activos del Estado durante la década de los noventa. (Ramón, 2014)

Políticas Públicas Efectivas

– Medidas Preventivas

Uno de los aspectos más destacados en la prevención de la corrupción, fueron la creación del Sistema de Declaraciones Juradas a través de la Ley 27482 que establece procedimientos, responsables, plazos, entre otros aspectos, respecto a esta importante herramienta de prevención de la corrupción.

Ley N° 27482 “Ley que regula la publicación de la declaración jurada de ingresos y de bienes y rentas de los funcionarios y servidores del Estado”.

Asimismo, es notable la creación del Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas, que permite en tiempo real, ver las asignaciones presupuestales, así como los gastos de todas las entidades públicas a nivel nacional. Este fue el primer antecedente de los portales de transparencia utilizados hoy por las entidades públicas.

Finalmente, el impulso a la creación de la Iniciativa Nacional Anticorrupción, que fue un esfuerzo por conformar un grupo de expertos y analistas que delinearon un documento denominado: Por un Perú Sin Corrupción, el año 2001. Que contiene un diagnóstico sobre la corrupción en el Perú y proponía un conjunto de líneas de acción para un futuro gobierno, entre las que puede destacarse, la elaboración de un Plan Nacional Anticorrupción.

– Medidas Sancionadoras

El Gobierno de Valentín Paniagua, emprendió importantes reformas con el objetivo de apoyar la acción de la justicia en unas circunstancias en las que se presentaban grandes y complejos casos de corrupción. Se impulsaron leyes que posibilitaron la creación de un Sistema Judicial Anticorrupción con juzgados y salas especializadas en el juzgamiento de delitos de corrupción. Este sistema ha permitido juzgar a los más importantes casos de corrupción como los de Alberto Fujimori, Vladimiro Montesinos o Nicolás de Bari Hermosa Ríos.

Ley N° 27465 “Ley que Modifica el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial a través de la N° 27465” y de la Ley N° 2730 “Ley que faculta al Fiscal de la Nación a Designar Equipo de Fiscales para Casos Complejos y Fiscales para Determinados Delitos”.

Asimismo, se impulsaron importantes herramientas para facilitar la investigación y juzgamiento de delitos de corrupción. Así tenemos una regulación especial para la colaboración eficaz, estableciendo supuestos, condiciones, procedimientos especiales, beneficios, medidas de protección, entre otros aspectos importantes que permitieron la captura y recuperación de activos provenientes de la corrupción, y para limitar derechos de forma excepcional, en investigaciones preliminares de diversos delitos, entre ellos; los de corrupción, que permite extender plazos de detención, incautar e interceptar documentos privados, disponer el impedimento de salida del país o de la localidad de domicilio, entre otros aspectos.

Ley N° 27378 “Ley que establece beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la Criminalidad Organizada” y Ley N° 27379 “Ley de Procedimiento para Adoptar Medidas Excepcionales de Limitación de Derechos en Investigaciones preliminares”.

G.2. Gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006)

- Mensajes Presidenciales

En el año 2001 en el que se dio el primer discurso del recientemente electo Presidente de la República Alejandro Toledo, el mensaje enviado al país fue el de

un gobierno decidido a luchar contra la corrupción. De ahí que la principal medida anunciada fue el nombramiento de una Autoridad de Alto Nivel, provista de amplias facultades, autonomía y medios suficientes para investigar todos los casos de corrupción que se hayan producido en el país. Asimismo, en aquella oportunidad se anunció la adhesión del país a los principales instrumentos internacionales para la lucha contra la corrupción, que en esos primeros años se encontraban en negociación.

Resolución Legislativa N° 28357 que aprueba la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”.

Para el año 2002, se anunció un incremento de remuneraciones de los magistrados y se anunció la creación de la Procuraduría General del Estado y de una procuraduría *ad hoc* para casos de corrupción. Finalmente, y ya en un ámbito declarativo, se hizo una felicitación al Congreso por la investigación de distintos actos de corrupción y se invocó el debate de una ley de reforma del Poder Judicial (Toledo; 2002: 9).

El discurso del año 2003, estuvo concentrado en la proposición de proyectos de ley que debían de impactar directamente en la administración de Justicia como la creación de una Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia, el de la participación de la sociedad en los órganos de control del Poder Judicial, incorporación de representantes de instituciones laborales y empresariales al Consejo Nacional de la Magistratura, y la modificación constitucional para autorizar a este último, a realizar procesos de ratificación extraordinaria de jueces y fiscales (Toledo; 2003: 17,18).

Así se tiene que la principal referencia a la lucha contra la corrupción, fue la solicitud del propio Presidente de la República, para que se levante su secreto bancario y el de su cónyuge como una manera de afrontar las críticas de corrupción. Este pedido fue extendido a todas las autoridades del gobierno.

Finalmente, en este discurso el Presidente de la República retomó su propuesta del año 2001, y solicitó al Congreso que presente una terna de personalidades para que encabece la Comisión Nacional Anticorrupción (Toledo; 2004: 2).

Ya en su último discurso del año 2005, la lucha contra la corrupción pasó a ser un anuncio casi episódico y solamente se mencionó la dación de un Decreto de urgencia para la implementación de dos nuevos juzgados y tres nuevas salas anticorrupción en la Corte Superior de Justicia de Lima. (Toledo; 2005:20).

Políticas Públicas Efectivas

– Medidas Preventivas

Durante el gobierno de Alejandro Toledo se dieron importantes medidas que ayudaron a fortalecer la institucionalidad del país relacionada a la prevención de la corrupción. Estas medidas se dieron en tres ámbitos específicos que son, la ética pública, la transparencia y la participación ciudadana.

En relación a la ética pública, durante este gobierno se reguló el Código de Ética de la Función Pública con principios, deberes y prohibiciones aplicables a todos los servidores del Estado. Esta norma se complementó con otras, como una regulación especial para los viajes al exterior, la regulación de incompatibilidades para el ejercicio de la función pública, y la llamada *ley del lobby* que lamentablemente careció de aplicabilidad práctica.

Ley N° 27815 “Ley del Código de Ética de la Función Pública, Ley N° 27588 “Ley de incompatibilidades y responsabilidades del Personal del Empleo Público”, Ley N° 27619 “Ley que regula la autorización de viajes al exterior de servidores y funcionarios públicos” y, Ley N° 28024 “Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública”.

En cuanto a la transparencia y el acceso a la información, es necesario reconocer que en este período de gobierno, se creó una pionera regulación que garantiza el derecho ciudadano, a conocer cualquier asunto público consagrando el Principio de Publicidad que debe de regir toda actividad estatal.

Ley N° 27806 “Ley de Transparencia y Acceso a la Información”.

Finalmente, en cuanto a la participación ciudadana, como resultado del diseño descentralizador del Estado, se generaron diversos espacios y mecanismos de

participación ciudadana, destacando el del presupuesto participativo que se hizo generalizado en los gobiernos regionales y locales del país.

Ley N° 28056 “Ley Marco del Presupuesto Participativo”.

Otros aspectos importantes fueron la regulación del control interno, que establece un conjunto de estrategias para prevenir la corrupción, como es la ética, transparencia, gestión de procesos, y la adopción de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción, instrumento jurídico más importante a nivel internacional sobre la materia.

Ley N° 28716 “Ley de Control Interno de las Entidades Públicas” y Resolución Legislativa N° 28357.

Medidas Sancionadoras

Las principales medidas emprendidas, fueron el rediseño de la Contraloría General de la República, con un nuevo marco organizativo y funcional; el impulso a la reforma del Poder Judicial a través de la Comisión Especial para la Reforma de la Justicia, compuesta por titulares de órganos constitucionalmente autónomos, sociedad civil, entre otros, cuyas recomendaciones aún se encuentran en implementación; la creación de la Unidad de Inteligencia Financiera como entidad encargada y responsable de detectar posibles casos de lavado de dinero a través del sistema bancario relacionados con delitos como el tráfico de drogas y la corrupción.

Ley N° 27785 “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República” y Ley N° 28083 “Ley que crea la Comisión Especial para la Reforma de la Justicia”.

Asimismo, durante ese gobierno, se redujeron beneficios penitenciarios a los responsables de graves delitos de corrupción, limitando la reserva del fallo condenatorio, conversión de la pena privativa de libertad, la redención de pena por trabajo y educación, semilibertad, liberación condicional. Así mismo, se celebraron tratados de extradición con China, Italia, Brasil, Paraguay, Panamá.

Ley N° 27770 “Ley que regula el otorgamiento de beneficios penales y penitenciarios a aquellos que cometen delitos graves contra la administración pública”.

G.3. Gobierno de Alan García (2006-2011)

- Mensajes Presidenciales

El primer discurso presidencial de este período de gobierno, estuvo marcado por un llamado a la participación y el compromiso ciudadano que se llamó la *Cultura del Deber*, que, entre otras cosas, consideró la necesidad de impulsar un esfuerzo nacional por la moralización. En ese marco también reclamó un mayor respeto a la autonomía del Poder Judicial y una invocación para que actúe con mayor celeridad y austeridad. En el ámbito de la prevención, se anunció la designación de un nuevo zar anticorrupción que iba a recaer en una personalidad independiente y un proceso de concurso abierto para la designación del Contralor General de la República. (Ramón, 2014)

En el año 2007, los anuncios presidenciales se centraron en medidas sancionadoras como el impulso de Procuradurías Públicas Anticorrupción, el otorgamiento de un crédito suplementario para la contratación de fiscales y magistrados, que implementen el Código Procesal Penal, la construcción de nuevas sedes judiciales como la de Trujillo, así como mayores recursos para la Oficina de Control de la Magistratura (Ramón, 2014)

Un similar patrón fue repetido en el año 2008 y 2009, en el que los anuncios anticorrupción se concentraron en dar instrucciones para que se atiendan los requerimientos del Poder Judicial para la implementación del Código Procesal Penal en 12 regiones, así como la creación de 45 sedes de defensorías de oficio y 15 Centros de Asistencia Legal Gratuita. Debe mencionarse que en el año 2009, también se anunció la construcción del penal del Cepa para recluir corruptos. Esta medida no tuvo aplicación práctica (Ramón, 2014)

Finalmente, en su último discurso presidencial, el Presidente Alan García anunció la reasignación de plazas a la Contraloría General de la República, para que sus dependencias llamadas Oficinas de Control Institucional –OCIs– ya no dependan

económicamente de las entidades donde prestaban sus servicios. Para culminar su último anuncio fue una invocación al Poder Judicial y Contraloría, para que actúe con prontitud y severidad en los casos Petroaudios, COFOPRI y donde hubiera casos de corrupción procesados de su gobierno (Ramón, 2014)

Políticas Públicas Efectivas

– Medidas preventivas

Las principales medidas de prevención adoptadas durante el gobierno de Alan García, por lo general tuvieron un impacto indirecto en el fortalecimiento institucional para la lucha contra la corrupción, porque fueron parte de reformas de sistemas administrativos mucho más integrales. Así tenemos que durante ese período de gobierno, se dio una nueva ley de contrataciones del Estado, se creó la Oficina Superior de Contrataciones del Estado y, se creó Autoridad Nacional del Servicio Civil. Todas estas instituciones que permiten una adecuada gestión de los recursos del Estado haciéndolos más eficientes y por ende más previsibles y transparentes.

Decreto legislativo N° 1017 “Ley de Contrataciones”, Decreto Legislativo N° 1023 “Crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil”, Decreto Legislativo N° 1017 “Crea el Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado”.

Otras medidas de prevención importantes son; la regulación sobre protección de datos personales que complementa las normas de transparencia y acceso a la información del gobierno anterior y la creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, entidad articuladora que agrupa a los titulares de las principales instituciones vinculadas a la lucha contra la corrupción.

Ley N° 29733 “Ley de Protección de Datos Personales” y D.S. N° 016-2010-PCM “Creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción”.

– Medidas Sancionadoras

Las medidas sancionadoras más destacadas durante el gobierno de Alan García, se concentraron en facilitar la acción de los órganos autónomos encargados de la sanción judicial y de la Contraloría General de la República. En ese sentido, la

medida más destacada fue la implementación del Nuevo Código Procesal, que crea un nuevo marco regulatorio procesal que permite procesos más cortos y garantistas, y en el caso de la Contraloría General de la República, se le otorgaron competencias sancionadoras en materia administrativa y se dispuso la contratación de su personal –a nivel nacional– directamente por la misma entidad.

Cabe recordar que hasta entonces gran parte del personal de la Contraloría era contratado por cada una de las entidades a las cuales controlaba.

Ley N° 29574 “Ley que dispone la aplicación inmediata del Código Procesal penal para delitos cometidos por funcionarios públicos”, Ley N° 29622 “Ley que modifica la Ley N° 27785 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría general de la República, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional”.

Asimismo, y para complementar el marco general para sancionar la corrupción a nivel judicial y administrativo, se expidieron importantes normas para regular la protección de denunciantes de actos de corrupción, la tipificación del delito de soborno transnacional, tratado de extradición y asistencia mutua con Bolivia y Tailandia, entre otros.

Ley N° 29542 “Ley de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal”, Ley N° 29703 “Ley que modifica el Código Penal respecto de los Delitos Contra la Administración Pública”.

Es evidente que, en los tres últimos gobiernos, han existido diversos esfuerzos por enfrentar a la corrupción, y estos se expresan en una permanente presencia del tema en los discursos presidenciales, la importante regulación y políticas públicas efectivas, así como el constante incremento de los presupuestos del Poder Judicial, Ministerio Público y Contraloría General de la República.

Así también, podemos concluir como características generales, que es en el gobierno de Valentín Paniagua, en el que se busca generar una nueva institucionalidad para la lucha contra la corrupción, a través de esfuerzos como la Iniciativa Nacional Anticorrupción bajo cuya inspiración se han dado las diversas iniciativas para generar instituciones burocráticas responsables del tema y el inicio

del sistema anticorrupción de carácter penal más importante que el país ha tenido en toda su historia.

Por su parte, podríamos decir que, es durante el gobierno de Alejandro Toledo, en el que se dieron decididos pasos por consolidar los sistemas de prevención de la corrupción, principalmente por marcos regulatorios importantes como es; la Ley de Transparencia y Acceso a la Información y la Ley del Código de Ética de la Función Pública.

Con respecto al gobierno de Alan García, debe mencionarse que sus mayores logros están, en el fortalecimiento del ámbito sancionador de la corrupción, principalmente a través de importantes medidas como: la implementación del Nuevo Código Procesal Penal, que ha cambiado las normas procesales haciéndolas mucho más garantistas y efectivas, así como con el otorgamiento de nuevas competencias a la Contraloría General de la República, para sancionar la corrupción en el ámbito administrativo y con la autorización para contratar a su personal directamente y no a través de las instituciones controladas como era hasta entonces.

No obstante, y a pesar de estos importantes avances, es posible señalar que esta política pública ha carecido de tres inconvenientes fundamentales que son; la ausencia de un adecuado enfoque de la lucha contra la corrupción, la debilidad institucional del Ejecutivo y la carencia de una estrategia claramente definida; que a su vez son retos que el actual gobierno debería de enfrentar con decisión para fortalecer la institucionalidad anticorrupción del país y sobre todo del Ejecutivo.

La ausencia de un enfoque, se debe al voluntarismo y politización del tema que ha llevado a una confusión sobre el verdadero rol que le compete al gobierno, léase Poder Ejecutivo, en la lucha contra la corrupción. De esta manera casi siempre se resaltan medidas de orden penal o sancionador, olvidando la amplitud del fenómeno y las posibles políticas públicas que podrían ser implementadas para enfrentarla. Es decir, los *flashes* siempre se los llevan propuestas como la imprescriptibilidad de la corrupción y no por ejemplo una reforma del servicio civil. El lema electoral ¡Fuera los Corruptos! De la campaña presidencial del 2000 y 2001 es una prueba de ello.

En ese sentido, urge definir un enfoque de política que considere a la corrupción no sólo como un problema penal o penitenciario, sino como un problema de gobernabilidad, que se expresa como el resultado de un conjunto de reglas e instituciones en sentido amplio formales e informales, que generan incentivos para que los individuos adopten estrategias y usos que implican el uso indebido de los bienes públicos en beneficio particular.

Bajo este enfoque las políticas de lucha contra la corrupción son planteadas como políticas públicas orientadas a reducir los riesgos de corrupción en la administración pública. Es decir, procurar dotar a la administración pública de adecuadas herramientas para prevenir, perseguir, investigar y sancionar la corrupción. Además, un enfoque de políticas públicas, además de cambiar la orientación penal y penitenciaria del problema permite relevar explicaciones parciales de la corrupción que la diagnostican como un problema derivado de la cultura, la moral, el desarrollo económico, el nivel educativo, entre otros aspectos, que si bien tienen importancia para explicar el fenómeno de la corrupción, deben ser consideradas en un marco de análisis de políticas mayor.

En relación a la debilidad institucional, es claro que durante los tres gobiernos no se pudo consolidar una institución responsable de la política anticorrupción desde el Poder Ejecutivo. Esta situación provocó que se concibieran instituciones débiles con serios cuestionamientos a sus funciones, organización, autonomía e indefiniciones en torno a las posibilidades de articular que el actual gobierno debe encarar.

Así, por ejemplo, y a pesar que el Ejecutivo no puede sancionar a la corrupción, en el discurso de Alejandro Toledo del año 2002, se anunció que se iba a nombrar una Autoridad de Alto Nivel, provista de amplias facultades, autonomía y medios suficientes para investigar todos los casos de corrupción que se hayan producido en el país. Similar situación se repitió durante el gobierno de Alan García, en la que una equivocada redacción del Decreto Supremo, que creó la Oficina Nacional Anticorrupción, le asignó competencias investigadoras que posteriormente fueron el objeto de críticas que terminaron por desactivar a la joven institución.

En cuanto a los aspectos organizativos, por lo general todos los esfuerzos por crear una institucionalidad anticorrupción, se hicieron a través de órganos colegiados en los que participaban representantes de ministerios ejecutivos, organismos constitucionalmente autónomos y representantes de la sociedad civil, que tenían por propósito, articular la acción del Estado para luchar contra la corrupción.

Durante esa década existieron diversos esfuerzos como la Iniciativa Nacional Anticorrupción, la Comisión Nacional Anticorrupción, el Consejo Nacional Anticorrupción y la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. El único modelo distinto fue la Oficina Nacional Anticorrupción que fue una dependencia no colegiada de carácter mucho más ejecutiva que lamentablemente no tuvo mayores resultados.

No obstante, nunca existió un esfuerzo por definir los alcances del término *articular*, presente en todas las normas que crearon a las instituciones anticorrupción durante los gobiernos en estudio, quedando pendientes espacios de interpretación, que no permitieron implementar acciones concretas, principalmente por la autonomía constitucional, reconocida a distintas entidades vinculadas a la lucha contra la corrupción, como el Poder Judicial, la Contraloría General de la República o el Ministerio Público, ya que la interacción de estas entidades ya se encuentra regulada en los códigos y normas procesales.

Por ello es necesario clarificar las reales posibilidades de realizar un trabajo articulado entre las entidades responsables de la lucha contra la corrupción, definiendo áreas y actividades concretas que faciliten la cooperación institucional. Es decir, entender la articulación no como una palabra abstracta de difícil abordaje, sino como un esfuerzo por desarrollar estrategias de trabajo conjunto bajo el respeto de las funciones y autonomías de cada institución.

En el campo de la prevención de la corrupción, es posible considerar actividades formativas, de difusión y hasta la propuesta conjunta de reformas administrativas para reducir riesgos de corrupción como son: las declaraciones juradas, los procedimientos de acceso a la información, las regulaciones de conflictos de interés, mejoras en el sistema de contrataciones, entre otros.

En el campo de la sanción de la corrupción es donde se encuentran menores posibilidades de articulación, en tanto el trabajo operativo de las distintas entidades relacionadas a la lucha contra la corrupción, ya se encuentra regulado fundamentalmente a través del Código Procesal Penal, que establece la forma en la que las distintas entidades (principalmente el Poder Judicial, Ministerio Público y la Policía Nacional del Perú), interactúan para sancionar eficazmente los actos de corrupción en el marco de la autonomía y competencias de cada una de ellas. Sin embargo, aún es posible avanzar a nuevos canales de articulación en otros aspectos de política institucional como; el intercambio de información para la mejora de las actuaciones judiciales, la elaboración de estadísticas y datos sobre los distintos aspectos de sanción de la corrupción (denunciados, condenados, recuperación de activos) para la mejor toma de decisiones, elaboración de propuestas legislativas para mejorar la operatividad del Sistema Anticorrupción.

En ese marco la experiencia de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, creada durante el gobierno de Alan García, es un esfuerzo notable, porque por primera vez está compuesta por los titulares de las entidades anticorrupción, lo cual le da mayor estabilidad y compromiso a las políticas e iniciativas que en su seno se acuerden.

Finalmente, la necesidad de una estrategia para lucha contra la corrupción, implica la construcción de un marco de políticas públicas que sea capaz de darle un sentido estratégico a todas las acciones estatales para luchar contra la corrupción. Es decir, precisar objetivos, estrategias, actividades y responsabilidades entre las distintas entidades vinculadas.

Durante los gobiernos en estudio, se hicieron interesantes avances como es el documento Por un Perú sin corrupción de la Iniciativa Nacional Anticorrupción, el proyecto de Plan Nacional Anticorrupción, elaborado en los últimos meses del gobierno de Toledo, y el Plan Nacional Anticorrupción presentado a mediados del gobierno de Alan García. Sin embargo, estos documentos carecieron de un adecuado soporte institucional que le diera legitimidad y apoyo administrativo para su eficaz cumplimiento y monitoreo. En esas condiciones las políticas públicas anticorrupción, no estuvieron ligadas al cumplimiento de objetivos nacionales y por lo general respondieron a impulsos desarticulados de los actores

políticos, que respondían a demandas concretas y específicas, sin considerar un Norte hacia el cual dirigirse.

En ese marco, el nuevo gobierno, hace bien en tomar en cuenta los alcances del Plan Bicentenario Perú al 2021, en el nuevo Plan Nacional Anticorrupción 2012-2016, y a partir de ahí, desarrollar objetivos, estrategias y acciones para los próximos años. Asimismo, es de suma importancia que dicho instrumento de políticas, haya sido aprobado a través del Consejo de Ministros, lo cual le da obligatoriedad y presupuesto facilitando su ejecución.

No obstante, aún falta diseñar un adecuado sistema de monitoreo y evaluación que identifique claramente a los responsables de ejecutar todas las medidas propuestas, precisando indicadores y plazos de ejecución. En esta tarea, sin duda alguna la CAN cumple un importante papel y haría bien el Congreso de la República, en darle un reconocimiento legal que la consolide y la aleje de los vaivenes del día a día.

G.4. Gobierno de Ollanta Humala (2011-2016)

Durante los 5 años de gobierno del Presidente Ollanta Humala, numerosas propuestas electorales en materia de lucha contra la corrupción fueron incumplidas. Además, los escándalos de corrupción en el entorno más cercano, así como la respuesta tardía y poco enérgica en investigar con rigurosidad y objetividad dichos actos, demostró la falta de liderazgo y desinterés del ex Presidente en la implementación y ejecución de políticas anticorrupción. (Castiglione, 2014)

a. La falta de iniciativas legislativas contempladas en el plan de gobierno

Se incumplió una de las principales y difundidas promesas electorales en materia de lucha contra la corrupción: la imprescriptibilidad de los delitos de gran corrupción o la inhabilitación perpetua para ejercer función pública para los condenados por corrupción. Pese a que dicha propuesta fue mencionada en el discurso de toma de mando del 28 de julio de 2011, no tuvo mayor impulso y/o fomento a que esta medida sea legislada por el Congreso ni se solicitó facultades legislativas para implementar su propuesta.

Durante el gobierno de Humala, se implementó un conjunto de medidas de carácter procedimental, sin mayor coordinación intersectorial, lo cual reveló que la lucha contra la corrupción, no fue prioritaria en su gobierno. Si bien, mediante la creación de la CAN se intentó generar espacios de coordinación entre las entidades públicas directamente involucradas, dicha medida fue insuficiente para generar un trabajo sistemático que obtengan resultados concretos como la disminución de los índices de corrupción. (Castiglione, 2014)

En el plan de gobierno de Ollanta Humala, expresamente se propuso como reformas legislativas en materia penal: a. La imprescriptibilidad de los delitos en agravio del Estado e inhabilitación a perpetuidad contra sus autores o cómplices para el ejercicio futuro de cualquier función pública. b. La pena condicional solo debe proceder para condenas no superiores a dos años, en vez de cuatro como permite el actual Código Penal. c. Regulación o eliminación de los beneficios penitenciarios a los que cometan ilícito de corrupción de funcionarios, con el objetivo de evitar las corruptelas de convertir en teóricas las condenas penales y dejar al libre albedrío a las autoridades del Instituto Nacional Penitenciario.”. (Plan de Gobierno, Partido Gana Perú)

Finalmente, Castiglione (2014), sostiene que, en estos últimos 5 años, la lucha contra la corrupción se encontró entrampada por los poderes fácticos que lo dificultan y se resisten a incorporar la responsabilidad de los privados en los actos de corrupción, aduciendo entrampamiento de la gestión pública y trabas para la inversión. En ese sentido, con el fin de desburocratizar y agilizar diversos procedimientos administrativos, se impulsaron reformas legislativas que carecen de transparencia y dificultan el seguimiento y fiscalización de los mismos, por ejemplo, la reforma a la Ley de Contrataciones con el Estado.

b. La destitución de procuradores públicos

Si bien se realizó una reestructuración importante en la Procuraduría Anticorrupción, Castiglione señala que dichas acciones no fueron institucionalizadas mediante una norma, por lo tanto, pueden ser modificadas si el Procurador es cambiado. Por otro lado, la falta de coherencia y consecuencia, entre las reformas efectuadas y la actuación del ex Presidente Ollanta Humala en

materia de lucha contra la corrupción, fueron evidentes con la destitución de la ex Procuradora de Lavado de Activos, Julia Príncipe, y la ex Procuradora Adjunta Anticorrupción, Yeni Vilcatoma, por involucrar en sus investigaciones al entorno más cercano de Ollanta Humala, específicamente, a su esposa Nadine Heredia.

Dicha situación, demostró una vez más, la necesidad de constituir una Procuraduría autónoma, independiente del Poder Ejecutivo, que pueda representar al Estado en los procesos judiciales de delitos cometidos en gobiernos pasados como en el de turno.

c. La falta de reconocimiento del rol de los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción

En el plan de gobierno del ex Presidente Ollanta Humala, se señaló expresamente que los medios de comunicación serán declarados aliados estratégicos en la lucha contra la corrupción y una herramienta para sensibilizar a la ciudadanía. Pero durante sus 5 años de mandato, la relación entre el ex presidente y los medios de comunicación fue, por decir lo menos, complicada, con muchas fricciones con los medios que develaban casos de corrupción que presuntamente se estarían cometiendo en su gestión y, sobre todo, que cuestionaban la influencia de Nadine Heredia en el gobierno de su esposo, en especial, cuando asumía atribuciones que no le correspondían desde su rol como primera dama.

La prensa constituyó una molestia para la gestión de Humala, y ello quedó demostrado con la denuncia a los periodistas del programa de televisión dominical *Panorama*, quienes habían revelado información acerca de manejo irregular del presupuesto de inteligencia asignado al Vraem. Coincidentemente, dicho programa, había mostrado a la opinión pública las agendas de Nadine Heredia en el que se revelaba la financiación irregular del Partido de gobierno, es decir, el Partido Gana Perú. Por todo ello, la denuncia por traición a la patria fue considerada por la ciudadanía como una represalia del gobierno en contra de *Panorama*.

d. La corrupción en los programas sociales

Según la encuestadora Ipsos Apoyo, uno de los aspectos más positivos que tuvo el gobierno de Ollanta Humala fueron los programas sociales, en especial, Pensión 65. Sin embargo, debemos recordar que, durante la ejecución de los programas sociales, específicamente, Juntos y Pensión 65, se detectaron graves actos de corrupción. Los gestores de los programas sociales y cajeros del Banco de la Nación aprovecharon sus cargos y acceso a las cuentas bancarias para retirar el dinero destinado a los beneficiarios de las zonas más pobres de nuestro país. Aproximadamente un millón ochenta mil soles fueron sustraídos.

H. Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016

A partir de la Visión y el Objetivo general, y considerando los resultados del diagnóstico del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2008-2011, se definen **5 objetivos** específicos, cada uno con sus respectivas estrategias y acciones, que reflejan los esfuerzos que va a realizar el país para enfrentar este problema. A continuación, se ha construido un inventario que detalla los objetivos específicos y sus estrategias y acciones, frente a los hallazgos que llevaron a su formulación.

H.1. Objetivo 1: Articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción

La articulación y coordinación interinstitucional es una condición importante para obtener mejores resultados en la lucha contra la corrupción, tanto en la prevención como en la sanción de la corrupción. Este tema debe ser abordado desde una doble perspectiva: desde las estrategias de coordinación entre las entidades involucradas en la lucha contra la corrupción, y desde el fortalecimiento de las propias entidades para cumplir de mejor modo sus propias labores.

Los hallazgos respecto de este objetivo son: **1)** insuficiente articulación e intercambio de información entre las entidades que ejercen funciones en prevención, investigación y sanción de la corrupción; **2)** Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), requiere ser fortalecida en su rol articulador; **3)** ausencia de plataformas como la CAN a nivel regional y local, **4)** falta mayor

institucionalidad (operativa, normativa y funcional) y manejo de data por parte de las entidades encargadas de investigar, sancionar y garantizar el cumplimiento efectivo de las condenas por los actos de corrupción: es necesario consolidar un Sistema Anticorrupción; y, **5)** Las entidades públicas no han identificado los procesos internos que representan mayores riesgos de corrupción. Sobre la base de estos hallazgos se plantean 2 estrategias y 6 acciones, las que se muestran en la siguiente tabla:

H.2. OBJETIVO 2: Prevención eficaz de la corrupción

Los hallazgos respecto de este objetivo se circunscriben a los siguientes aspectos:

1) Integridad en la Administración Pública: **a)** Control Interno (Necesidad de fortalecer su cumplimiento en entidades públicas); **b)** Ética Pública (se requiere mejorar las normas que establecen deberes, prohibiciones, incompatibilidades, procedimientos, sanciones y desarrollar actividades para fortalecer valores y otorgar incentivos que requieren ser extendidos); **c)** Declaraciones Juradas (Marco normativo que presenta dificultades para la adecuada presentación, contenido y operatividad del Sistema de Declaraciones Juradas); **d)** Rendición de Cuentas (Normatividad circunscrita al control ejercido por la Contraloría General de la República, que deja de lado el control ciudadano); y, **e)** Simplificación Administrativa (Si bien resulta importante el Plan Nacional de Simplificación Administrativa 2010-2014, en aras de garantizar la eficiencia en la prestación de servicios públicos, éste se debe complementar con acciones dirigidas a reducir los riesgos de corrupción).

2) Transparencia y Acceso a la Información: **a)** Necesidad de reformar la normativa, a fin de incluir sanciones e infracciones por incumplimiento, fortalecer instancias y procedimientos de revisión, así como concordar normas posteriores; **b)** Existencia de competencias complementarias en materia de transparencia y acceso a la información en diversas entidades públicas (Secretaría de Gestión Pública, Secretaría de Coordinación, Autoridad Nacional de Protección de Datos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y Contraloría General de la República); **c)** Necesidad de fortalecer sistemas de

gestión de archivos de información; **d)** Carencias en el registro y seguimiento de solicitudes de acceso a la información sobre todo a nivel regional y local; y, **e)** Necesidad de fortalecer capacidades en funcionarios y servidores públicos en relación a la transparencia y acceso a la información.

3) Sistema de Gestión de Recursos Humanos: **a)** Coexistencia de diversos regímenes de servicio civil; **b)** La ley Marco del Empleo Público requiere normas complementarias; **c)** Manuales de Organización y Funciones desactualizados y no observados; y, **d)** Ausencia de mecanismos de información que transparenten los recursos humanos en la administración pública

4) Régimen de contratación pública: **a)** Ausencia de estudios que determinen riesgos de corrupción en las licitaciones y concursos públicos; **b)** Seace con cobertura nacional que requiere ser mejorado con sistemas *inteligentes*, que permitan hacer un mejor y mayor seguimiento a los procesos de selección, en aspectos como adicionales de obra, liquidaciones, sanciones e inhabilitaciones. **c)** Limitada participación de la ciudadanía en los procesos de selección, por lo que se requiere de regulación y fomento de iniciativas como veedurías ciudadanas; y, **d)** Sólo un grupo de operadores logísticos de las entidades públicas cuenta con capacidades técnicas debidamente acreditadas.

Sobre la base de estos hallazgos se plantean 5 estrategias y 21 acciones que se muestran en la siguiente tabla:

H.3. Objetivo 3: Investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial

Este objetivo, en consonancia con las Convenciones de Naciones Unidas y la Interamericana Contra la Corrupción, diferencia los ámbitos administrativo y penal, procurando describir las principales características que permiten que el Estado sancione con eficacia los actos de corrupción. Los hallazgos respecto de este objetivo se circunscriben a los siguientes aspectos:

1) Tipos Penales: Falta regular en nuestro ordenamiento interno todos los tipos penales reconocidos en convenciones internacionales anticorrupción.

2) Procedimientos para la investigación y sanción penal: a) Si bien se cuenta con regulación específica sobre estos aspectos que parten de las Convenciones Internacionales Anticorrupción: definición de funcionario público, responsabilidad de las personas jurídicas; prescripción amplia; mecanismos para el embargo preventivo, incautación y decomiso; mecanismos para la protección de testigos, peritos y víctimas, dicha regulación requiere ser mejorada; b) Reciente implementación del Código Procesal Penal; c) Ley de pérdida de dominio de bienes relacionados a la corrupción reciente; d) Plan Contra el lavado de dinero de reciente aprobación y en implementación; y, e) Ausencia de estudios sobre mecanismos para detectar el lavado de dinero proveniente de corrupción.

3) Investigación y sanción de la corrupción en el ámbito administrativo.

a) Dispersión de normas procedimentales para sancionar la corrupción en el ámbito administrativo; b) Contraloría con facultades sancionatorias recientes y en estado de implementación; c) Comisiones Permanentes de Procesos Administrativos que requieren ser fortalecidas técnicamente; d) Mecanismos de denuncia poco conocidos por la ciudadanía

y no uniformes ni estandarizados; y, e) Ley de protección de denunciantes en implementación.

Sobre la base de estos hallazgos se plantean 2 estrategias y 8 acciones, las que se muestran en la siguiente tabla:

y no uniformes ni estandarizados; y, e) Ley de protección de denunciantes en implementación.

H.4. Objetivo 4: Promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción.

Toda política de lucha contra la corrupción requiere contar con una sociedad civil fuerte, que sea capaz de ejercer labores de participación, control y vigilancia de la administración pública. Asimismo, requiere que se fortalezcan las iniciativas anticorrupción que al interior del empresariado se han desarrollado, así como el rol de los medios de comunicación. Los hallazgos respecto de este objetivo se circunscriben a los siguientes aspectos:

1) Sociedad Civil y Ciudadanía: a) Ausencia de una política definida para promover la participación, transparencia, acceso a la información y vigilancia ciudadana para la lucha contra la corrupción; b) Marco legal sobre participación ciudadana desfasado, que requiere ser revisado, actualizado y concordado con normas posteriores; c) Ausencia de un enfoque multicultural y estrategias de lenguaje llano en la comunicación relacionada a la lucha contra la corrupción; d) Programas educativos de formación en valores, que requieren ser extendidos a otros niveles educativos, colegios profesionales, entre otros; y, e) Iniciativas de promoción en valores no reconocidas por el Estado.

2) Sector Empresarial: a) Incremento de percepción de la corrupción (Encuesta Proética 2012); b) Iniciativas para la promoción de la ética en el empresariado desarrollada por principales gremios como la Confiep (códigos de ética, Pacto Mundial de Naciones Unidas, entre otros) que requieren ser extendidas y fortalecidas; c) Débil publicidad de empresas sancionadas por actos de corrupción; d) Necesidad de fortalecer y extender iniciativas privadas de sanción de la corrupción, mecanismos de denuncia y protección de denunciantes; y, e) Es necesario fomentar compromisos de no pago de soborno en el ámbito de las contrataciones entre el sector público y privado.

H.5. Objetivo 5: Posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción

Los espacios internacionales marcan estándares compartidos por las diversas comunidades de naciones del mundo. La debida implementación de los instrumentos, permite que el país encuentre mejores condiciones para la lucha contra la corrupción. Los hallazgos respecto de este objetivo se circunscriben a los siguientes aspectos:

1) Espacios internacionales de lucha contra la corrupción: a) Necesidad de fortalecer la articulación de todas las entidades vinculadas a la lucha contra la corrupción, para garantizar la participación peruana; b) Necesidad de fortalecer la articulación de todas las entidades vinculadas a la lucha contra la corrupción, para garantizar la implementación de compromisos y recomendaciones vinculadas a espacios anticorrupción; c)

Necesidad de establecer canales de diálogo y coordinación con entidades no gubernamentales, que elaboran estudios y reportes anticorrupción; y, **d)** Necesidad de establecer una política mucho más proactiva, para promocionar internacionalmente, experiencias y avances en la lucha contra la corrupción.

2) Cooperación Judicial Internacional: **a)** Reciente implementación del Código Procesal Penal, que contiene un capítulo específico sobre Asistencia Mutua Judicial, que requiere fortalecer capacidades de los operadores de la administración de justicia; y, **b)** Necesidad de fortalecer participación en iniciativas internacionales como *Stolen Asset Recovery* de Naciones Unidas (Star), para la recuperación de activos, Red de Ministros de Justicia (REMJA) de la OEA entre otras importantes iniciativas.

2.3.2. Teoría sobre la Corrupción

A. La corrupción

Definir la corrupción, es reconocer primeramente su naturaleza multidimensional. Para un estudio de los países que presentan esta problemática, es importante tener en cuenta, la existencia de diferentes sistemas jurídicos, usos, costumbres, códigos morales y tradiciones. Mientras para unos países la monogamia es el principio que rige la relación familiar, es en otros permitido la poligamia y además aceptada con total normalidad, por lo que, la óptica con la que se mire puede ser diferente, dependiendo de sus usos y costumbres de cada sociedad. Lo moral para unos puede ser inmoral para otros. (Arjona A. , 2002).

La corrupción constituye un problema estructural, complejo y diferenciado. La corrupción, es el acto manifiesto en la relación entre dos personas, donde una de ellas ocupa una posición especial para hacer determinadas cosas que induce mediante beneficios a otros, a algo que lo favorezca, suponiendo una deslealtad hacia el grupo o institución a la que pertenece (Calsamiglia, 2015; 19). Dentro de esta relación los elementos que conformar parte del mismo son: los costos de corrupción: el corruptor, el corrupto, el beneficio, la posible expectativa de una contraprestación, y el secreto, así mismo, sostiene que la corrupción "...consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extra posicional".

“El concepto de corrupción también supone importantes problemas de definición. La corrupción es un fenómeno complejo con múltiples causas y efectos, que fluctúa desde el simple acto de un pago ilícito hasta el funcionamiento endémico del sistema económico y político. El problema de la corrupción ha sido considerado no sólo como un problema estructural sino también moral y cultural. Por tanto, las definiciones que existen sobre corrupción van desde términos generales de “mal uso del poder público” y “deterioro moral” hasta definiciones legales estrictas, que describen este fenómeno como un mero acto de extorsión que involucra a algún servidor público y una transferencia de recursos. Por consiguiente, el estudio de la corrupción ha sido multidisciplinario y disperso, y ha fluctuado desde los modelos teóricos universales hasta las descripciones detalladas de escándalos de corrupción individual” (Del Castillo, 2003, 14)

Para conceptualizar los casos de corrupción, es mejor considerar varias ópticas, que involucre los casos de ilegalidad en el funcionamiento del sistema político, pero que también involucre dimensiones culturales, morales y sociales; tratando de diferenciar los otros casos que tienen que ver con el clientelismo, el soborno, la asociación ilícita para delinquir, el escándalo, entre otros. Es posible por ello acercar las definiciones de “corrupción”, apelando a diferentes parámetros, como:

- **La moral.** - Se entiende por moral, al conjunto de creencias o normas que orientan la conducta y el comportamiento de las personas o la comunidad, de manera que se convierte en un elemento natural de lucha a la corrupción, ya que, si todos tienen comportamientos y actitudes ceñidas a la moral, entonces los niveles de corrupción serían menores. De allí se suele hablar de corrupción política, como un “atentado o transgresión de unas determinadas normas, principios y valores que se consideran importantes para la existencia y mantenimiento de un orden social justo y razonable” (López 1998, 117).
- **Los códigos legales.** - Conjunto de normas de conducta o comportamentales de carácter legal, que implica respeto irrestricto en su cumplimiento. Cuando se utiliza el poder para atender aspectos no legales, o que no se encuentren establecidos en los parámetros de legalidad, se entiende que se

está cometiendo actos de corrupción. Algunos autores denominan como “corrupción blanca” (Gauthier, 1998)

- **La percepción del público.** - Son opiniones de los usuarios, pueden no tener evidencias de casos de corrupción, pero son percepciones que realizan los ciudadanos en función a las apreciaciones de los resultados de la gestión. (Gauthier, 1998)
- **La racionalidad económica.** - Este aspecto está relacionado a la acción del funcionario público, cuando cree y adopta comportamientos de que su labor es un negocio que puede administrarse como suyo, generando actos de corrupción, pero que se desenvuelve en un mercado cuya demanda de servicios se convierte en un potencial de corrupción. Van Klaveren, 2001, pág. 53, citado en (Arjona A. , 2002)).
- **Las normas e instituciones transmitidas culturalmente.** - Implica que estar al margen de las normas que culturalmente se mantienen a través de los usos y costumbres, pueden asociarse a casos de corrupción.

Como se infiere, no existe un único concepto que pueda involucrar a la corrupción, ya que puede estar ligado a la moral, la ética, el comportamiento funcional o ilegal del funcionario. También está asociado a acciones propias del soborno, cohecho, apropiación ilícita, así como el no respetar los usos y costumbres de la sociedad, que saca provecho propio de los bienes que son comunes.

La corrupción como un fenómeno económico y sociocultural, no está exenta de la institución parlamentaria y de las personas. Los estudios tratados al respecto, han privilegiado una mirada etnocéntrica, a partir de una construcción teórico-empírico desde el determinismo cultural, es decir, desde lo normativo, formal, sociopolítico y fundamentalmente desde los enfoques económicos. Del mismo modo, la corrupción, está relacionada con los estudios de gobernabilidad, la democracia y los sistemas de representación en distintas instituciones del Estado. La ética moral que entiende la corrupción desde la esfera oficial, difiere de la mirada, como uno hecho social total. Es decir, como un hecho que trasciende las esferas del quehacer económico y jurídico normativo. Así:

- "...el tema de la corrupción no obedecería a un único patrón de conductas, tampoco a un único dispositivo que funciona al interior de la organización formal de las instituciones políticas. la corrupción más bien funciona como un conjunto de estrategias de acción, como una disposición tecnológica mediante la cual se constituye el poder y se ordenan las relaciones; de ahí que siempre tiene que ponerse en práctica; se trata de un fenómeno performativo, como el poder que debe soportar (Miranzo, 2018)

La corrupción es “todo acto por parte de autoridades gubernamentales, sean estos hacedores de política o burócratas, que se desvía del objetivo de brindar el mayor bienestar social motivado por un fin de lucro personal o en beneficio de familiares o allegados.” (Tanzi, 1994,15). Como se advierte, el concepto involucra aspectos morales, legales y comportamentales, por lo que, de manera más específica, la corrupción se puede entender como el aprovechamiento de las propiedades del Estado por parte de los empleados públicos, con el objetivo de obtener ganancias personales (Del Castillo A. , 2003)

Una definición a tener en cuenta es la del Banco Mundial, que precisa que la corrupción es el “abuso del poder para el beneficio económico privado”. Éste aprovechamiento puede ser exclusivo del funcionario o gestor público o para colmar sus apetitos familiares o de algún segmento de la población en particular.

B. Causas de la corrupción

Son muchas las causas directas, que explican mejor la corrupción. Muchas de ellas se auto correlacionan entre sí. De manera que una causa puede generar otra que a su vez incrementa la corrupción. Al respecto, Arjona (2002), identifica varias causas que se pueden clasificar de la siguiente manera.

B.1. De carácter económico: Dentro de estas causas se advierten los casos de corrupción que se cometen por la carencia de recursos económicos. Lo que explica, que un menor ingreso de los funcionarios públicos generará posibilidades de aumentar sus ingresos mediante actos de corrupción, por lo que, muchos creen que el sólo hecho de aumentar los ingresos también puede solucionar el problema. Sin embargo, eso no necesariamente es cierto.

Si pudiéramos afirmar, que, una mala distribución de la riqueza, si es una causa real de la corrupción. Pero como los actos de corrupción no sólo están referidos a los casos de coimas, se entiende que, si existen posibilidades de evitar pagos tributarios altos, también será una motivación a casos de corrupción, por lo que, las tasas tributarias altas, las sanciones económicas, las posibilidades de evasión, entre otras de carácter económico son causas efectivas de la corrupción. (Arjona A. , 2002).

Por otro lado, los mecanismos de mercado, por la búsqueda de precios y de la posibilidad de sobrevaluación, constituyen otro aspecto del funcionamiento de casos de corrupción. La posibilidad de evadir el pago de impuesto por conceptos de facturación, motivan a actos corruptos de carácter económico.

La corrupción desde la economía, constituye un factor de ineficiencia y desperdicio en el aprovechamiento de los recursos y en la implementación de las políticas públicas. Cuando el soborno se convierte en práctica corriente, los contratos gubernamentales, las concesiones, las licitaciones, las privatizaciones no son adjudicadas a los postores más eficientes y profesionales, sino a los que tienen mejores contactos y carecen de escrúpulos. Esto hace evidente, la pérdida de dinero al Estado Peruano para el año 2018, de aproximadamente de 12 mil millones de dólares al año. Ello, no solo perjudica los intereses del Estado, sino también la de todos los ciudadanos.

De otro lado, "...la corrupción es definida como el abuso del poder público para la obtención de un beneficio privado, como el enriquecimiento ilícito ligado, entre otras prerrogativas, al mal uso del poder político. Asimismo, es el resultado del intercambio mutuamente ventajoso entre un agente privado que paga un soborno y un agente público que ofrece un servicio exclusivo que el poder le permite proveer (Zovatto, 1998)

Igualmente, la corrupción conlleva a que la redistribución de la riqueza se reasigne a favor de aquellos que detentan alguna forma de poder monopólico, esto es, de sectores con mayor capacidad adquisitiva, en perjuicio de las capas menos favorecidas y a las que generalmente van destinados los fondos públicos.

Así mismo, algunos estudios econométricos nos indican que existe una "correlación negativa entre crecimiento y altos niveles de corrupción" (Ackerman, 1997), lo que

significa que a mayores niveles de corrupción menores serán los índices de crecimiento económico de un país.

De carácter político institucionales o culturales. Está relacionado con la estructura de poder y los grados de discrecionalidad que tienen algunos funcionarios, por lo que el carácter decisorio que adoptan, puede conducir a actos de corrupción, ya que dependerá del funcionario si acceder a un permiso por ejemplo o a una autorización, por lo que, para autorizar algo se espera cierta reciprocidad económica que linda con la corrupción.

B.2. Sistemas normativos y de control. La inexistencia de normas claras y definidas que precisen y sancionen los actos de corrupción, es un buen incentivo a cometer actos corruptos, ya que se advierte que no serán sancionados, o que la penalidad es mucho menor al beneficio que se puede obtener. (Arjona, 2002)

Se trata de disponer de normas y sanciones, pero que deben estar explícitas para que los actos sean realmente sancionados con la severidad que cada caso amerita.

La ausencia de valores en la sociedad explica la interesada poca calidad por transparentes y honestos. Son los comportamientos de las personas y su accionar en las instituciones, lo que conjuga el nefasto ejercicio de la función pública. La ética y la moral han fundamentado el devenir del comportamiento del hombre en sociedad, sin embargo, son las leyes, las que regulan el comportamiento del ciudadano en las instituciones del Estado, haciendo la observancia necesaria de lo que es correcto o incorrecto.

C. Medición de la corrupción

Medir la corrupción, puede ser una ilusión o falacia, la corrupción denota una apreciación más de tipo subjetiva y por lo tanto vinculado en cierta forma a las apreciaciones cualitativa. Sin embargo, para definir una metodología de medición de la corrupción, la dificultad radicaría en establecer unidades de medida: habría que identificar la naturaleza y los caos de corrupción, así como los actores y operadores de la trama, pero también el monto de dinero involucrado, los costos de oportunidad, los casos registrados por la prensa o el gasto realizado por los ciudadanos en sobornos para obtener un servicio público, así como los datos cuantitativos del

gobierno. Las mediciones por otro lado, pueden centrarse en la corrupción mayor o en la corrupción menor.

La mayoría de los índices de corrupción se pueden agrupar en índices de percepciones y de experiencias. Los de percepciones miden la apreciación subjetiva de los entrevistados sobre el nivel de corrupción en una sociedad; los de experiencias miden el contacto directo del entrevistado con un caso específico de corrupción para algún trámite o procedimiento concreto. Sin embargo, índices de percepción tienen el defecto de ser sumamente subjetivos y se contaminan fácilmente con otros temas de la agenda pública, como el desempeño de la economía, la seguridad pública, y la valoración de los ciudadanos sobre los gobernantes; muchas veces tampoco registran el impacto de reformas anticorrupción.

La corrupción se suele medir indirectamente mediante encuestas, basadas en cuestionarios, sobre la percepción ciudadana o desde las instituciones. Estas encuestas miden la percepción de la corrupción que tienen las personas o empresas y no la corrupción en sí misma (Caiden , 1997)

Las principales mediciones de corrupción usadas en investigaciones empíricas son cinco: Business International Index (BI), International Country Risk Guide Index (ICRG), Global Competitiveness Report Index (GCR), Transparency International Index (TI) y World Development Report (WDR).

Los indicadores sobre corrupción de estas instituciones, se pueden clasificar en tres tipos. El primero está compuesto por estudios hechos por analistas y expertos en el tema, lo cual incluiría a las encuestas de BI, ICRG y WCR. El segundo grupo comprende a los índices basados en las opiniones de gerentes de empresas, exportadores, o empresarios en general en los países en cuestión. En este grupo están incluidos los estudios GCR, WDR, GCS y GCI. Por último, el tercer tipo comprende estudios que ponderan encuestas ya realizadas previamente, como es el caso de TI.

Según Wei (2000, 35), el segundo grupo ofrecería un mayor acercamiento a la percepción real de la corrupción, pero no una medición exacta del fenómeno. Las encuestas pueden tener errores de percepción, dependiendo del grado de compromiso y seriedad que se le pone a la medición de cada caso.

Sin embargo, las encuestas tienen desventajas por la misma metodología de pretender la corrupción, por el alto grado de subjetividad que encierra ella misma, ya que la puntuación es relativa, ponderada por las personas, sin una clara diferencia de la severidad del caso y que cada punto diferencial no distingue exactamente una diferencia del nivel de corrupción. Por otro lado, quienes evalúan la corrupción de un país, pueden tener un sesgo en su calificación, debido a que la imagen que tienen sobre el desarrollo de las instituciones de su país podría influenciarlos (Mauro, 1995). En definitiva, una medición de la corrupción es complicada y sus resultados hay que evaluarlos con ese grado de dificultad.

D. Formas de corrupción

Las prácticas o actos corruptos pueden describirse a partir de diversos criterios de clasificación:

- El grado de corrupción o gravedad del acto, que implica la dificultad de diferenciar entre corrupción ‘grande’ y ‘pequeño’; ya que se entiende que es un mismo caso.
- Los actores involucrados sean éstos de naturaleza natural o jurídica y su nivel de culpabilidad en la acción de corrupción.
- El tipo de beneficio obtenido; por los diferentes actores.
- La esfera en que se realiza la acción, sean en el sector privado o público.
- El daño causado al sistema político, ya sea en términos monetarios o institucionales; cualquiera sea sus dimensiones
- El tipo de normas que se han quebrantado, por ejemplo, legislativas o culturales.

Así mismo, se puede entender por formas, a las modalidades en las que se da la corrupción, como los casos del soborno y la extorsión, que rompe las reglas de buenas prácticas que se deben de mantener en un marco de una nueva gestión pública.

E. Clasificación de la corrupción

Una primera forma de abordar el tema, es señalando los actos de corrupción más comunes. Según Del Castillo (2003) una clasificación que reúne las prácticas corruptas más comunes es la siguiente:

1. Soborno y Extorsión; que son los casos más conocidos en todas las sociedades e instituciones, así como en las acciones prácticas de la gestión pública.
2. Arreglos, es decir, aquellos acuerdos donde “el agente público y el ciudadano privado, establecen un pacto recíproco en perjuicio del público [...] De forma tal que una decisión oficial (...) favorece al privado a cambio de una recompensa o merced para el agente público”.
3. Alteraciones fraudulentas del mercado, las cuales consisten en que “el agente público que decide en materias que introducen en el mercado externalidades positivas o negativas (...) utiliza su decisión para perjudicar o beneficiar a un tercero (...) sin bases objetivas para hacerlo” (Laporta)
4. Malversaciones y fraudes; que generalmente se encuentran en procesos de múltiples investigaciones y sin sanciones efectivas.
5. Especulación financiera con fondos públicos, donde se utilizan recursos públicos para invertir en el mercado financiero, aunque dichos recursos no se vean disminuidos;
6. Parcialidad en la aplicación de normas, administración o cualquier tipo de decisión deliberada;
7. Colusión privada en concursos o convocatorias públicas, donde diferentes participantes acuerdan niveles mínimos de subasta;
8. Uso de información privilegiada para tomar decisiones económicas o sociales privadas.

La lista anterior, sólo refleja, los diferentes tipos de actos de corrupción. Sin embargo, se debe advertir que el problema se puede presentar de múltiples maneras, con variaciones, combinaciones, entre otras formas. La corrupción será diferente para cada país, dependiendo de sus normas legales, costumbres y buenas prácticas establecidas. La clasificación propuesta por Herrera (1998) ha sido ampliamente reconocida; porque recoge tanto los rasgos generales de las acciones que son consideradas corruptas, como las particularidades de cada tipo de sociedad. El autor habla de tres categorías:

1. El “grado” de corrupción de un acto, plantean tres niveles de corrupción: blanca, gris y negra. La blanca, es aquella corrupción que la mayoría de la opinión pública y de la elite considera tolerable, que no ameritaría un castigo efectivo. La corrupción gris es aquella para la cual algunos sectores de la sociedad

(especialmente las elites) abogarían por un castigo. Finalmente, la corrupción negra es aquella que es juzgada como reprobable por la mayoría (tanto la elite como la opinión pública) y para la cual exigirían un castigo.

2. Gravedad de los diferentes comportamientos que se consideran corruptos. Éstos pueden ser considerados como una corrupción menor, una corrupción rutinaria o una corrupción agravada.
3. El tipo de comunidad en que se lleva a cabo dicha acción. Herrera (1998) contempla cuatro posibilidades: (a) sistemas tradicionales basados en la familia, (b) Sistemas tradicionales basados en el esquema patrón–cliente. (c) Sistemas modernos basados en el esquema jefe–seguidor, y (d) Sistemas modernos basados en la cultura cívica, en los cuales los ciudadanos no creen que necesiten utilizar algún canal de influencias para obtener los beneficios que suponen las leyes y políticas.

Las decisiones de los ciudadanos en su participación política, se determinan a partir de “un modelo de intercambio social diversificado e indirecto”, donde “los líderes políticos no están atados por acuerdos de reciprocidad con seguidores de las clases bajas”, lo que permite asegurar que la administración no se dedique a cumplir acuerdos con determinados sectores, sino a desempeñarse a favor de la comunidad en general.

F. La corrupción y el desarrollo de los países

Diversos estudios constatan que la corrupción tiene un impacto negativo directo en el desarrollo de los países, ya que erosiona la credibilidad de las instituciones, de las personas o funcionarios públicos, de la política y de los políticos, que finalmente socava la legitimidad del Estado.

Se tiene claramente establecido que aquellos países más desarrollados tienen menos niveles de corrupción, que algunos suelen asociar al crecimiento del producto interno bruto, pero que también se puede asociar al mayor grado cultural que tiene su población, es decir, a sus valores culturales y morales que forman parte de las características de un país desarrollado, que no presentan casos de clientelismo. (Warren, 2004 y Johnston, 1999).

La corrupción también distorsiona los incentivos de los actores económicos (Mauro, 1995). La corrupción florece en un ambiente de alta inseguridad jurídica (relacionada con la aplicación de leyes y reglamentos), que tiende a reducir la inversión de largo plazo en el país, fomentando inversiones de corto plazo, basadas en expectativas especulativas. Si la aplicación de regulaciones y contratos es arbitraria, las firmas e individuos tienen menos incentivos para invertir.

Esto crea un ambiente que socava el respeto hacia el Estado de Derecho. Una mayor confianza social puede reducir los costos de transacción y es menos probable que haya comportamiento oportunista. Jennifer Hunt, utilizando data de 34 países, de la Encuesta Internacional de Víctimas de Crimen, encontró evidencia empírica que personas en comunidades más pequeñas y personas mayores, quienes tienen mayor posibilidad de establecer redes de confianza, pagan menos sobornos. (Hunt, 2004).

G. La corrupción en los gobiernos

La corrupción generalizada producirá en los ciudadanos, desconfianza y cinismo hacia los funcionarios públicos. La combinación de ausencia de impacto en los programas gubernamentales y la desconfianza en los funcionarios producirá gran deslegitimidad en las organizaciones estatales.

Hacer cambios en los gobiernos, conlleva varias vertientes, una de ellas y prioritaria, corresponde a la ética y la moral. Los gobernantes son responsables cuando actúan con fundamento y son capaces de mostrarnos el porqué de sus actos, permitiendo al ciudadano, el saber las consideraciones que generan el tipo de política, programa o actividad instrumentados.

En el ámbito público, se reconocen tanto explícita como implícitamente los valores de compromiso con el interés común, la legitimidad de la autoridad pública, la libertad individual y colectiva, la justicia, la dignidad en el trabajo, la equidad, la solidaridad, entre otras. Los servidores públicos no deben obtener ventajas personales del cargo.

Las desviaciones afectan los valores sociales antes aludidos: equidad, justicia, libertad y solidaridad, pues permiten la existencia de privilegios, la impunidad, el monopolio sobre ciertos bienes y servicios, la influencia para inclinar decisiones a favor de un determinado grupo, el acceso a información privilegiada, la obtención

de beneficios económicos bajo condiciones ilegales. Todo ello bajo la impunidad de la corrupción.

La corrupción ha pasado a ser un tema central en el debate nacional y particularmente la referida al ámbito público. Su existencia es reconocida en otros países y en el sector privado, con diferentes grados y modalidades, pero la corrupción en los gobiernos corresponde a una descomposición de la sociedad misma. Este mal no puede ser aceptado en ningún ámbito, tiempo y lugar, pues destruye al grupo o sociedad donde se presenta.

A nivel mundial, esta negativa conducta, ha impactado significativamente y varios gobiernos se han visto envueltos en escándalos de corrupción. No tiene sentido ver crecer las economías de los países, si su democracia es sucumbida por efectos de la corrupción.

Las dos formas principales de corrupción son el soborno y la extorsión. El soborno ocurre entre un ciudadano particular que ofrece premios monetarios o prebendas a un funcionario público como pago a su favor. La extorsión es un acto en el que el funcionario público influye en el comportamiento del ciudadano amenazándolo con sanciones negativas.

En cada uno de las categorías generales caben otros actos de corrupción, como:

- El abuso de autoridad, el padrinazgo, el favoritismo, el nepotismo y el peculado, son una forma de extorsión.
- La mordida es una forma de soborno.
- La capacidad de las organizaciones para ofrecer, poner en práctica y controlar las oportunidades de movilidad política o social, no depende del tamaño ni del control de recursos, sino de la autonomía relativa.
- Factores que incrementan la autonomía del Estado y debilitan la de la sociedad: centralización, excesivas e intrincadas normas, el monopolio o monopsonio del Estado en una actividad o área económica, controles muy estrictos para la contratación de personal y una ideología monista.
- La centralización y un estado fuerte se asocia más con el soborno.
- Los valores favorecen o impiden la corrupción, pero no son su causa.

Cuando los ciudadanos sienten, con o sin razón, que se han aprovechado de ellos, que no se les está tratando decente ni equitativamente y que las injusticias prevalecen, entonces disminuye la confianza en las instituciones y en los gobernantes. Cada incidente de corrupción que llega a la luz pública y la incapacidad o indiferencia por corregirlo es desalentador y contribuye a minar la credibilidad. Partamos de considerar que la corrupción no debe ser parte de una cultura nacional, por lo cual estamos muy a tiempo de ponerle límite e impedir su desarrollo y no vivir las situaciones de otros países donde su presencia ha provocado crisis política. Así, el imperativo de combatir su presencia es un reto para nuestra agenda pública.

Hay muchas formas y vertientes de la corrupción, pero en este artículo la idea de Mejía (2004, 3) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, señala su preocupación por la corrupción en el ámbito público y más particularmente la referida a los actos ilícitos y arbitrarios o la omisión de actos de funcionarios públicos o personal adscrito a la administración pública, con el objeto de obtener cierto provecho personal, sea pecuniario, de prestigio o simpatía o a beneficio de un tercero al cual se le facilitan las acciones frente a la limitación de otros.

El problema no es simple y en consecuencia no se puede trabajar en un solo frente, o a través de una sola línea de acción que presuma causalidad simple. En consecuencia, deben diseñarse sistemas integrales de actuación que vayan reduciendo y eliminando su presencia en nuestras sociedades. Intentando avanzar en este sentido, proponemos su enfrentamiento a través de varias líneas de actuación, mismas que son complementarias y no necesariamente integran todos los esfuerzos a llevar a cabo. Estos frentes corresponden a soluciones:

- Jurídicas
- De procedimiento
- Valorativas
- Culturales
- Participativas
- Evaluadoras

H. La historia de la corrupción

H.1. El fracaso de las reformas coloniales, 1750-1820.

En 1757, el capitán de navío, Antonio de Ulloa, fue nombrado para un puesto estratégico en el poblado minero de Huancavelica, a unos 3.600 metros sobre el nivel del mar con cierta renuencia, Ulloa se hizo cargo del gobierno local de la provincia y de la supervisión de la legendaria mina de mercurio de Santa Bárbara. Estas eran tareas difíciles, de máxima responsabilidad, incluso para Ulloa, distinguido oficial e ilustrado hombre de ciencia. La mina de Huancavelica, bajo monopolio real, era la única fuente americana importante del metal líquido, un insumo fundamental en el proceso de amalgamación para refinar la plata. El caudal minero había atraído a varias generaciones de hombres ambiciosos e indómitos a los cuales Ulloa debía ahora gobernar a su arribo a la villa de Huancavelica en noviembre de 1758,

Ulloa se encontró con una situación crítica en la administración local. Los males incluían fraudes en la recepción y contabilidad de rentas reales, peligrosos descuidos técnicos en la explotación de las minas, turbias confabulaciones administrativas y una justicia desvirtuada por el cohecho. Asimismo, Ulloa señaló las corruptelas de autoridades codiciosas, oficiales reales de Hacienda, mineros y comerciantes que causaban un daño incalculable a la corona española y a sus súbditos. El sistema de la minería de mercurio y plata peruano, columna principal de la economía y rentas imperiales, corría así el riesgo de padecer una decadencia continua e irreversible (Quiroz, 2013).

H.2. Cimientos socavados de la temprana república, 1821-1859.

En 1818, el joven Domingo Elías (1805-1867), viajó a estudiar en España y Francia, tal como lo hacían varios otros criollos, hijos de hacendados y comerciantes hacia finales del régimen virreinal. Al momento de su partida, justo antes de la fase final de las guerras de independencia, las penurias económicas y la corrupción habían abrumado a un virreinato peruano en declive. Con el fracaso de las reformas borbónicas, los grupos conservadores de la élite se acomodaban a un orden que condonaba la corrupción como medio para recibir respaldo local contra la inminente independencia. El fraude y el contrabando proliferaban sin control, los crecientes gastos militares exigían que las autoridades impusieran préstamos públicos

voluntarios o forzados a los ricos comerciantes y a la nobleza de Lima, dispuestos a todo para conservar sus privilegios. Al mismo tiempo, los recursos fiscales colapsaban, la escasez y la guerra empujaban la moral y honestidad de los oficiales militares a su límite.

Habiendo adquirido ideas económicas y políticas liberales en la Europa de la era pos napoleónica, Elías retornó al Perú en 1825, después de que la independencia política hubiese sido alcanzada a un costo enorme. ¿Qué tipos de corrupción surgieron o prevalecieron durante su ausencia y qué intereses yacían detrás de ellos? ¿Qué efectos tuvieron sobre las nuevas bases económicas, institucionales y políticas que la independencia trajo consigo? ¿Cómo se adaptó el joven hombre de negocios a estos cambios y continuidades? Seguir las actividades económicas, comerciales y políticas del polémico reformador civil Domingo Elías nos revela las viejas y nuevas características de una administración presa de la corrupción, en una naciente república hispanoamericana (Quiroz, 2013).

H.3. La modernización y sus secuaces, 1884-1930

Manuel González Prada (1844-1918), testigo presencial de la caída y ocupación de Lima por el ejército chileno, elaboró a partir de estas dolorosas memorias, una fuerte crítica literaria contra la dirigencia política y social del país, pues las considera responsables del desastre. Desde los últimos reductos de defensa de la ciudad, el indómito heredero de una conservadora familia terrateniente observó la deserción de las bisoñas tropas peruanas ante el avance de curtidos soldados chilenos. En medio de los improvisados preparativos de último minuto. Varios oficiales de reserva abandonaron sus puestos por noches de disipación. Vándalos y soldados descarriados saquearon tiendas y casas de residentes chinos tras la ignominiosa derrota militar. Ileso, pero amargado, González Prada retornó a su hogar limeño, donde permaneció encerrado durante los dos años y medio que duró la ocupación militar, hasta la firma del oneroso tratado de paz de Ancón, el 20 de octubre de 1883.

H.5. Dictadores venales y pactos secretos, 1931-1962. En 1930, el historiador Jorge Basadre (1903-1980) presenció el derrumbe del régimen dictatorial de Leguía. La insostenible modernización incitada por la extravagancia financiera del Oncenio, abrió las puertas a una crisis política y social de grandes proporciones. La crisis se vio

agravada por la depresión económica y el surgimiento de nuevos actores populares. Basadre fue perseguido durante el oncenio por sus actividades reformistas y antigobiernistas. Como dirigente estudiantil. En 1927, fue encarcelado por varios meses en la isla san Lorenzo. Tras la caída de Leguía, el ilustre profesor universitario y bibliotecario, contribuyó a promover reformas democráticas y electorales urgentes para reconstruir el marco institucional del país, tan deteriorado durante el oncenio. Basadre constató que Leguía había destruido los partidos políticos tradicionales. Luego de la caída del dictador, dos nuevos adversarios políticos aprovecharon el momento: el movimiento militarista «revolucionario», encabezado por el teniente coronel Luis Sánchez Cerro, y la nueva y radical APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana), dirigida por Víctor Raúl Haya de la torre.

H.6. Asaltos a la democracia, 1963-1989.

Cuando se escribían estas líneas, el exparlamentario Héctor Vargas Haya, aún vivía en la misma casa familiar que había ocupado por muchos años en un barrio limeño desprovisto de las típicas ostentaciones en las que cae, por lo general, la clase política peruana. Desde los años sesenta, Vargas Haya se había dedicado a la investigación de casos notorios de corrupción en la administración pública. Entre sus credenciales estaban el haber servido honestamente como diputado por casi veinte años y haber presidido la cámara de diputados durante el periodo 1988-1989. Después de más de diez años de amargas discrepancias con la dirigencia de su propio partido, Vargas Haya renunció oficialmente, en el año 2000, a toda una vida de militancia aprista. El exparlamentario denunció consistentemente la corrupción en sus diversas formas y exigió una urgente reforma constitucional para reconstruir instituciones que desde hacía décadas continuaban desvirtuándose.

H.7. Conspiraciones corruptas, 1990-2000

Las complejidades de la sociedad y la política peruana han fascinado y repelido a la vez, al afamado escritor Mario Vargas Llosa, premio nobel de Literatura 2010. En sus primeras novelas de inspiración autobiográfica e histórica, su pluma retrató el entorno decadente de la vida militar, la dictadura y la prostitución en el Perú de su juventud. A finales de la década de 1980, en el apogeo de su carrera literaria, Vargas Llosa encabezó movimientos cívicos y políticos de oposición al intervencionismo estatal que afectaba instituciones y mercados del país. Su paso por el laberinto de las luchas

por reformas institucionales y económicas fue rápido pero significativo, a pesar del duro ataque de poderosos y venales intereses. Vargas Llosa siguió, así, los pasos de quienes en el pasado combatieron la corrupción, descubriendo, en el proceso, evidencias claves para comprender la persistente y costosa carga de tal abuso. Luego de su ruptura con las posiciones de izquierda que adoptó en su juventud, Vargas Llosa asumió con ardor el liberalismo político y económico de libre mercado, una decidida reacción cívica contra el fallido intento.

I. Lucha contra la corrupción a nivel Local

Viene a ser lucha que corresponde a cada gobierno local de acuerdo al ordenamiento legal vigente, en la que están obligados a realizar audiencias públicas; debiendo existir también audiencias públicas sectoriales de rendición de cuentas, que respondan efectiva y oportunamente a las necesidades de la población. (Proética, 2018)

2.4. Definición de Términos

- **ANTICORRUPCIÓN**

Que tiene como objetivo la lucha contra la corrupción económica, política, administrativa, etc. (Arjona A. , 2002)

- **CORRUPCIÓN**

El termino de corrupción aplicada al sector público se entiende como, el abuso de poder público para obtener beneficio particular. También se puede definir la corrupción en la función pública, como la desnaturalización o desviación del regular ejercicio de la función pública. (Arjona A. , 2002)

- **EFFECTIVIDAD**

Es la capacidad de lograr un efecto deseado, esperado o anhelado que implica la relación objetivos/resultados bajo condiciones reales. (Crespo, 2001)

- **EFICACIA**

La eficacia tiene que ver con optimizar todos los procedimientos para obtener los mejores y más esperados resultados. (Crespo, 2001)

- **FISCALIZACIÓN**

Se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento de auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera de evaluación. En el sector público, implica controlar las actividades del Estado, para confirmar que

estén sometidas a los principios de legalidad y eficiencia, los contratos establecidos por la administración pública y el uso del patrimonio estatal, están entre los factores que suelen ser sometidos a fiscalización. (Etkin, 1997)

- **GESTIÓN MUNICIPAL**

Se refiere a la optimización de los recursos económicos y financieros asignados a los municipios, para atender con eficiencia y eficacia a los usuarios, para resultados óptimos del trabajo y la racionalidad en el uso de los recursos siempre escasos, y el logro de los objetivos propuestos en el proceso de planeación. (Arjona A. , 2002)

- **GESTIÓN PÚBLICA**

Es el conjunto de acciones mediante las cuales, las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo. (Arjona A. , 2002)

- **GOBERNABILIDAD**

La gobernabilidad se refiere a dos acepciones principales: la primera, surgida de los informes de Banco Mundial, que la define como un estilo de gobierno caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales en el interior de redes de decisiones mixtas públicas y privadas.

La segunda se define como un conjunto de modalidades de coordinación de las acciones individuales, entendidas como fuentes primarias de construcción del orden social. Por extensión, gobernabilidad es definida como cualquier forma de coordinación social. (Arjona A. , 2002)

- **GOBIERNOS LOCALES**

Son las Municipalidades Provinciales, Distritales y Delegadas conforme a Ley, las que constituyen -de acuerdo con la Constitución Política del Perú, los órganos de Gobierno Local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. (Arjona A. , 2002)

- **IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PUBLICAS**

Comprende el desarrollo de las actividades concretas definidas dentro de la decisión. En esta etapa se pasa del plano de la discusión y planificación al plano de la acción, trasladando a la realidad las ideas y proyectos que superaron el enfrentamiento discursivo y de poderes en la etapa precedente. Esta etapa

incluye ejecución, gestión y administración y producción de efectos. (Etkin, 1997)

- **LA LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES**

Ley N° 27972 es un instrumento jurídico que entró en vigencia el año 2003 y por el momento las modificaciones son mínimas. Reemplazó a la LOM N° 23853 y su texto normativo considera un título preliminar, donde se establecen a manera de principios, aspectos de carácter general. En su parte de disposiciones generales, se establece el objeto y alcance de la Ley y las clases de municipalidades existentes. La LOM regula la organización, conceptúa los actos administrativos y de administración, el régimen económico municipal, las competencias y funciones específicas de los gobiernos locales, el uso de la propiedad en armonía con el bien común; un título se encarga de regular los planes de desarrollo municipal concertados y los órganos de coordinación, que han institucionalizado los espacios de participación que antes se daban más por voluntad política que por imperio de la Ley. (Ley 27972, 2003)

- **LEY DE BASES DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Ley N° 27783 Ley que regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada, correspondiente al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Asimismo, define las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal en la parte de descentralización. La descentralización es permanente, es dinámica, es irreversible, es democrática, es integral, es subsidiaria y es gradual.

- **PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

La participación implica que las estructuras gubernamentales, sean lo suficientemente flexibles para ofrecer a los diferentes grupos sociales, la oportunidad de mejorar el diseño e implementación de políticas y programas públicos. (Orrego, 2000)

- **POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN**

Son lineamientos valorativos y prescriptivos de conductas, en un área social o sectores del Estado y están orientados a clarificar y definir soluciones frente a problemas públicos y particularmente en perspectivas de mediano y largo plazo. (Orrego, 2000)

- **POLÍTICAS PÚBLICAS**

Son el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables. La política pública implica un acto de poder y la materialización de las decisiones de quienes detentan el poder. (Quiroz, 2013)

- **RENDICIÓN DE CUENTAS**

Deben existir criterios para medir las actuaciones de los funcionarios públicos o bien del sector privado, o las organizaciones de la sociedad civil, de forma tal que respondan tanto el funcionario como la institución a la que pertenece por sus acciones. Esto evita la corrupción, porque se da un seguimiento cercano a las acciones de quienes ejercen el poder y toman las decisiones de la mayoría. (Ramos & Álvarez, 2019)

- **RESPONSABILIDAD**

Tanto el sector gobierno como las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, deben ser responsables por sus políticas, acciones y uso de fondos. (Quiroz, 2013)

- **SOBORNO**

Es la dádiva con dinero, regalos u otro medio, con el que se remunera o bonifica a una persona, con la finalidad de conseguir algo en beneficio propio. (Quiroz, 2013)

- **TRANSPARENCIA**

Está referida a la posibilidad efectiva de brindar información clara a las personas sobre las acciones del gobierno, las regulaciones existentes, así como las decisiones que se tomen. Una institución es transparente cuando sus actividades están abiertas al examen público. (Quiroz, 2013)

Fundamentos teóricos que sustentan a la hipótesis

Políticas Públicas Para La Lucha Efectiva Contra La Corrupción A Nivel De Los Gobiernos Locales 2012-2016

La corrupción constituye un problema estructural, complejo y diferenciado. La corrupción, es el acto manifiesto en la relación entre dos personas, donde una de ellas ocupa una posición especial para hacer determinadas cosas que induce mediante beneficios a otros, a algo que lo favorezca, suponiendo una deslealtad hacia el grupo o institución a la que pertenece (Calsamiglia, 2015; 19).

Articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción

Consolidación del proceso de Interoperabilidad de las entidades públicas.

Plataformas Territoriales Anticorrupción en espacios locales.

Robustecimiento del Sistema Anticorrupción fiscal y judicial.

Incremento de la capacidad de procesamiento.

Consolidación del proceso de Interoperabilidad de las entidades públicas.

Prevención eficaz de la corrupción

Consolidación del proceso de Interoperabilidad de las entidades públicas.

Uniformidad del marco normativo sobre ética pública.

Desarrollo de actividades orientadas a fortalecer valores en los empleados

Mejora del marco normativo de las declaraciones juradas.

Diseño y reglamentación de una metodología para promover y facilitar la rendición de cuentas.

Fortalecimiento del proceso de simplificación administrativa.

Mejora del marco normativo sobre transparencia.

Consolidado del marco institucional en materia de transparencia

Desarrollo de un mecanismo informático nacional

Mejora de capacidades de los funcionarios públicos.

Actualización del Manual de Organización y Funciones (MOF)

Implementación de un Registro Nacional de Servicio Civil con información sobre legajo

Identificación de los riesgos de corrupción en las licitaciones y concursos públicos.

Implementación de una plataforma de búsqueda de información.

Mejora de los procedimientos de supervisión de los "adicionales de obra"

Implementación de una estrategia de acompañamiento técnico

Puesta en marcha mecanismos de veeduría ciudadana

Seguridad de las capacidades técnicas y éticas de los operadores logísticos.

Investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial

Seguridad de la transparencia de la información vinculada a los procesos de corrupción

Diseño de mecanismos que favorezcan y alienten la denuncia por parte de los servidores públicos

Promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción

Establecimiento de incentivos para las entidades y organizaciones civiles.

Revisión y actualización del marco normativo referido a la participación ciudadana.

Promoción y difusión en la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial el uso de los mecanismos de transparencia

Promoción de la formación de veedurías ciudadanas y comités de vigilancia en instituciones públicas.

Introducción de mecanismos de sanción efectiva para casos de incumplimiento del Código de Ética

Difusión las buenas prácticas de transparencia en el municipio.

Posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción

Desarrollo de una estrategia de promoción internacional.

Promoción de la incorporación a nuevos mecanismos internacionales de lucha contra la corrupción.

Revisión de los procedimientos de cooperación judicial internacional relacionada a los delitos de corrupción con países con los que se presentan problemas derivados de la aplicación del principio de reciprocidad, legislación distinta, entre otros.

2.5. Hipótesis

2.5.1. Hipótesis General

- Las políticas públicas actuales del gobierno, influyen significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales

2.5.2. Hipótesis Específicas

- La articulación y coordinación interinstitucional, influye significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales.
- La prevención eficaz, influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales.
- La investigación y sanción oportuna y eficaz en el ámbito administrativo y judicial, influye significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales.
- La promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial, influye significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales.
- El posicionamiento del Perú en espacios internacionales, influye significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales

2.6. VARIABLES

Variable Independiente

Políticas Públicas contra la corrupción

Variable Dependiente

Lucha contra la corrupción a nivel local

2.6.1. Definición Conceptual

La corrupción constituye un problema estructural, complejo y diferenciado. La corrupción, es el acto manifiesto en la relación entre dos personas, donde una de ellas ocupa una posición especial para hacer determinadas cosas que induce

mediante beneficios a otros, a algo que lo favorezca, suponiendo una deslealtad hacia el grupo o institución a la que pertenece (Calsamiglia, 2015; 19).

Dimensiones:

- Articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción
- Prevención eficaz de la corrupción
- Investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial
- Promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción
- Posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción

Dimensiones:

- En inicio
- En Proceso
- Logrado

2.6.2. Operacionalización de Variables

VARIABLES	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	DIMENSIONES	INDICADORES	ESCALA DE MEDICIÓN
<p>VARIABLE INDEPENDIENTE (X)</p> <p>Políticas Públicas contra la corrupción actuales</p>	<p>La corrupción constituye un problema estructural, complejo y diferenciado. La corrupción, es el acto manifiesto en la relación entre dos personas, donde una de ellas ocupa una posición especial para hacer determinadas cosas que induce mediante beneficios a otros, a algo que lo favorezca, suponiendo una deslealtad hacia el grupo o institución a la que pertenece (Calsamiglia, 2015; 19).</p>	<p>Articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción</p>	Consolidación del proceso de Interoperabilidad de las entidades públicas	ORDINAL
			Plataformas Territoriales Anticorrupción en espacios locales.	
			Robustecimiento del Sistema Anticorrupción fiscal y judicial	
			Incremento de la capacidad de procesamiento	
		Implementación de estrategias anticorrupción al interior del municipio		
		Prevenición eficaz de la corrupción	Implementación de los Comités de Control Interno y los Planes de Control Interno.	
			Uniformidad del marco normativo sobre ética pública	
			Desarrollo de actividades orientadas a fortalecer valores en los empleados y generadora de incentivos a las buenas prácticas en el municipio	
			Mejora del marco normativo de las declaraciones juradas	
			Diseño y reglamentación de una metodología para promover y facilitar la rendición de cuentas	
			Fortalecimiento del proceso de simplificación administrativa.	
			Mejora del marco normativo sobre transparencia y acceso a la información pública y normas especiales concordantes.	
			Consolidado del marco institucional en materia de transparencia y acceso a la información pública	
			Desarrollo de un mecanismo informático nacional	
Mejora de capacidades de los funcionarios públicos				
Actualización del Manual de Organización y Funciones (MOF)				

			Implementación de un Registro Nacional de Servicio Civil con información sobre legajo, sanciones de cada empleado público	
			Identificación de los riesgos de corrupción en las licitaciones y concursos públicos.	
			Implementación de una plataforma de búsqueda de información, accesible y amigable para empleados públicos y ciudadanos.	
			Mejora de los procedimientos de supervisión de los “adicionales de obra”	
			Implementación de una estrategia de acompañamiento técnico a concursos y licitaciones públicas.	
			Puesta en marcha mecanismos de veeduría ciudadana.	
			Seguridad de las capacidades técnicas y éticas de los operadores logísticos.	
		Investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial	Seguridad de la transparencia de la información vinculada a los procesos de corrupción	
			Diseño de mecanismos que favorezcan y alienten la denuncia por parte de los servidores públicos	
		Promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción	Establecimiento de incentivos para las entidades y organizaciones civiles	
			Revisión y actualización del marco normativo referido a la participación ciudadana	
			Promoción y difusión en la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial el uso de los mecanismos de transparencia	
			Promoción de la formación de veedurías ciudadanas y comités de vigilancia en instituciones públicas	

			Introducción de mecanismos de sanción efectiva para casos de incumplimiento del Código de Ética	
			Difusión las buenas prácticas de transparencia en el municipio	
		Posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción	Desarrollo de una estrategia de promoción internacional	
			Promoción de la incorporación a nuevos mecanismos internacionales de lucha contra la corrupción	
			Revisión de los procedimientos de cooperación judicial internacional relacionada a los delitos de corrupción con países con los que se presentan problemas derivados de la aplicación del principio de reciprocidad, legislación distinta, entre otros	
VARIABLE DEPENDIENTE (Y) Lucha contra la corrupción a nivel local	Viene a ser lucha que corresponde a cada gobierno local de acuerdo al ordenamiento legal vigente, en la que están obligados a realizar audiencias públicas; debiendo existir también audiencias públicas sectoriales de rendición de cuentas, que respondan efectiva y oportunamente a las necesidades de la población. (Proética, 2018)	En inicio	Se cumplen de 0 a 10 de las políticas anticorrupción 2012-2016	ORDINAL
		En proceso	Se cumplen de 11 a 20 de la políticas anticorrupción 2012-2016	
		Logrado	Se cumplen de 21 a más de las políticas anticorrupción 2012-2016	

CAPITULO III: MARCO METODOLÓGICO

3.1. Tipo, Método y Diseño de la investigación

Tipo

La investigación es de tipo aplicado, que se caracteriza porque busca la aplicación o utilización de los conocimientos adquiridos, a la vez que se adquieren otros, después de implementar y sistematizar la práctica basada en investigación. (Murillo, 2008). En este caso se verificó la aplicación del plan nacional de lucha contra la corrupción 2012-2016 en las municipalidades muestra del estudio.

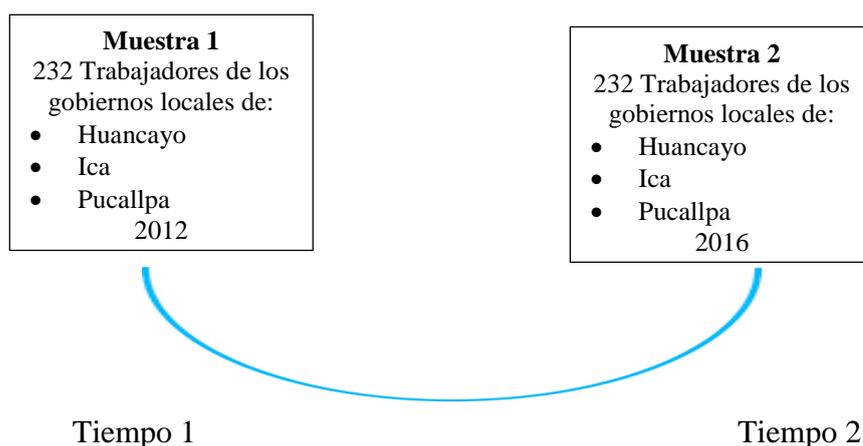
Método

El método de investigación general es el científico y el método específico el inductivo deductivo, ya que se trata de verificar los lineamientos de políticas públicas para su solución.

Diseño

El diseño es no experimental, de corte longitudinal, diseño panel.

De acuerdo a (Hernández & Mendoza, 2018) son estudios que recaban datos en diferentes puntos del tiempo para realizar inferencias acerca de la evolución del problema de investigación, fenómenos, sus causas y sus efectos. Estos diseños se dividen en tres clases: diseños de tendencias, diseños de análisis de evolución de grupo (cohorte) y diseños panel, en este último diseño los casos (personas) son siempre los mismos en las distintas mediciones. (Pp216-217)



3.2. Población y Muestra (escenario de estudio)

La Población está conformada por los trabajadores de los gobiernos locales de los distritos metropolitanos de Huancayo, Ica y Pucallpa, que alcanzan a 535 entre nombrados y contratados y a los

funcionarios que son 50, haciendo un total de población de 585 trabajadores, distribuidos de la siguiente manera:

DISTRITO	No TRABAJADORES	Nº Funcionarios	TOTAL
Huancayo	298	30	328
Ica	145	12	157
Pucallpa	92	08	100
TOTAL	535	50	585

Diseño Muestral

El tamaño de muestra se obtuvo utilizando la siguiente formula.

$$n = \frac{Z^2 N \times p \times q}{(N - 1) \times E^2 + Z^2 \cdot p \times q}$$

n = tamaño de la muestra que se desea saber

Z = nivel de confianza (95%= 1.96)

N = representa el tamaño de la población= 585

p = probabilidad a favor (0.5)

q = probabilidad en contra (0.5)

E = error de estimación (0.05)

$$n = \frac{1.96^2 \cdot 585 \times 0.5 \times 0.5}{(585 - 1) \times 0.05^2 + 1.96^2 \cdot 0.5 \times 0.5}$$

$$n = 232$$

La muestra, por lo tanto, está conformada por 232 trabajadores distribuidos de la siguiente manera:

DISTRITO	No TRABAJADORES	Nº Funcionarios	TOTAL
Huancayo	124	06	130
Ica	60	02	62
Pucallpa	39	01	40
TOTAL	223	09	232

3.3. Técnicas e Instrumentos de recolección de datos (validez y confiabilidad)

Técnicas

En la ejecución del proyecto de tesis, se empleó las técnicas de la encuesta.

Instrumentos

Durante el proceso de recolección de la información primaria, se empleó el cuestionario

Confiabilidad

Para una prueba piloto de 30 y 34 ítems se tienen una confiabilidad alfa de cronbach de 0.957 lo que nos indica que el instrumento tiene una confiabilidad elevada. (Anexo 4)

3.4. Descripción de procedimientos de análisis

Respecto a los trabajadores será necesario distinguir si son funcionarios o trabajadores, guardando la máxima reserva del caso por la susceptibilidad que genera el hecho.

Se realizó la aplicación de la encuesta a ambos grupos hasta totalizar la muestra de 232 trabajadores. Para el procedimiento de los datos, se utilizará el software del Excel y el SPSS V23, como soporte estadístico, del cual se obtuvo resultados descriptivos, mediante tablas, gráficos y resultados inferenciales mediante la prueba de hipótesis con el estadígrafo t de student para muestras relacionadas.

CAPITULO IV: RESULTADOS Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

Los resultados de la presente investigación, fueron hallados a partir de la base de datos SPSS V23 (Ver Anexo xx), siendo presentados en primer lugar descriptivamente, mediante tablas y gráficos, para cada una de las 05 dimensiones y de la variable en general. La segunda parte corresponde a las pruebas de hipótesis desde la general hasta las 05 hipótesis específicas.

4.1. Resultados descriptivos

Los resultados corresponden a cada una de las dimensiones: Articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción; prevención eficaz de la corrupción; investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial; promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción y posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción y se finaliza con el resultado para toda la variable: Políticas Públicas para la lucha efectiva contra la corrupción a nivel de gobiernos locales.

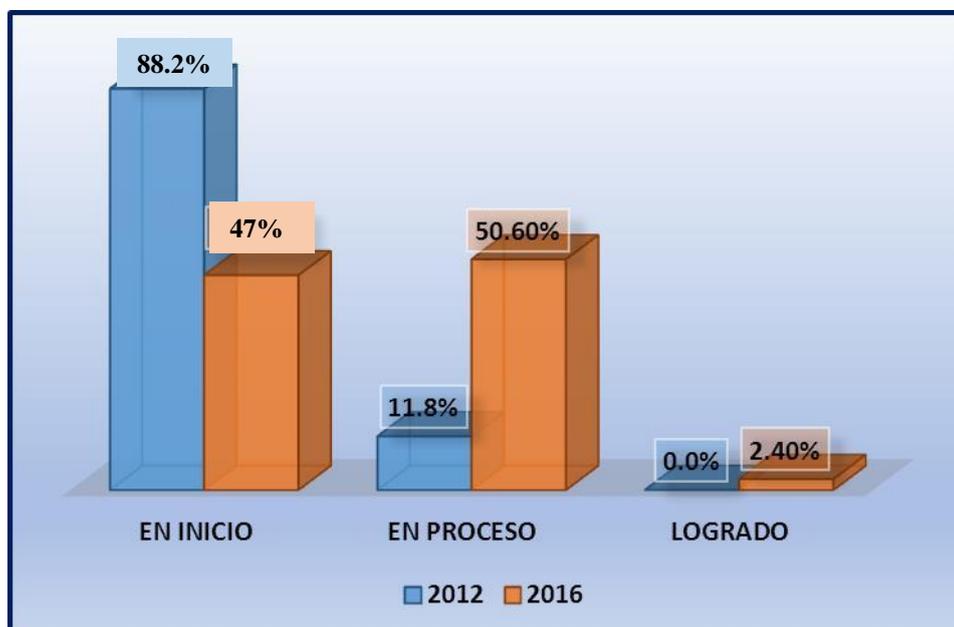
4.1.1. Resultados de la Dimensión Articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción

TABLA N° 01 NIVEL DE APLICACIÓN DE LA ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2012 - 2016

NIVEL DE APLICACIÓN	2012		2016	
	Frecuencia	2012	Frecuencia	2016
EN INICIO	204	88.2%	109	47.00%
EN PROCESO	28	11.8%	117	50.60%
LOGRADO	0	0.0%	6	2.40%
Total	232	100.0	232	100.0

Fuente: Cuestionario Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012- 2016. Objetivo 1: Ítems del 01 al 05

FIGURA N° 01 NIVEL DE APLICACIÓN DE LA ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2012 - 2016



Fuente: Elaboración propia en base a la Tabla 01

INTERPRETACIÓN

Los resultados nos muestran que el nivel de aplicación de la articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción, donde a nivel comparativo, para el 2012, estuvo en inicio el 88.20%, en proceso el 11.80% y logrado el 0%. Para el 2016, los resultados nos muestran; en inicio el 47.00%, en proceso el 50.60% y logrado el 2.40%. Por lo que podemos afirmar que, en el 2012, el nivel de aplicación de la articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción estaba en la mayoría de los gobiernos locales en inicio (88.20%) y en el 2016 en proceso (50.60%).

El Plan Nacional, debería ser el instrumento más valioso del Estado para la lucha contra la corrupción. Que no sólo evalúe las causas, sino también las consecuencias y posibles soluciones, para enfrentar el flagelo. Que tenga como objetivo reducir los niveles de corrupción, y dar las pautas de los diferentes lineamientos para una prevención eficaz.

A nivel de gobiernos locales, como se señala en el Plan Nacional de Lucha Contra La Corrupción, se han dado pasos importantes con la creación de la plataforma de Interoperabilidad del Gobierno Electrónico del Estado (PIDE). Así mismo, la suscripción del Convenio marco de Cooperación Interinstitucional para la Interoperabilidad en el Sistema de Administración de Justicia entre el Poder Judicial (PJ), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), Ministerio Público (MP), Concejo Nacional de la Magistratura (CNM), Tribunal Constitucional (TC), la Academia de la Magistratura (AMAG) y el Ministerio del Interior (MININTER.), constituye una herramienta jurídica, en el objetivo de lograr la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades vinculadas a la lucha contra la corrupción.

A pesar de los grandes esfuerzos del gobierno central, los gobiernos regionales y locales, creemos, han fracasado y aún se encuentran en proceso de implementación frente a las graves

denuncias que se conocen. No hemos observado una verdadera voluntad política en los niveles más altos. No hay una posición clara ni determinada de querer reducir los niveles de corrupción, no se dan muestras de sanciones duras frente a este problema.

Urge un nivel más intenso y drástico, y que el sistema de articulación y coordinación entre instituciones civiles en materia de prevención, represión y de sanciones, debería mejorar, en concordancia con los objetivos alcanzados hasta la fecha que son escasos, y los que se pretende alcanzar. El éxito de la coordinación de la lucha contra la corrupción dependerá de la fortaleza institucional como de su exposición a riesgos de corrupción. Es decir, cuan eficaz ha sido el funcionamiento de sus órganos de control interno. Por otro lado, contar con un Departamento Anticorrupción que lleve a cabo la supervisión en este ámbito, desarrollando la evaluación anticorrupción, elaborando los planes de acción, verificando su cumplimiento, dando la formación en este tema a los funcionarios, apoyando en la gestión e investigación de las denuncias recibidas por comités independientes, es importante. Sin embargo, no garantiza el éxito total, más aún si se asume compromisos institucionales como parte de una política pública, normativa e intersectorial, de articulación y coordinación en los temas de corrupción. En tal sentido, para que pueda llevar a cabo estas funciones adecuadamente, debe de dotarse de los recursos necesarios, tanto humanos como materiales.

La existencia de organismos regionales y locales, que llevan a cabo funciones de supervisión y apoyo a entidades públicas, deberá garantizar los nexos comunicantes de coordinación y cooperación respecto a cualquier información pertinente, particularmente sobre el intercambio de datos, sobre las denuncias o investigaciones sobre corrupción en materia de sus competencias.

Institucionalmente hablando, desde el ámbito preventivo, los esfuerzos anticorrupción se fundamentan los siguientes aspectos: el Sistema Nacional de Control, que permite la gestión pública y simplificación administrativa, en la reforma del empleo público y en el Régimen de Contrataciones. En el caso del Sistema Nacional de Control, la Contraloría General de la República se focalizó en la creación progresiva de un *corpus* jurídico. Sobresalen desde el seno de esta institución: la Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, confirmando internamente, por la constitución de un Grupo de Inteligencia Anticorrupción, que hoy es la Gerencia de Prevención de la Corrupción, la Guía Técnica de Probidad Administrativa, la Resolución sobre rendición de cuenta de los titulares de las entidades; la “Guía para la Implementación del Sistema de Control Interno de las entidades del Estado” y el Reglamento de los Órganos de Control Institucional.

Otro aspecto a señalar es la promoción de la transparencia como mecanismo de prevención de la corrupción. Es nefasto en este propósito, la cultura del secreto en el Estado. Para esto, se emitió la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, entre el año 2002 y 2003. En el ámbito de las contrataciones públicas, y en el marco de la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial, se emitió una nueva Ley de Contrataciones del Estado en el año 2008 y su reglamentación el año 2009. Esta norma, regula los procedimientos de contratación pública, desde los actos preparatorios hasta la etapa de ejecución contractual y crea el OSCE.

El Ministerio Público, es otra institución pilar como parte de la articulación y coordinación intersectorial anticorrupción. Entre algunos aspectos podemos señalar, la ley que faculta a la Fiscalía de la Nación a designar un equipo de fiscales anticorrupción, que data del año 2000. Paralelamente, se emitieron desde esta dependencia algunas normas conducentes a tal propósito, se crearon fiscalías anticorrupción a nivel provincial y distrital, referidas a la

ampliación de facultades y competencias de las mismas. Igualmente, fue de suma importancia la normativa que delimitó funcionalmente a la Procuraduría Pública Ad-Hoc para casos de corrupción en el año 2000.

Por otro lado, los casos de corrupción, no se dan únicamente como consecuencia de la calidad ética de las personas, sino coadyuvado, por la existencia de un sistema de gestión y fiscalización pública poco riguroso e ineficiente. Esta situación provoca, que la corrupción quede al *albur* del comportamiento discrecional de los individuos, generando un sentimiento de comportamiento normal o de impunidad ante responsabilidades derivadas. Partimos de la idea que la coordinación interinstitucional, que emana como parte de las políticas públicas del gobierno central, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política (Garnier, 2000), la cual tiende a integrar, las decisiones y acciones del gobierno, dentro de una sola visión de conjunto y con una perspectiva a largo plazo. En la mayoría de casos las iniciativas de políticas públicas anticorrupción, han tenido como principal causa, algún caso de corrupción altamente mediático que ha sido fruto de la presión social sobre el gobierno en la dación y aplicación de medidas para solucionar el problema.

Por otro lado, la articulación y coordinación de lucha anticorrupción, esta también asociada, a un mayor riesgo de corrupción, no solo desde el ámbito público, sino también desde el privado. Esto se refleja cuando el Estado establece condiciones de trabajo con empresas privadas de tipos corporativos y consorciados, donde se toman decisiones sobre asignación de concesiones, contrataciones y compras públicas, privatizaciones u ordenación del territorio. Son en estas áreas de decisión administrativa, en donde es importante el sentido de transparencia pública, frente a la discrecionalidad de tener que rendir cuentas sobre las decisiones tomadas. La discrecionalidad en este tipo de decisiones administrativas, y por tanto de alto riesgo de corrupción, no sólo no es socialmente negativa, sino que también repercute en la imagen y los logros de las empresas y el mercado, al romper la competencia

frente a la lógica de la corrupción, creando un contexto de inseguridad, poco atractivo para la inversión privada.

En esa línea, la institución pública debe fortalecer la confianza de la sociedad en su gestión, para de esta manera, atraer las inversiones y generar un tejido empresarial sólido, que cree puestos de trabajo y genere riqueza, revirtiendo vía impuestos y salarios en el ámbito local. Por ello, la transparencia, no sólo es muy recomendable para la mejora en la eficiencia de los recursos públicos, que ya de por sí es un objetivo suficiente, sino que además genera otros beneficios relacionados, como es la mejora de las posibilidades de encontrar inversores privados o financiadores internacionales de proyectos de desarrollo, tanto a nivel nacional, como a nivel regional y local.

El hecho de tener que rendir cuentas o de someterse al escrutinio de cualquier actor, que tiene acceso a la información de forma transparente y ágil, hace que se genere una exposición del trabajo realizado por la institución pública ante la ciudadanía que minimiza el riesgo de corrupción. En ese sentido, los cambios en un inicio no fueron exitosos, debido a la idea de fiscalización y de una cultura de transparencia frente a los agentes externos, desde la institución. Sin embargo, el éxito de la articulación y coordinación interinstitucional, pasa por reconocer la importancia que pueda darse a la ciudadanía sobre la información que requiere, como una forma de mostrar el buen manejo institucional.

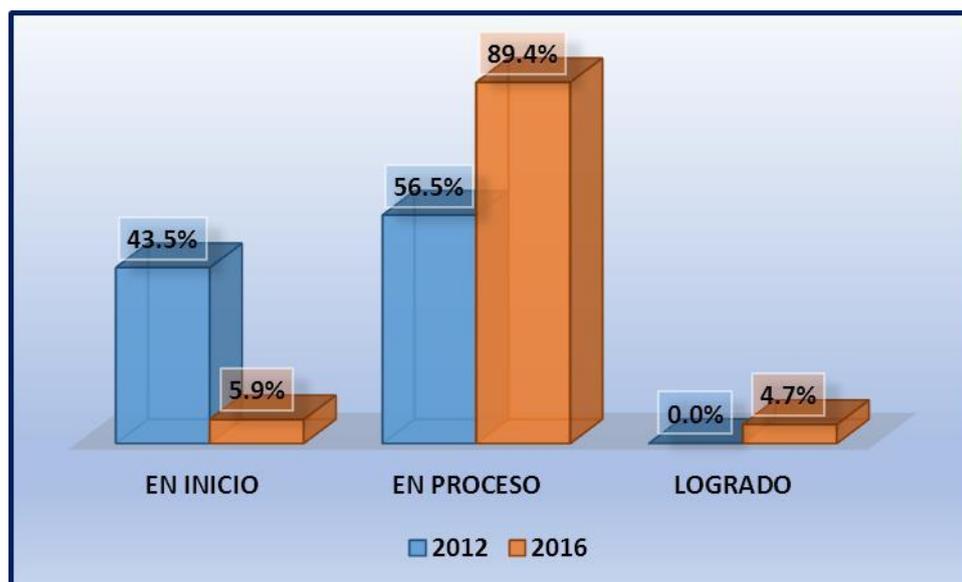
4.1.2. Resultados de la Dimensión Prevención eficaz de la corrupción

TABLA N° 02 NIVEL DE APLICACIÓN DE LA PREVENCIÓN EFICAZ DE LA CORRUPCIÓN 2012 - 2016

NIVEL DE APLICACIÓN	2012		2016	
	Frecuencia	2012	Frecuencia	2016
EN INICIO	101	43.5%	14	5.9%
EN PROCESO	131	56.5%	207	89.4%
LOGRADO	0	0.0%	11	4.7%
Total	232	100.0%	232	100.0%

Fuente: Cuestionario Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012- 2016. Objetivo 1: Ítems del 06 al 23

FIGURA N°02 NIVEL DE APLICACIÓN DE LA PREVENCIÓN EFICAZ DE LA CORRUPCIÓN 2012 - 2016



Fuente: Elaboración propia en base a la Tabla 02

INTERPRETACIÓN

Los resultados nos muestran que el nivel de aplicación de la prevención eficaz de la corrupción, para el 2012, estuvo en inicio al 43.5%, en proceso 56.5%, y logrado el 0%. Para el 2016, el inicio fue del 5.9%, en proceso el 89.4% y logrado el 4.7%. Por lo que podemos afirmar que, en el 2012, el nivel de aplicación de la prevención eficaz de la corrupción estaba en la mayoría de los gobiernos locales en proceso (56.5%) y en el 2016 en (89.4%).

Los niveles de corrupción en las entidades públicas administrativas a nivel de gobiernos regionales y locales han alcanzado un récord jamás visto en los últimos tiempos en nuestro país. Este no es un fenómeno novedoso, por el contrario, afecta a diferentes Estados y para una lucha eficaz y prevención de la corrupción debemos afirmar la cooperación. Debemos establecer medios complementarios con las diversas **entidades estatales** y con el resto de los países para poder alcanzar fines comunes.

Se deben promover la lucha contra la corrupción a nivel nacional, regional e internacional, con la suscripción y ratificación de instrumentos multilaterales; participación coordinada con instancias públicas de los diversos sectores de la sociedad en general, de forma integral y en todos los ámbitos.

Una herramienta principal es el Sistema de Control Interno, pero que es, según la Contraloría General de la República; un conjunto de normas, planes, organización, metodología, registros organizados e instituidas en cada entidad del Estado, para la consecución de la misión y objetivos institucionales que les corresponde cumplir.

Se han implementado muchas medidas de lucha contra la corrupción, como modificación al reglamento de la ley de transparencia y acceso a la información, reglamento a la ley de protección de datos, y uno de los más importantes ha sido, la delegación de facultades al poder ejecutivo, para legislar sobre la creación de la Autoridad Nacional de Transparencia y

el Acceso a la Información Pública y Datos Personales, que permitirá un adecuado control del cumplimiento de la ley de imposición de sanciones.

Sin embargo, la corrupción no se ha reducido, el problema se ha incrementado con el pasar del tiempo y sus raíces han crecido y se han ramificado en casi todos los poderes del Estado. En este momento estamos viviendo la conocida *Gran Corrupción*, para referirse a la corrupción que compromete en gran parte a los gobernantes, ministros y altos funcionarios con empresas internacionales y nacionales, líder en sus respectivos rubros.

Si bien se han dado grandes avances en lo que respecta a la normatividad, la ciudadanía en general es agnóstica en la lucha contra la corrupción, debido a los escasos resultados de la voluntad de hacer efectiva su cumplimiento.

Las instituciones públicas, de forma declarativa y formal, debieran asumir su compromiso en la lucha contra la corrupción, desde las instancias estatales hacia la ciudadanía. Sería una forma de reconocer y ser consciente, que la corrupción socava el contexto ético y puede tener como consecuencias la violación de los derechos humanos, el deterioro de procesos políticos y el impacto en las relaciones económico-comerciales, así como su incidencia en el medio ambiente, desvirtuando la competencia, la distribución de la riqueza y el crecimiento económico. La lucha eficaz contra la corrupción, lo señalamos, compromete no solamente a evitar el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias y otras formas de corrupción, sino también a desarrollar políticas y programas concretos de prevención de la corrupción, tal como se detallará a continuación. Las políticas públicas de manera preventiva son necesarias, pues permiten establecer las líneas más importantes sobre cómo va a abordar la lucha contra la corrupción, que pueden ser también desarrollados, en normativas, documentos e investigaciones. Por ejemplo, un código de conducta, donde se establezcan las consideradas

como comportamientos corruptos, la política sobre regalos, los mecanismos de control, denuncias y los procesos disciplinarios que pueden conllevar.

La prevención eficaz contra la corrupción, así mismo, pasa por tener en cuenta el impacto que tienen las políticas públicas, y el rol que cumplen tanto las instituciones públicas como privadas y la sociedad civil. Bajo esa premisa, algunas medidas concretas para prevenir y combatir la corrupción serían:

La despolitización de las instituciones del Estado, y fomentar la participación burocrática, a partir de una línea de carrera profesional con ciudadanos preparados como servidores y funcionarios públicos de manera exclusiva.

Sancionar administrativa y jurídicamente los actos de corrupción. La famosa *muerte civil* para corrupción de altos funcionarios puede ser una medida eficaz.

Mejorar el aspecto legal como parte del manejo sancionador desde el nivel administrativo como judicial. Esto permitirá nuevas tipificaciones de faltas y delitos relacionados a la corrupción. Desarrollando un régimen específico de infracciones y sanciones bajo una Ley de transparencia.

La educación relacionada a la ética, desde las instituciones del Estado como el Ministerio de Educación y la sociedad civil, en la prevención de la corrupción. Es importante particularmente, el rol de las instituciones educativas, como los colegios y las Universidades.

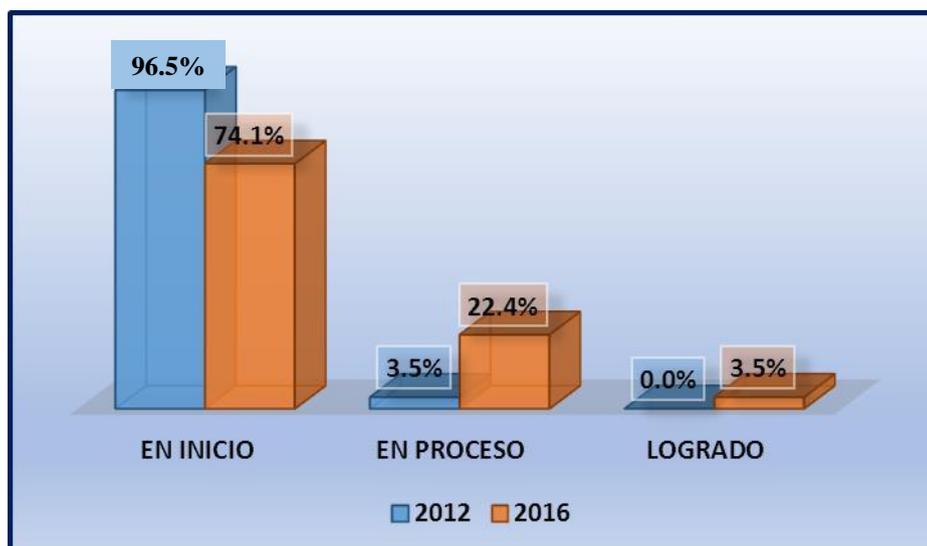
4.1.3. Resultados de la Dimensión Aplicación de la Investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial

TABLA N° 03 NIVEL DE APLICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN OPORTUNA Y EFICAZ DE LA CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL 2012 - 2016

NIVEL DE APLICACIÓN	2012		2016	
	Frecuencia	2012	Frecuencia	2016
EN INICIO	224	96.5%	172	74.1%
EN PROCESO	8	3.5%	52	22.4%
LOGRADO	0	0.0%	10	3.5%
Total	232	100%	232	100.0

Fuente: Cuestionario Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016. Objetivo 1: Ítems del 24 al 25

FIGURA N° 03 NIVEL DE APLICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN OPORTUNA Y EFICAZ DE LA CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL 2012 - 2016



Fuente: Elaboración propia en base a la Tabla 03

INTERPRETACIÓN

Los resultados nos muestran que el nivel de aplicación de la investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial, donde para el 2012, estuvo en inicio al 96.5%, en proceso el 3.5% y logrado el 0%. Para el 2016 estuvo en inicio, el 74.1%, en proceso el 22.4% y logrado el 3.5%. Por lo que podemos afirmar que en el 2012,

el nivel de la investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial, estaba en la mayoría de los gobiernos locales en inicio (96.4%) y en el 2016 en inicio (74.1%).

Sobre este punto podemos ya afirmar, que se han logrado avances significativos en cuanto respecta el marco legal, fortaleciéndolo y promoviendo una legislación punitiva, basándose en parámetros internacionales, como los que son fijados por la Convención Interamericana Contra La Corrupción. Por otro lado, en la creación del marco normativo, programas de sensibilización y difusión sobre los alcances del marco legal a través de campañas, se ha desarrollado el Plan de Capacitación y Sistema de Monitoreo de la PCM y SERVIR.

La modernización del sistema de administración de justicia ha fortalecido el sistema, unificado de digitalización y monitoreo de expedientes. Lineamientos que fomentan la transparencia en los órganos de sistema de justicia, para reafirmar el conocimiento por parte de la ciudadanía, estudiantes de derecho y profesionales, acerca de los deberes de los operadores del sistema de administración de justicia, así como el Marco legal para fortalecer la prevención, la investigación y sanción de los actos de corrupción, con programas de protección de colaboradores, testigos, víctimas y peritos. También se incorpora la imprescriptibilidad de los delitos cometidos de funcionarios públicos contra el patrimonio del Estado.

No menos importante es, la Ley de Protección al Denunciante de actos de corrupción. Los **candados** administrativos y judiciales, como parte de la lucha contra la corrupción, están adecuadamente establecidos, si se cuenta con recursos humanos y estos a la vez, son idóneos y competentes. Así, es posible cumplir con los plazos establecidos en la normativa vigente y atender con prontitud las denuncias.

En la modernización y optimización de los procesos administrativos y judiciales, lo importante es la voluntad política, así como el personal adecuado que se encargara de llevar a cabo la parte funcional y laboral en los aspectos involucrados. Por otra, parte se debe considerar, el dotar de infraestructura tecnológica adecuada, que permita interconectar todas las unidades de gestión en las distintas instituciones regionales y locales en la lucha contra la corrupción. Igualmente, la legislación anticorrupción, debe establecer la protección de denunciantes de actos de corrupción, la sanción de denuncias realizadas de mala fe y la destitución automática del servidor condenado por delito de corrupción de funcionarios.

Así mismo, la sanción oportuna administrativa y judicialmente, permite castigar la falta y le delito, relacionados con actos de corrupción. Sin embargo, los códigos de conducta existentes, pueden tener criterios muy particulares, dentro del marco de la legislación vigente de cada localidad, región o país, actuando como mecanismos internos de control. Sin embargo, existen niveles más altos de comportamiento ético. Los códigos de conducta, como parte de la sanción administrativa y judicial tienen el potencial de motivar el desenvolvimiento ético de las personas para una mejor convivencia en sociedad, al margen o conjuntamente de la sanción punitiva. Por tanto, no nos referimos solamente a documentos normativos de obligatorio cumplimiento, que sancionan y penalizan las faltas y los delitos, sino a oportunidades de establecer de manera participativa, normas éticas de convivencia, bajo un enfoque integrador desde el Estado y la sociedad.

Uno de los factores negativos en la administración pública, tanto desde la parte administrativa como desde la judicial, es la influencia política que se ejerce de manera directa o indirecta. El gobernó de turno se ve favorecido por la estructura burocrática, que depende también de ella, en la parte presupuestal, por ejemplo. Esto disminuye la eficacia de la lucha contra la corrupción por parte de algunas instituciones, justamente aquellas que están encargadas del control y de la administración de justicia. Esta es la razón por la cual, desde la observancia

ciudadana, las instituciones estatales que están encargadas de administrar el control a favor del interés del Estado como aquellos de la política jurisdiccional y la administración de justicia como el Poder Judicial, Ministerio pública, Policía Nacional, sean percibidos como instituciones corruptas.

Si bien el sistema administrativo y judicial en la lucha contra la corrupción tiene limitaciones, este flagelo está presente en la actitudes y pautas de comportamiento de los actores judiciales como: abogados, jueces, fiscales, funcionarios judiciales, constituyendo toda una red que opera, no siempre en la búsqueda de la justicia, sino en entorpecer el seguimiento y la sanción de faltas y delitos tipificados como corruptos. La coima, por ejemplo, es el medio corruptor más común, aunque también se utilizan otros medios que van desde las influencias de familiares y amigos de estos actores, hasta favores sexuales, o de otro tipo, como financiamiento de estudios de los hijos en el extranjero, autos, viajes de placer, enajenado la capacidad de fiscalización y generando un clima de impunidad desde el escenario administrativo y judicial que menoscaba el éxito contra la corrupción.

4.1.4. Resultados de la Dimensión Promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción

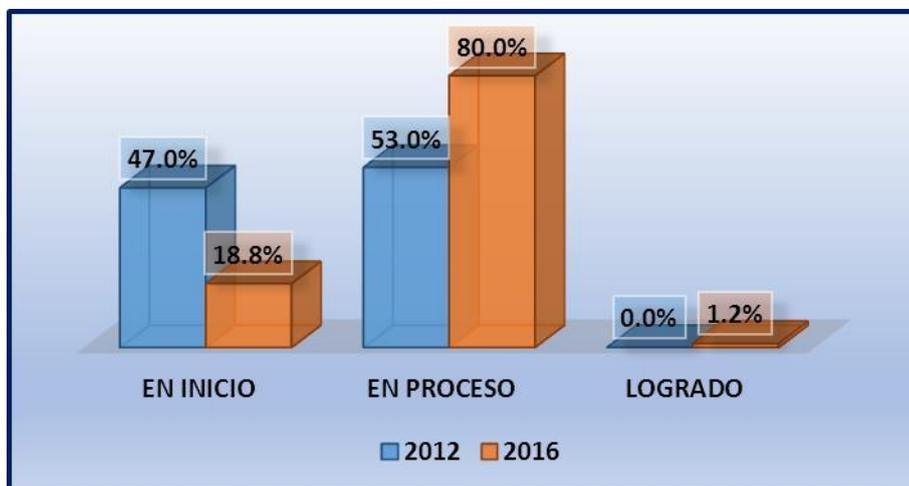
TABLA N°04 NIVEL DE APLICACIÓN DE LA PROMOCIÓN Y ARTICULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LA CIUDADANÍA, SOCIEDAD CIVIL Y SECTOR EMPRESARIAL EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2012 – 2016

NIVEL DE APLICACIÓN	2012		2016	
	Frecuencia	2012	Frecuencia	2016
EN INICIO	109	47.0%	44	18.8%
EN PROCESO	123	53.0%	185	80.0%
LOGRADO	0	0.0%	3	1.2%
Total	232	100%	232	100.0

Fuente: Cuestionario Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012- 2016. Objetivo 1: Ítems del 26 al 31

FIGURA N° 04 NIVEL DE APLICACIÓN DE LA PROMOCIÓN Y ARTICULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LA CIUDADANÍA, SOCIEDAD CIVIL Y SECTOR EMPRESARIAL EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2012 - 2016

Fuente: Elaboración propia en base a la Tabla 04



INTERPRETACIÓN

Los resultados nos muestran, que el nivel de aplicación de la promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción, fue para el año 2012, en inicio el 47%, en proceso el 53% y logrado el 0%. Para el 2016 estuvo en inicio el 18.8% en proceso el 80% y logrado el 1.2% Por lo que podemos afirmar que, en el 2012, el nivel de la promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción estaba en la mayoría de los gobiernos locales en proceso (53%), y para el 2016 en proceso el (80%).

Es importante precisar que, para lograr desarrollar la colaboración y promoción de denuncias por parte del sector empresarial, es fundamental llegar a determinados acuerdos con el Sistema Nacional Anticorrupción del Estado. Desarrollar una cultura anticorrupción desde la sociedad política, fortaleciéndolo con valores éticos, con programas que permitan la implementación del Diseño Curricular Nacional que priorice una formación ética del educando, son necesarios tanto desde el Estado como desde la sociedad civil. La inclusión del sistema de monitoreo, que mida los logros alcanzados en la formación de valores en el ámbito educativo, por otro lado, se hace necesario a mediano y largo plazo. Así como la inclusión de cursos obligatorios de ética profesional en la enseñanza superior no universitaria.

Creemos que la formación ética es importante como parte de la formación académica universitaria de pregrado y posgrado. Las asignaturas referidas debieran incidir en estos temas claves, como son; la ciudadanía y la corrupción.

Por otro lado, debe llevarse a cabo, la implementación de mecanismos formales de vigilancia a los ciudadanos con la formación de veedurías ciudadanas y comités de vigilancia de la sociedad civil, aunado al sistema eficiente de supervisión, control y sanción que garanticen

el cumplimiento de la normatividad. Así mismo, los canales de denuncia con procedimientos claros y sencillos para su presentación y tramitación.

Cabe recordar que, para los ciudadanos, la interposición de denuncias frente a actos de corrupción, no resultaban efectivas, pues el 20% consideraba que la denuncia no servía de nada. Esta realidad nos permite reflexionar sobre el desinterés procedimental e institucional como parte de las políticas públicas por recabar y hacer un seguimiento efectivo de la denuncia ciudadana. En las instrucciones del Estado, muchas veces no son atendidas como se merecen, socavando esta imagen de que las mismas no funcionan, y por lo tanto no se harán efectivos los intereses de los ciudadanos. Las tendencias negativas se ratifican en la Encuesta Nacional sobre Percepción de la Corrupción, presentada por Poética (2015), en la que el 78% de los entrevistados considera que la corrupción se ha incrementado en los últimos cinco años, mientras que el 53% espera que aumente el quinquenio siguiente. En el año 2012, solo el 34% esperaba que la corrupción aumente en el quinquenio siguiente.

En esa línea, la participación ciudadana, en cuanto a derechos y deberes y en su relación con el Estado, está también, en la capacidad de exigirlos y cumplirlos, en esto es importante, que los infractores sean sancionados de manera ejemplar y efectiva para poder lograr un cambio de conciencia. Las políticas anticorrupción, quedarán en la teoría, si los ciudadanos no asumen el rol protagónico frente a la lucha contra la corrupción, requiriéndose esfuerzos coordinados en todos los sectores de la sociedad.

Del mismo modo desarrollar la promoción de denuncias en el sector empresarial. Las empresas deben contribuir públicamente con los esfuerzos del gobierno, promoviendo canales seguros para facilitar los actos de corrupción con ventanillas para recepción y seguimiento de denuncias de corrupción en el sector público y privado.

Constituye un factor importante también, la coordinación de entidades, que faciliten el intercambio de información para mejorar la eficacia y responsabilidad de las personas naturales y jurídicas sujetas a su control; como la Superintendencia de Banca y Seguros, la Unidad de Inteligencia Financiera UIF. Y las divisiones de lavado de activos de la Policía Nacional del Perú y el Ministerio Público. La percepción que tiene la ciudadanía respecto a la corrupción se ve reflejada en la idea de un Estado ineficiente. Se considera que la corrupción es el principal problema del país. Esto no ha cambiado en los últimos diez años. Por el contrario, creemos que se ha acentuado. Así, según Proetica (2008), se consideran actos de corrupción, la coima y el soborno (39%), los robos (13%), los actos ilícitos en general (10%), actuar en beneficio propio (6%), la malversación de fondos (6%) y el abuso de poder y autoridad (5%) como los principales tipos de corrupción.

Para los ciudadanos la interposición de denuncias frente a los actos de corrupción no resulta efectiva. El 92% de los entrevistados indicó que no denunciaba un pedido de coima o soborno para no meterse en problemas (24%), o porque consideraba que la denuncia no serviría de nada (20%), no podría probarla (15%) o terminaría perjudicado (14%). La desconfianza de la ciudadanía en el sistema de lucha contra la corrupción, termina destruyendo la institucionalidad pública. Esta desconfianza es generada por la ineficacia del Estado y las instituciones tanto normativas como sancionadoras.

Con relación a la efectividad de las denuncias de los casos de corrupción, el 49% considera que no son nada efectivas, el 38% que son poco efectivas, y sólo el 11% que son algo o muy efectivas. Asimismo, el 99% de los entrevistados percibe al Perú como un país con niveles de corrupción. Esta percepción daña las expectativas del ciudadano que considera que en los próximos cinco años la corrupción aumentará (43%) o seguirá igual (42%).

La ciudadanía, en ese sentido, reclama acciones efectivas del Gobierno, como: sacar a los malos elementos, aplicar sanciones, controlar a los funcionarios, crear leyes drásticas, sancionar con pena de cárcel a los corruptos, dar un buen ejemplo y trabajar con personas que tengan valores. Por otro lado, entre las instituciones consideradas más corruptas, se encuentran el Poder Judicial, la Policía Nacional, el Congreso, las municipalidades, el Gobierno Central, los gobiernos regionales, los partidos políticos, el Ministerio de Educación y los colegios, y las Fuerzas Armadas. El resultado es, que las instituciones que son percibidas por los ciudadanos como corruptas, son las que tienen por objeto mantener una activa comunicación y articulación en la lucha eficaz contra este flagelo. Esto se traduce en la falta de respeto a la legalidad, siendo un factor determinante en los actos que contravienen tanto la ética como la normatividad.

La ciudadanía como parte de la sociedad civil, es consciente de la necesidad de realizar campañas informativas, con el objeto de conocer sus derechos y obligaciones frente al Estado, aprenda a cumplirlos y a exigirlos, acuda o utilice los canales de atención de denuncias, solicite la aplicación de sanciones y demande el cumplimiento de las leyes de transparencia, ética y probidad en la función pública.

La conformación de veedurías y comités de vigilancia ciudadanas, con la participación de las organizaciones civiles, nos permitirá lograr que el sistema anticorrupción sancione de manera efectiva, y que nuestra lucha decidida no se convierta en un lema popular, sino que promueva un cambio de conciencia y una movilización nacional, que conduzca a creer en la posibilidad de una sociedad honesta. Confiamos en que las instituciones trabajen de forma más eficiente posible y en ese sentido, las organizaciones públicas y privadas, como los municipios, los gobiernos regionales y las empresas.

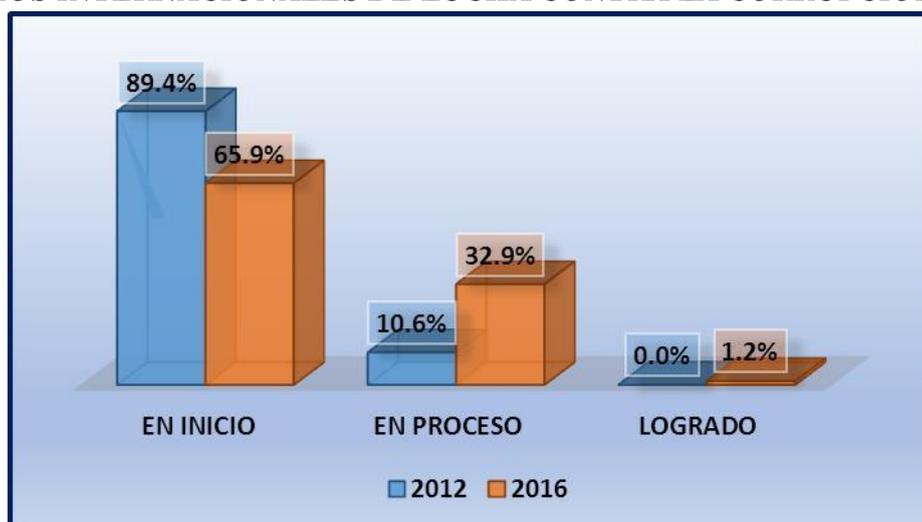
4.1.5. Resultados de la Dimensión Posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción

TABLA N° 05 NIVEL DE APLICACIÓN DEL POSICIONAMIENTO DEL PERÚ EN ESPACIOS INTERNACIONALES DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2012 – 2016

NIVEL DE APLICACIÓN	2012		2016	
	Frecuencia	2012	Frecuencia	2016
EN INICIO	207	89.4%	153	65.9%
EN PROCESO	25	10.6%	76	32.9%
LOGRADO	0	0.0%	3	1.2%
Total	232	100%	232	100.0

Fuente: Cuestionario Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012- 2016. Objetivo 1: Ítems del 32 al 34

FIGURA N° 05 NIVEL DE APLICACIÓN DEL POSICIONAMIENTO DEL PERÚ EN ESPACIOS INTERNACIONALES DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2012 - 2016



Fuente: Elaboración propia en base a la Tabla 05

INTERPRETACIÓN

Los resultados nos muestran que el nivel de aplicación del posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción, donde para el 2012 estuvo en inicio el 89.4%, en proceso, el 10.6% y logrado el 0%. Para el 2016 el inicio fue de 65.9%, en proceso el 32.9% y logrado el 1.2%. Por lo que podemos afirmar que, en el 2012, el nivel de aplicación del posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción, estaba en la mayoría de los gobiernos locales en inicio (89.4%) y en el 2016 en (65.9%).

Se han desarrollado esfuerzos concertados a nivel internacional en la lucha contra la corrupción, como la aplicación de los acuerdos suscritos en el marco de la legislación nacional, como la promoción de la homogeneidad en la tipificación de delitos a nivel internacional, La ratificación de los tratados suscritos y de los instrumentos bilaterales en materia de lucha contra la corrupción, han permitido lograr importantes avances en acuerdos y aplicaciones de los mismos, con elaboración de un catálogo de los instrumentos bilaterales y multilaterales sobre lucha contra la corrupción y lo más importante; la negociación de un acuerdo internacional relativo a la propuesta de las naciones unidas sobre el secreto bancario. Así mismo, se ha logrado la adecuación de la legislación nacional a los instrumentos internacionales ratificados por el Perú, se ha desarrollado procedimientos de cooperación judicial internacional y extradición de acuerdo con el Código Procesal Penal.

Debemos señalar que los avances más importantes, han sido posible, en concordancia al plan nacional de lucha contra la corrupción, lo que urge en otros aspectos, poner énfasis a diversos convenios o tratados internacionales, en temas de cooperación, extradición y asistencia judicial mutua, sobre todo con los países donde tenemos mayor tráfico comercial y migratorio.

Caso particular que son motivo de reflexión, son las surgidas a raíz del descubrimiento de la red de corrupción, en las más altas esferas del sistema de justicia, en las autoridades del ejecutivo, en las altas autoridades de los gobiernos regionales, hoy gobernaciones regionales, en algunas municipalidades, así como los escándalos de corrupción que involucran de manera directa e indirecta a partir del caso Lava Jato. En tal sentido, el gobierno ha propuesto una serie de reformas, todas desde el ámbito interno. Sin embargo, en un primer momento, fue poca la atención a las posibles contribuciones desde la esfera internacional, como hoy lo demuestra el caso ODEBRECHT desde el Brasil.

Referentes internacionales en la lucha contra la corrupción, tenemos para la región, algunas de destacable labor, como una primera experiencia, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), creada hace diez años y referente a nivel latinoamericano. Creado bajo un acuerdo internacional entre Guatemala y la ONU, se erige como una entidad autónoma e independiente. Aunque la Cicig tiene la capacidad independiente de investigar y determinar la existencia de grupos ilegales y de corrupción con vínculos con el Estado Guatemalteco, nunca reemplaza el rol del Ministerio Público (que retiene su rol como ente acusador), y dentro del proceso criminal se convierte en un querellante. Por ello, la Cicig está sujeta a las disposiciones del proceso de investigación y leyes internas, sobre las cuales los jueces tienen jurisdicción. Tiene además capacidad de recomendar la adopción de políticas públicas para erradicar la corrupción. Esta comisión nació en el 2007 luego de que el Estado Guatemalteco reconociera su incapacidad de enfrentar la corrupción y redes criminales operando dentro de sus instituciones.

Una segunda experiencia comparada, es la Misión de Apoyo contra la Corrupción e Impunidad en Honduras (Maccih) del 2015. A diferencia de la Cicig, esta misión tiene el objetivo de reestructurar el sistema judicial hondureño. Por ello, es mucho más comprehensiva e involucra no solamente el uso de investigadores internacionales, sino

también de jueces y fiscales internacionales que asisten, asesoran, supervisan y evalúan a fiscales y jueces internos para recomendar la adopción de políticas públicas y nuevas leyes que fortalezcan el sistema judicial. Estos jueces internacionales no tienen la capacidad de juzgar, sino de supervisar las labores y brindar apoyo técnico a las autoridades hondureñas. La Maccih ya empezó a revelar resultados, al presentar una investigación en contra de una serie de congresistas por malversación de fondos.

Los ejemplos presentados como parte de la lucha internacional frente a la corrupción, son parte de un esfuerzo en coordinación desde el Estado con organismos internacionales, para complementar un esfuerzo más eficiente desde lo institucional del sistema de justicia de cada país. Así, el modelo internacional resulta muy útil. El Perú, dentro de las atribuciones de organismo internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA), negocia y fija soberanamente los términos de su involucramiento.

Un aspecto a tener en cuenta es, que el Perú ha desarrollado procedimientos de cooperación judicial internacional y extradición de acuerdo con lo desarrollado por el Código Procesal Penal y normas conexas, además de celebrar un tratado internacional sobre la materia con algunos países del mundo. Sin embargo, resulta necesario otorgar un mayor impulso a la celebración y vigencia de tratados o convenios (CAN 2016, 158).

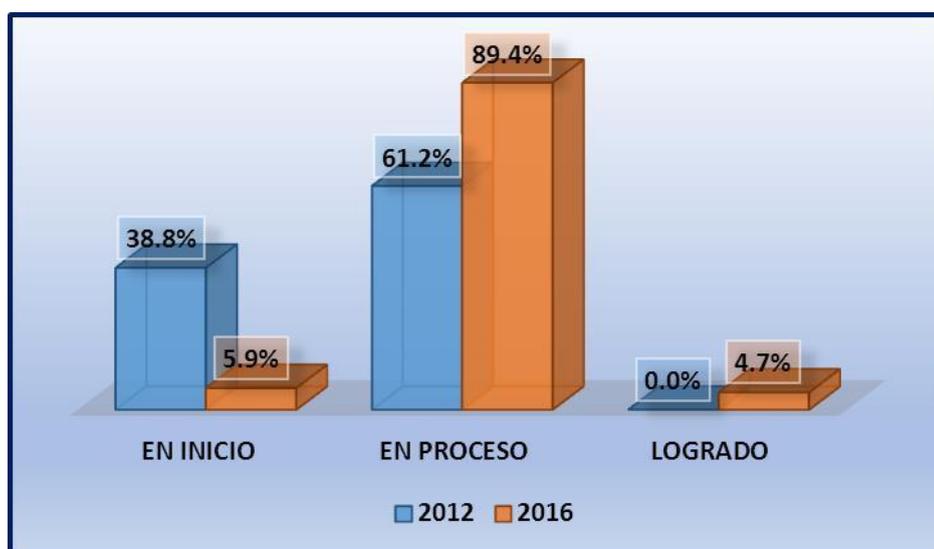
4.1.6. Resultados de la Variable: Políticas públicas para la lucha efectiva contra la corrupción a nivel de gobiernos locales

TABLA N° 06 NIVEL DE APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA LUCHA EFECTIVA CONTRA LA CORRUPCIÓN A NIVEL DE GOBIERNOS LOCALES 2012 - 2016

NIVEL DE APLICACIÓN	2012		2016	
	Frecuencia	2012	Frecuencia	2016
EN INICIO	90	38.8%	14	5.9%
EN PROCESO	142	61.2%	207	89.4%
LOGRADO	0	0.0%	11	4.7%
Total	232	100.0	232	100.0

Fuente: Cuestionario Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016. Objetivo 1: Ítems del 01 al 34

FIGURA N° 06 NIVEL DE APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA LUCHA EFECTIVA CONTRA LA CORRUPCIÓN A NIVEL DE GOBIERNOS LOCALES



2012 - 2016

Fuente: Elaboración propia en base a la Tabla 06

INTERPRETACIÓN

Los resultados nos muestran que el nivel de aplicación de las políticas públicas para la lucha efectiva contra la corrupción a nivel de gobiernos locales, donde para el 2012 estuvo en inicio el 38.8%, en proceso el 61.2% y logrado el 0%. Para el 2016 están en inicio el 5.9%, en proceso el 89.4% y logrado el 4.7%. Por lo que podemos afirmar que en el 2012, el nivel

de aplicación de las políticas públicas para la lucha efectiva contra la corrupción a nivel de gobiernos locales, estaba en proceso (61.2%) y en el 2016 en (89.4%).

Las políticas públicas de lucha contra la corrupción, tienen por objeto, garantizar un Estado eficiente y transparente, para promover la transparencia, y sobre todo erradicar la corrupción, promoviendo una cultura ética entre todos los ciudadanos y fomentando una participación activa. Los ciudadanos en general, también los medios de comunicación que juegan, como ya lo señalamos, un rol principal. Gracias a su rol de difusión de valores éticos y sobre todo de vigilar la transparencia e impulsar la integridad pública en el marco de las políticas públicas de lucha contra la corrupción.

La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), creada por la ley N° 29976, tiene como objetivo articular esfuerzos, coordinar acciones y proponer políticas en un corto, mediano y largo plazo; dirigidas a prevenir y combatir la corrupción. En esa línea de acción, el 16 de abril de 2018, los miembros plenos y observadores de la CAN aprobaron por unanimidad la propuesta del plan nacional de integridad y lucha contra la corrupción para los años 2018-2021.

El gobierno tiene competencia exclusiva en el diseño de políticas nacionales y el poder ejecutivo tiene la competencia exclusiva de diseñar y supervisar políticas nacionales, las cuales son de obligatorio cumplimiento por todas las entidades del Estado, en todos los niveles de gobierno. Son entonces las entidades públicas, las máximas responsables de las medidas necesarias para su ejecución y que valoren por su cumplimiento. Entonces, las políticas públicas y el plan nacional de integridad y lucha contra la corrupción, son seguidas, monitoreadas y evaluadas por la comisión de alto nivel anticorrupción a través de la secretaria de integridad pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, tienen el deber y obligación de realizar todos los controles necesarios para su aplicación.

Sabemos que la corrupción no desaparecerá o se reducirá drásticamente, pero debemos usar todas las herramientas necesarias para poder sentar las bases y poder dar los primeros pasos, para la lucha de esta gran catástrofe como es la corrupción.

Un indicador importante que nos alcanza la Defensoría del Pueblo, para el año 2016, con informe de la Contraloría General de la República, es que esta institución presentó 189 denuncias penales por delitos contra la administración pública, tales como negociación incompatible, malversación de fondos, colusión y peculado. Las regiones donde se ha concentrado la mayor cantidad de denuncias son Lima (32; 17%), Arequipa (22; 12%) y Áncash (15.8%). Las regiones donde se registran menor cantidad son; Madre de Dios, Callao y Amazonas. Casi la totalidad de denuncias representa un perjuicio económico- financiero al Estado peruano, ascendiendo el monto total de S/. 516'420.398,76. Concentrándose casi el 60% en la Lima (Defensoría del Pueblo, 2017).

El 23 de abril de 2013, fue publicado el Decreto Supremo N° 046-2013-PCM, que aprueba la Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo, la cual contiene las acciones concretas a desarrollar para luchar contra la corrupción, en el marco del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016, aprobado a su vez por Decreto Supremo N° 119-2012-PCM, el que es aplicable a todos los niveles y estamentos del Estado.

A partir de este desarrollo normativo aplicable al nivel nacional de gobierno, ¿es posible extenderlo a los niveles regional y local, es decir a los gobiernos regionales y municipalidades? Sí, es posible hacerlo y es obligatorio hacerlo. Los consejos regionales y los concejos municipales pueden replicar mediante ordenanzas en su respectiva jurisdicción la estrategia anticorrupción arriba reseñada, siempre de acuerdo con su realidad concreta y sus competencias legalmente establecidas. ¿Qué hacer si las autoridades políticas no son las más interesadas en impulsarla? La ciudadanía tiene un rol importante, y para ello es básico

conocer lo que ella puede hacer. ¿Qué puede hacer? El Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016 plantea algunas ideas.

En primer lugar, ha elaborado una definición operativa del concepto corrupción: entendida como el uso indebido del poder, para la obtención de un beneficio irregular, de carácter económico o no económico, a través de la violación de un deber de cumplimiento, en desmedro de la legitimidad de la autoridad y de los derechos fundamentales de la persona.

En segundo lugar, el plan es aplicable al conjunto de entidades públicas: todas aquellas que componen el Poder Ejecutivo, los organismos constitucionalmente autónomos, y los gobiernos regionales y locales que componen la administración pública peruana. Algunas entidades han avanzado en elaborar diagnósticos para detectar procesos vulnerables de corrupción dando lugar a planes sectoriales anticorrupción. Pero resulta indispensable institucionalizar esa práctica de diseñar acciones anticorrupción en sus planes operativos institucionales.

En tercer lugar, aunque no hay una data objetiva para establecer los mayores o menores niveles de corrupción en el Estado, hay informaciones dispersas. Así, la Defensoría del Pueblo realizó una interesante sistematización de quejas recibidas por hechos vinculados a presuntos actos de corrupción o actos contrarios a la ética en el período 2005-2008, reportando a las municipalidades como el segundo sector (después de educación) con mayores quejas (27%), lo que evidencia la gravedad del tema. Del 2008 a la fecha es muy probable que ese porcentaje se haya incrementado. Por su parte, la VII Encuesta Nacional de percepción de la corrupción, elaborada por Proética, daba otra secuencia tal vez más acertada de entidades con mayor corrupción: Poder Judicial y Policía Nacional (88%), Congreso de la República (86%), partidos políticos (84%), municipalidades (75%) y gobiernos regionales (73%). Una tercera fuente es la Procuraduría Anticorrupción, que entre

noviembre de 2011 a mayo de 2012 reportó a las municipalidades distritales como el segundo sector de instituciones más afectadas por actos de corrupción.

En cuarto lugar, el Plan también considera medidas relacionadas con la sociedad civil y entidades empresariales, aunque restringidas a su ámbito de relación con las entidades de la administración pública. Toda política de lucha contra la corrupción para que sea exitosa requiere contar con una sociedad civil fuerte que sea capaz de ejercer labores de participación, control y vigilancia de la administración pública, y requiere de fortalecer iniciativas anticorrupción al interior del sector empresarial y de los medios de comunicación. Por ello, el Objetivo 4 del Plan es la promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción, y plantea las siguientes estrategias y acciones:

Es importante desarrollar una cultura anticorrupción en la sociedad. Acciones: desarrollar programas de formación en valores en la ciudadanía organizada y no organizada, con énfasis en los espacios de formación académica y colegios profesionales, y establecer incentivos para las entidades y organizaciones civiles que promuevan una cultura de valores.

Así mismo, la utilización de mecanismos de transparencia, acceso a la información, participación y vigilancia ciudadana. Acciones: revisar, concordar y actualizar el marco normativo referido a la participación ciudadana; promover y difundir en la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial el uso de los mecanismos de transparencia, acceso a la información, participación y vigilancia ciudadana; difundir en la ciudadanía los mecanismos y procedimientos de denuncias existentes en las entidades públicas; hacer extensivas las prácticas de audiencias públicas; y, promover la formación de veedurías ciudadanas y comités de vigilancia en las instituciones públicas.

Promover la participación del sector empresarial en la prevención, denuncia y sanción de la corrupción. Acciones: introducir mecanismos de sanción efectiva para casos de incumplimiento del Código de Ética, transparentar información referida a empresas sancionadas, y propiciar y difundir las buenas prácticas de transparencia en el sector empresarial. De la misma manera, promover la participación de los medios de comunicación en la construcción de una cultura de valores y de vigilancia. Acciones: involucrar a los medios de comunicación en la vigilancia continua contra la corrupción.

4.2. Prueba de Hipótesis

4.2.1. Contrastación de la Hipótesis General

H_0 = Las políticas públicas actuales del gobierno no influyen significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales

H_i = Las políticas públicas actuales del gobierno influyen significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales

Grados de libertad: $N-1 = 231$

Nivel de significancia: $\alpha = 0.05$

TABLA N° 07 T DE STUDENT PARA MUESTRAS CORRELACIONADAS PARA LA VARIABLE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA LUCHA EFECTIVA CONTRA LA CORRUPCIÓN A NIVEL DE GOBIERNOS LOCALES 2012 – 2016

	Diferencias emparejadas					t	g f	Sig. (bilateral)
	Media	Desviación estándar	Media de error estándar	95% de intervalo de confianza de la diferencia				
				Inferior	Superior			
Pa r 1 - VARIABLE_ 2016 - VARIABLE_ 2012	12.44 4	11.16 3	.73 3	11.00 0	13.888	6.97 9	23 1	.07 8

Fuente: Base de datos SPSS

El valor de t de student es igual a 6.979 y la significancia bilateral (p valor = 0.078 > 0.05) nos indica que la diferencia entre la aplicación de la variable políticas públicas para la lucha efectiva contra la corrupción a nivel de gobiernos locales del 2012 al 2016 no es significativa.

CONCLUSIÓN ESTADÍSTICA

Por lo tanto, se acepta la hipótesis nula en el sentido que las políticas públicas actuales del gobierno no influyen significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales. ($p= 0.078 > 0.05$).

Las políticas públicas del gobierno no influyen significativamente en la lucha contra la corrupción. Las decisiones, el funcionamiento de las instituciones, los procedimientos y la cultura política, debieran ser parte de un eje integrador del sistema de lucha contra este flagelo mayor. Como sabemos, la voluntad política y el marco normativo y jurídico que se derive de ella, en coordinación con los demás poderes del Estado, pasa a formar parte también de la necesidad de cumplir con compromisos regionales y globales anticorrupción, que permitan legitimar los marcos nacionales muy necesarios para el cumplimiento. En esa lógica, el tema de las políticas públicas anticorrupción, resulta importante, tanto desde la capacidad de decisión de los gobernantes, como de manera institucional.

4.2.2. Contrastación de la Hipótesis Específica 1

H_0 = La articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción, no influye significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales

H_i = La articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción influye significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales

Grados de libertad: $N-1 = 231$

Nivel de significancia: $\alpha = 0.05$

TABLA N°08 T DE STUDENT PARA MUESTRAS CORRELACIONADAS PARA LA ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2012– 2016

	Diferencias emparejadas						t	g f	Sig. (bilateral)
	Media	Desviación estándar	Media de error estándar	95% de intervalo de confianza de la diferencia					
				Inferior	Superior				
Par 1 D1_2016 - D1_2012	1.84 1	2.22 3	.14 6	1.55 3	2.128	2.61 3	23 1	.07 2	

Fuente: Base de datos SPSS

El valor de t de student es igual a 6.979 y la significancia bilateral (p valor = $0.078 > 0.05$) nos indica que la diferencia entre la aplicación de la variable políticas públicas para la lucha efectiva contra la corrupción a nivel de gobiernos locales del 2012 al 2016 no es significativa.

CONCLUSIÓN ESTADÍSTICA

Por lo tanto, se acepta la hipótesis nula en el sentido que la articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción, no influye significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales. ($p = 0.072 > 0.05$).

La lucha contra la corrupción, según los resultados, no denota una importante articulación y coordinación interinstitucional. En la medida que son las instituciones, las que legitiman el

aspecto jurídico y político, que tiende a efectivizarse desde la normatividad y el control político. En la actualidad, desde las instituciones, se ha establecido una lógica funcional y procedimental, que explica la ineficiencia e ineficacia, para la lucha contra los actos de corrupción. Los mecanismos de funcionamiento en todos los poderes e instituciones del Estado, difícilmente permiten articular una dinámica hacia reformas concretas que permitan el cambio. Los sectores políticos, a pesar de los marcos normativos y las políticas efectivas de regionalización, empoderan estos espacios, porque les permite un margen de actuación, negando la posibilidad de fiscalización y sanción interna en las instituciones públicas del Estado.

Estas acciones, requieren no solo de la articulación y coordinación interinstitucional, donde pueda participar el ámbito público como el privado, sino de estrategias, políticas, legales, económicas, policiales, así como la información y comunicación, ajena a cualquier presión. Los medios de comunicación han realizado esfuerzos importantes para luchar contra la corrupción. Sin embargo, se requiere involucrarlos en la vigilancia continua contra este fenómeno, no solamente desde el ámbito represivo, sino preventivo, como parte de una lucha integral.

4.2.3. Contrastación de la Hipótesis Específica 2

H₀= La prevención eficaz de la corrupción no influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales

H_i = La prevención eficaz de la corrupción influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales

Grados de libertad: N-1 = 231

Nivel de significancia: $\alpha = 0.05$

TABLA N°09 T DE STUDENT PARA MUESTRAS CORRELACIONADAS PARA LA PREVENCIÓN EFICAZ 2012 - 2016

	Diferencias emparejadas						t	gl	Sig. (bilateral)
	Media	Desviación estándar	Media de error estándar	95% de intervalo de confianza de la diferencia					
				Inferior	Superior				
Par 1 D2_2016 - D2_2012	7.155	6.756	.444	6.281	8.029	6.131	231	.065	

Fuente: Base de datos SPSS

El valor de t de student es igual a 6.131 y la significancia bilateral (p valor = $0.065 > 0.05$) nos indica que la diferencia entre la aplicación de la prevención eficaz 2012 – 2016 **no es significativa**.

CONCLUSIÓN ESTADÍSTICA.

Por lo tanto, se acepta la hipótesis nula en el sentido que La prevención eficaz de la corrupción no influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales. ($p = 0.065 > 0.05$). El rol de los gobiernos locales es protagónico en la lucha anticorrupción. Son la autoridad más cercana a la población y los responsables de ejecutar las principales obras

de infraestructura y de prestar los servicios que los ciudadanos demandan. Por tal razón, es importante que los alcaldes y funcionarios municipales, implementen medidas concretas para prevenir y combatir la corrupción, que estén acordes con las tendencias mundiales e internacionales en esta materia.

Por otro lado, es poco alentador, que los nuevos gobiernos regionales y municipales elegidos en este último proceso 2018, establezcan criterios de continuidad, en la cultura política, respecto a valorar formas descentralizadas de ejercicio del poder, no solo desde el ejercicio del poder político, sino particularmente desde la descentralización de las funciones administrativas y fiscales. Por lo general, las elecciones regionales y municipales representan el inicio de una nueva gestión, para dar el primer paso hacia el cambio que el municipio, la región y el país esperan lograr. Es un reto para las autoridades recién elegidas, el articular con los demás niveles de gobierno, la implementación de los más modernos mecanismos anticorrupción a nivel de estándares internacionales de países que tiene ya resultados este flagelo generalizado.

4.2.4. Contrastación de la Hipótesis Específica 3

H₀= La investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial **no influyen** significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales

H_i = La investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial **influyen significativamente** en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales

Grados de libertad: N-1 = 231

Nivel de significancia: $\alpha = 0.05$

TABLA N° 10 T DE STUDENT PARA MUESTRAS CORRELACIONADAS PARA LA INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN OPORTUNA Y EFICAZ DE LA CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL 2012 - 2016

	Diferencias emparejadas					t	gl	Sig. (bilatera l)
	Media	Desviación estándar	Media de error estándar	95% de intervalo de confianza de la diferencia				
				Inferior	Superior			
Par D3_201 1 - D3_201 2	.543	.975	.064	.417	.669	8.485	231	.058

Fuente: Base de datos SPSS

El valor de t de student es igual a 8.485 y la significancia bilateral ($p \text{ valor} = 0.058 > 0.05$) nos indica que la diferencia entre la aplicación de la investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial 2012 – 2016 no es significativa.

CONCLUSIÓN ESTADÍSTICA

Por lo tanto, se acepta la hipótesis nula en el sentido que la investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial no influyen significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales. ($p=0.058>0.05$).

El Poder Judicial es la institución jurídica encargada de la sanción de la corrupción, desde la tipificación penal, en faltas y delitos. Sin embargo, cuando esta es sistemática y global, tienden a caracterizarse por su debilidad, ineficiencia y falta de independencia. En tal sentido, una lucha adecuada contra la corrupción requiere transformar la situación de los sistemas de justicia, a fin de hacerlos más sólidas, transparentes e independientes, y puedan controlar y promocionar un adecuado funcionamiento de la justicia desde el Estado.

Se ha comentado muchas veces, que el Poder Judicial, es sometido al poder de turno. Los políticos conocen esta dinámica, lo utilizan para influenciar en la resolución de casos en los que pueden tener interés. Muchos funcionarios públicos, como los congresistas y autoridades regionales o locales, ligados de forma directa o indirecta a las instituciones judiciales, litigan con una carga de influencia inocultable, pero que nadie se atreve a cuestionar firmemente, ni decir que esto es una forma de corrupción, que rinde grandes ganancias, a veces a las partes involucradas, que concentrarse en la función pública con valores éticos y liderando la política anticorrupción. .En ese aspecto, la administración de justicia y la gestión del Estado es ineficiente y sus funcionarios ineficaces

4.2.5. Contrastación de la Hipótesis Específica 4

H_0 = La promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción no influyen significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales

H_i = La promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción influyen significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales

Grados de libertad: $N-1 = 231$

Nivel de significancia: $\alpha = 0.05$

TABLA N° 11 T DE STUDENT PARA MUESTRAS CORRELACIONADAS PARA LA PROMOCIÓN Y ARTICULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LA CIUDADANÍA, SOCIEDAD CIVIL Y SECTOR EMPRESARIAL EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2012 - 2016

	Diferencias emparejadas					t	gl	Sig. (bilateral)
	Media	Desviación estándar	Media de error estándar	95% de intervalo de confianza de la diferencia				
				Inferior	Superior			
Par 1 D4_2016 - D4_2012	2.095	2.328	.153	1.794	2.396	3.706	231	.070

Fuente: Base de datos SPSS

El valor de t de student es igual a 3.706 y la significancia bilateral (p valor = $0.070 > 0.05$) nos indica que la diferencia entre la aplicación de la promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción 2012 – 2016 no es significativa.

CONCLUSIÓN ESTADÍSTICA

Por lo tanto, se acepta la hipótesis nula, en el sentido que la promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción, no influyen significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales. ($p= 0.070 > 0.05$).

La lucha anticorrupción requiere el involucramiento de diversos sectores organizados de la sociedad civil, que ejerza control y vigilancia de la administración pública. No obstante, es necesario dar lugar a un marco normativo e institucional, que ordene y genere espacios de interacción entre la ciudadanía, como parte de la sociedad civil y el Estado. Esto ha requerido la adopción de un enfoque de políticas públicas no burocratizadas, con una agenda de acciones desde la sociedad civil, la que por su propia naturaleza, tiene un desarrollo distinto y diferente al de la administración pública. La ciudadanía, desde su naturaleza organizativa y participativa, tiene una dimensión global, es decir, no solo política, sino que trasciende también, los derechos civiles y económico-sociales, como parte de una comunidad política.

La ciudadanía, para participar en la lucha contra la corrupción, requiere estar informada, y en ese sentido, los medios de comunicación desempeñan un rol importante. Pero, además, la participación de dichos medios resulta esencial en la promoción de la cultura de valores y la integridad de herramientas de tipo preventivo. Cabe indicar que, no todas las entidades del gobierno central y gobiernos regionales cumplen con la publicación de los contratos de publicidad que suscriben, de acuerdo a lo establecido en la Ley 2887. Esta medida normativa permitiría avanzar desde la administración descentralizada, a través de la transparencia informativa en los objetivos de lucha contra la corrupción.

4.2.6. Contrastación de la Hipótesis Específica 5

H_0 = El posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción no influye significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales

H_i = El posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción influye significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales

Grados de libertad: $N-1 = 231$

Nivel de significancia: $\alpha = 0.05$

TABLA N° 12 T DE STUDENT PARA MUESTRAS CORRELACIONADAS PARA EL POSICIONAMIENTO DEL PERÚ EN ESPACIOS INTERNACIONALES DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2012 - 2016

	Diferencias emparejadas					t	gl	Sig. (bilateral)
	Media	Desviación estándar	Media de error estándar	95% de intervalo de confianza de la diferencia				
				Inferior	Superior			
Par D5_2016 - D5_2012	.810	1.158	.076	.661	.960	1.661	231	.085

Fuente: Base de datos SPSS

El valor de t de student es igual a 1.661 y la significancia bilateral (p valor = $0.085 > 0.05$) nos indica que la diferencia entre la aplicación del posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción 2012 – 2016 no es significativo.

CONCLUSIÓN ESTADÍSTICA

Por lo tanto, se acepta la hipótesis nula en el sentido que el posicionamiento del Perú en espacios internacionales, no influye significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales. ($p = 0.085 > 0.05$).

En Latinoamérica, tenemos una larga lista de hechos y actos de corrupción, asumiendo que esta es histórica y estructural. Este gran problema, se ha extendido significativamente a nivel global, y el carácter transfronterizo, obliga a complementar herramientas locales. Así, la evaluación de Índice de Percepciones de Corrupción de Transparencia Internacional (TI), cuya edición 2017, nos permite observar que desde el 2012 a la fecha, se constata que el Perú se ubica entre los países en donde se perciben mayores problemas de corrupción, por debajo de la media del ranking y de los cuales se distribuyen principalmente en América Latina, África y el Sudeste Asiático. “Nos encontramos en el último tercio de una de las regiones que aporta el mayor número de países en los que se perciben niveles muy altos de corrupción. Por debajo se encuentran países con valores extremos de corrupción, como Honduras, México, Paraguay y Venezuela”. Es decir, no solo nos encontramos en un estado de inercia en el tema de la corrupción, sino que, a la luz de los últimos acontecimientos en el país, es probable que esta situación pueda todavía empeorar” (Proética 2018).

4.3. Análisis de los resultados

Los resultados nos muestran que, en el 2012, el nivel de aplicación de la articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción, estaba en la mayoría de los gobiernos locales en inicio (88%) y en el 2016 en proceso (50.60%). En cuanto al nivel de aplicación de la prevención eficaz de la corrupción estaba en la mayoría de los gobiernos locales en el 2012 en proceso (56.5%) y en el 2016 en proceso (89.4%). El nivel de la investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial estaba en la mayoría de los gobiernos locales en el 2012 en inicio (96.4%) y en el 2016 en inicio (74.1%). El nivel de la promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción estaba en la mayoría de los gobiernos locales en proceso el 2012 en (53%) y en el 2016 en (80%). El nivel de aplicación del posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra

la corrupción estaba en la mayoría de los gobiernos locales en el 2012 en inicio (89.4%) y en el 2016 en inicio (65.9%). Por lo que de manera global el nivel de aplicación de las políticas públicas para la lucha efectiva contra la corrupción a nivel de gobiernos locales estaba el 2012 en proceso (61.2%) y en el 2016 en (89.4%)

Por otro lado, se ha demostrado que las políticas públicas actuales del gobierno no influyen significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales. ($p=0.078>0.05$). Así mismo, la articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción, no influye significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales. ($p=0.072>0.05$). Del mismo modo que la prevención eficaz de la corrupción no influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales. ($p=0.065>0.05$). También, la investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial, no influyen significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales. ($p=0.058>0.05$).

La promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción, no influyen significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales. ($p=0.070>0.05$). Y que el posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción, no influye significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales. ($p=0.085>0.05$).

En este sentido, se tiene antecedentes con resultados similares como la de Bliss & De Shazo, (2009), señalan que quienes dirigen los gobiernos locales, regionales y a nivel nacional, pueden realizar las gestiones pertinentes para que mejore la eficacia, el alcance de objetivos y la honestidad dentro del ámbito o jurisdicción que se encuentre a su cargo. Empero, las instituciones privadas e instituciones internacionales, influyen también en la política

nacional y los cambios políticos que surgen en un determinado país. Así también, la exigencia de la población para obtener un mejor servicio y la transparencia en las gestiones, es un elemento relevante que motiva a adoptar reglamentos más determinantes para que se erradique la corrupción. Finalmente, para que mejore la labor de cada gobierno, y la misma sea dada con transparencia, se deben afianzar los esfuerzos de todos los colaboradores que forman parte de la entidad.

Espinoza (2015), señala la importancia de la contribución de los factores políticos, educativos y económicos en la seguridad ciudadana en Lima metropolitana. Quien encuentra que el 87% de los encuestados, opinan que los gobiernos locales no asumen de forma responsable la labor para que mejore la seguridad. En lo concerniente al Serenazgo, el 70,4% no confía en su trabajo. Así también un 82,6% opina que en la Policía Nacional del Perú es evidente la corrupción. El 92,5%, opinan que la PNP no actúa oportunamente ante un requerimiento. El 94% opina que existe corrupción en el Poder Judicial y el 91,4% que existe corrupción en el Ministerio Público. También se determinó, la existencia de un alto nivel de victimización a causa de los delincuentes, ya que un 70% de los encuestados fueron víctimas de algún delito.

Ramón (2014); investiga acerca de la Corrupción, Ética y Función Pública en el Perú. El estudio demuestra que, la falta de transparencia en las gestiones gubernamentales, van de acuerdo a las políticas de gobierno, lo cual influye negativamente en el desarrollo democrático del país, afectando los derechos de toda la población. En ese sentido, la corrupción es una variable de causa, para que la ciudadanía desconfíe del gobierno y de lo legítimas que son las entidades gubernamentales. Entonces para que se luche contra los delitos de corrupción, es de relevancia que se combinen de forma equilibrada la prevención y sanción del delito. Por ello se sugiere que las leyes y normas de nuestro país, incluyan la creación de organizaciones, cuyo perfil garantice que se vigile óptimamente la labor en las

instituciones a fin de sancionar debidamente a aquellos funcionarios que incumplan con las mismas.

Molina (2015); en su investigación sobre la limitada participación ciudadana y coordinación de actores en la prevención del delito a nivel local, el caso de San Juan de Miraflores, quien encuentra que se identificaron 3 motivos que impulsan la poca colaboración de la ciudadanía, y por lo tanto generan que al distrito de sea catalogado como inseguro. En el distrito objeto de estudio, se tiene escasa colaboración de la ciudadanía para la vigilancia contra el crimen. Entre los pocos que toman parte en la lucha contra la delincuencia, no consideran realizar un mayor esfuerzo en pro del bienestar de ellos y los demás vecinos. Y se determinó la existencia de muy poca organización entre la Municipalidad del distrito, la Policía Nacional y los vecinos, lo cual genera la carencia de una labor mancomunada y efectividad al momento de enfrentarse la delincuencia. La iniciativa para luchar por la seguridad ciudadana, debe surgir de las autoridades, con el solo interés del bien de su comuna y no por intereses personales o políticos, de manera que la ciudadanía confíe en sus autoridades y tengan el ánimo de colaborar con ellos, por un fin común

También se tiene estudios orientados hacia la solución de la corrupción, mediante políticas como las estudiadas por Vargas Carreño, en su estudio de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, quien constituye el primer tratado internacional en la historia, destinado a combatir la corrupción, habiendo ejercido una decisiva influencia en la posterior adopción de otros instrumentos internacionales. Esta convención es considerada dentro del contexto de los esfuerzos que a nivel internacional se están llevando a cabo en la actualidad, para promover una mayor cooperación entre los Estados, a fin de combatir la corrupción, esfuerzos que, a su vez, obedecen no sólo a indudables imperativos éticos, sino también, se inscriben dentro de los procesos de modernización y reforma del Estado y de consolidación y fortalecimiento de la democracia en los que se encuentran empeñados nuestros Gobiernos.

Di Tella, R., & Savedoff, W. (2002), en su estudio sobre *El Fraude en los Hospitales Públicos de América Latina*, examina la corrupción en una institución pública de gran trascendencia los hospitales públicos, genera un nuevo tipo de instrumento para medir la corrupción, al utilizar la información sobre los precios que los hospitales pagan por los suministros y compararlos entre establecimientos similares con el fin de detectar el pago de sobreprecios. En el estudio, se vierte alguna luz sobre los tipos de políticas que podrían ser más útiles para reducir la corrupción, a saber: una mayor transparencia, vigilancia y la penalización efectiva. Del mismo modo Daniel Kaufmann (2001), en *Corrupción y reforma institucional: El poder de la evidencia empírica*, plantea que es un mito sostener que la corrupción y falta de gobernabilidad no es cuantificable. Avances recientes en la medición empírica de la corrupción y la gobernabilidad del sector público ha permitido analizar rigurosamente las causas y consecuencias de la corrupción y la falta de gobernabilidad transparente y eficaz del sector público.

Se trata de evaluar estas causas, para luego facilitar la discusión del tipo de estrategias y medidas concretas para mejorar la gobernabilidad y controlar la corrupción. Los significativos costos socioeconómicos de la corrupción en una gran cantidad de países, justifican la urgencia de acciones concretas

Con los avances metodológicos estadísticos, también hoy se logra medir el grado de imprecisión de las estimaciones de corrupción y gobernabilidad, que no son menospreciables. Ello implica que es vital ser transparente, riguroso y cauteloso en la medición, interpretación y disseminación de datos y análisis. Con estos datos, sí se pueden establecer patrones generales de los problemas de gobernabilidad y corrupción en el mundo, identificando el grupo de países que tienen vulnerabilidades agudas, pero no se debe intentar calificar a cada país en un índice global.

Asimismo, Orrego (2000), en *Corrupción y Modernización del Estado*, considera que la transparencia pública, implica que la información relativa al proceso de toma de decisiones y al diseño de políticas públicas, debe ser socialmente accesible para la ciudadanía, la prensa y los demás poderes del Estado. Ambos principios están en el corazón de lo que se ha denominado el buen gobierno. Sin mecanismos que hagan efectiva esta responsabilidad y dicha transparencia, tanto a nivel de gobierno central como descentralizado, es difícil pensar en el mejoramiento de la eficiencia y el carácter democrático de cualquier gobierno.

Pero ha sido precisamente la necesidad de fortalecer estos principios, esenciales para el fortalecimiento de toda burocracia pública y para la consolidación y profundización democrática, lo que más ha potenciado el estudio del otro fenómeno crítico en el debate sobre la modernización del Estado: la corrupción. La corrupción, entonces, es el otro gran escollo para que el Estado pueda modernizar sus estructuras y cumplir eficientemente su nuevo rol en la sociedad y especialmente en la economía. Hoy existe conciencia de que un Estado fuerte y eficiente y el desarrollo económico, son dos elementos interdependientes.

Así también el Banco Interamericano de Desarrollo (2004), en *Creación de conciencia, investigación de denuncias y adopción de medidas contra prácticas de corrupción*, Informe Anual. Washington, el monto de los préstamos para modernización del Estado otorgados, ascendió a US\$ 884 millones, de una cartera total de US\$ 6.000 millones. Esto es lo que él considera, el eje central del criterio preventivo que orienta nuestra lucha a largo plazo contra la corrupción. A corto plazo, el BID respalda también firmemente las iniciativas de sus países miembros contra el lavado de dinero. Se están llevando a cabo operaciones de cooperación técnica regional encaminadas a reforzar las unidades de información financiera y capacitar personal nacional. Participan en iniciativas mundiales y subregionales con la Organización de los Estados Americanos, la Organización de las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

CONCLUSIONES

1. Se ha determinado que las políticas públicas actuales del gobierno no influyen significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales. ($p=0.078>0.05$). Donde el nivel de aplicación de las políticas públicas para la lucha efectiva contra la corrupción a nivel de gobiernos locales estaba el 2012 en la mayoría en proceso (61.2%) y en el 2016 en proceso (89.4%)
2. Se ha determinado que la articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción no influye significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales. ($p=0.072>0.05$). Los resultados nos muestran que en el 2012 el nivel de aplicación de la articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción estaba en la mayoría de los gobiernos locales en inicio (88.2%) y en el 2016 en proceso (50.60%).
3. Se ha determinado que la prevención eficaz de la corrupción no influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales. ($p=0.065>0.05$). Donde el nivel de aplicación de la prevención eficaz de la corrupción estaba en la mayoría de los gobiernos locales en el 2012 en proceso (56.5%) y en el 2016 en proceso (89.4%).
4. Se ha determinado que la promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción no influyen significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales. ($p=0.070>0.05$). Donde el nivel de la promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción estaba en la mayoría de los gobiernos locales en el 2012 en proceso (53%) y en el 2016 en proceso (80%).

5. Se ha determinado que la investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial no influyen significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales. ($p= 0.058 > 0.05$). Donde el nivel de la investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial estaba en la mayoría de los gobiernos locales en el 2012 en inicio (96.5%) y en el 2016 en inicio (74.1%).
6. Se ha determinado que el posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción no influye significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales. ($p= 0.085 > 0.05$). Donde el nivel de posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción estaba en la mayoría de los gobiernos locales en el 2012 en inicio (89.4%) y en el 2016 en inicio (65.9%).

RECOMENDACIONES

1. Se requiere establecer criterios nacionales para establecer políticas públicas globales, que articulen a los gobiernos regionales y locales, donde deben estar involucrados los funcionarios y ciudadanos.
2. Promover mecanismos de sanción de manera ejemplar, a fin de que no exista diferencias significativas en ninguna de las zonas del país, y se pueda ver a la corrupción de similar manera que una epidemia que requiere la unidad de todos los peruanos para combatirla.
3. Se requiere modificar los criterios básicos para postular a un gobierno local, la misma que debería de exigir por lo menos un grado de maestría o especialización de gerencia o gestión pública. De igual manera para los funcionarios, promoviéndose una escuela de liderazgo público y un alto grado de especialización.
4. Es necesario un proceso de aprendizaje colectivo, que implique cohesionar esfuerzos con todos los gobiernos locales, para intercambiar experiencias, formar redes de colaboración y articulación, orientado a combatir la corrupción, así como permitir pasantías de funcionarios calificados para reorientar procesos y mejorar la gestión local.
5. Formar líderes juveniles, que desde su formación profesional, se vayan preparando para el desempeño de la función pública, capaces de transformar la gestión local y promover el desarrollo de sus propios pueblos, evitando aquellos funcionarios golondrinas que llegan a una localidad y sacan el mayor provecho porque saben que se van a ir dentro un corto tiempo.

- 6.** Implementar políticas públicas a nivel nacional en base al plan nacional de lucha contra la corrupción a cargo de instituciones públicas (procuraduría general de la república, contraloría general de la república, ministerio público, la corte suprema de justicia, defensoría del pueblo y ministerio del interior) y privadas con sanciones ejemplares, sobre todo en aquellos sectores altamente vulnerables, con alta discrecionalidad, como muestra del inicio de una lucha frontal contra la corrupción.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Alducin, E. (1988). *Ética, Educación y Cultura*. México.
- Arjona, A. (2002). La corrupción política: Una revisión de la literatura. *Serie de Economía*, 1-49. Obtenido de <http://docubib.uc3m.es/WORKINGPAPERS/DE/de021404.pdf>
- Arjona, A. (2002). *La corrupción política: Una revisión de la literatura*. Madrid, España.
- Banco Interamericano de desarrollo. (2004). *Creación de conciencia, investigación de denuncias y adopción de medidas contra prácticas de corrupción, Informe Anual*. Washington.
- Cáceres, N. (2017). *Influencia del Control Gubernamental en La Corrupción de Funcionarios Públicos, Amantani 2014 – 2015*. para optar al grado de Doctor En Derecho En La Universidad Andina; Cusco, Perú.
- Caiden , G. (1997). *La democracia y la corrupción, Revista CLAD, No. 8, Caracas, Venezuela*.
- Calsamiglia, A. (2004). *Constitucionalismo y democracia*. Barcelona: GEDISA.
- CAN. (2016). *Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Manual del denunciante. Empoderando al ciudadano*. Lima - Perú: Disponible en: <http://www.pcm.gob.pe/lucha-frontal-contr-la-corrupcion-una-politica-diferente-para-un-pais-distinto/>.
- Castiglione, G. (2014). *Ministerio de justicia y derechos*. Lima - Perú.
- Chanes, J. (s. f.). *La Modernización Administrativa, México D.F. México*.
- Crespo, J. (2001). *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México*.
- Del Castillo, A. (2003). *Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas*. México: Color S.A. Serie Rendición de Cuentas. Obtenido de http://centro.paot.mx/documentos/varios/medicion_corrupcion.pdf
- Del Castillo, A. (2003.). *Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas*. México.
- Echevarría, C. (2007). *Guía para el Diseño de Políticas Públicas Locales con Enfoque de Género, Apoder-Cosude, Lima, Perú*.

- Espinoza, M. (2015). *La contribución de los factores políticos, educativos y económicos en la seguridad ciudadana en Lima metropolitana; para optar el grado académico de Doctor en Ciencias Administrativas en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; Lima, Perú.*
- Etkin, J. (1997). *La cuestión ética en el sector público. Discurso y Praxis, Reforma y Democracia.* Revista CLAD, N° 7; Caracas, Venezuela.
- Gauthier, J. (1998). *Egoísmo, moralidad y sociedad liberal.* Ed. Paidós, Barcelona, España.
- Herrera, A. (1998). *El sistema de responsabilidad de los servidores públicos, en: Primeras Jornadas de Derecho Administrativo y Administración Pública, Universidad de Guanajuato, Guanajuato, México.*
- Ley 27842. (2001). *Ley que regula la publicación de la declaración jurada de ingresos y de bienes y rentas de los funcionarios y servidores del Estado.* Lima - Perú.
- Ley 27972. (2003). *Ley orgánica de municipalidades.* Lima - Perú.
- Ley N° 27588 . (2011). *Ley de incompatibilidades y responsabilidades del Personal del Empleo Público.* Lima - Perú: El Peruano.
- Ley N° 27619 . (2018). *Ley que regula la autorización de viajes al exterior de servidores y funcionarios públicos.* Lima - Perú: El Peruano.
- Ley N° 27806. (2003). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información.* Lima - Perú: El Peruano.
- Ley N° 27815. (2008). *Ley del Código de Ética de la Función Pública.* Lima - Perú: El Peruano.
- Ley N° 28024. (2003). *Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública.* Lima - Perú: El Peruano.
- Ley N° 27378. (2001). *Ley que establece beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la Criminalidad Organizada” y Ley N° 27379 “Ley de Procedimiento para Adoptar Medidas Excepcionales de Limitación de Derechos en Investigaciones preliminares.* Lima - Perú: El Peruano.
- Ley N° 27465. (2001). *Ley que Modifica el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial a través de la N° 27465” y de la Ley N° 2730 “Ley que faculta al Fiscal de la Nación a Designar Equipo de Fiscales para Casos Complejos y Fiscales para Determinados Delitos.* Lima - Perú: El Peruano{.
- López, J. (1998). *Corrupción y Cambio, FCE, México.*

- Merino, M., & Hernández, J. (2019). *Gobierno local y combate a la corrupción. Un nuevo diseño municipal*. Centro de Investigación y Docencia, Económicas; Ciudad de México, México.
- Miranzo, J. (2018). *El nuevo Derecho de la UE: las medidas anticorrupción en la contratación pública*. para optar al grado de Doctor en la Universidad de Castilla-La Mancha La Mancha, España.
- Molina, E. (2015). *Limitada participación ciudadana y coordinación de actores en la prevención del delito a nivel local: el caso de San Juan de Miraflores; para optar el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno con mención en Gestión Pública y Políticas Públicas*. en la Universidad Católica del Perú; Lima, Perú.
- Murillo, W. (2008). *La investigación científica*. Consultado el 18 de setiembre del 2018 de <http://www.monografias.com/trabajos15/investcientifica/investcientifica.shtm>.
- OCDE. (1996). *Manejo de la Ética Gubernamental, PUMA, Síntesis Política, México*.
- OCDE. (1997). *La ética en el servicio público*. Madrid - España: MAP - INAP.
- Orrego, C. (2000). *Corrupción y modernización del Estado*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Peters, J., & Welch, S. (s/f). *Political Corruption: A search for definitions and Theory, American Political Science Review, N° 73*.
- Presidencia del Consejo de ministros. (2008). *Plan Nacional de lucha contra la corrupción. Un compromiso de todos*. Lima - Perú.
- Proética. (2018). *Siete propuestas anticorrupción para un país íntegro*. Lima - Perú: <https://www.proetica.org.pe/contenido/propuestas-anticorrupcion/>.
- Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima - Perú: IEP.
- Ramón, J. (2014). *Corrupción, Ética y Función Pública en el Perú; para la Revista de la Facultad de Ciencias Contables de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; Lima, Perú*.
- Ramos, M., & Álvarez, F. (2019). *El control de la corrupción en América Latina: agenda política, judicialización e internacionalización de la lucha contra la corrupción*. Madrid, España.
- Reisman, M. (1981). *Remedios contra la corrupción (Cohecho, cruzadas y reformas)*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Resolución Legislativa N° 28357. (2003). *aprueba la "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Lima -Perú: El Peruano.

- SECODAM. (2002). *Reporte a la sociedad. Primeras acciones en materia de combate a la corrupción y mejora de la transparencia en la Administración Pública Federal, México.*
- Sosa, P., Esparch, N., Sánchez, M., Pedraglio, D., & Ruiz, M. (2016). *Desde Adentro: Casos Prácticos de Gestión en el Estado Peruano.* Instituto de Estudios Peruanos; Lima, Perú.
- Tavera, F. (1998). *El papel de la Etica de la Transformación en las funciones de los Estados del Siglo XXI, III Congreso CLAD, Madrid.*
- Tugendhad, E. (1998). *Ética y Política.* Editorial Tecnos, Madrid, España.
- Vulpian, A., & Devez, B. (1984). *L'Evaluation par la société civile, en: Jean Pierre NIOCHE y R. POINSARD, L'Evaluation des Politiques Publiques, Economica, Paris, Francia.*
- WEI. (2000). *La corrupción en el desarrollo económico.*
- Zovatto, D. (1998). *Financiación política, corrupción y ética de la administración pública en latinoamérica.* Madrid: CLAD.

ANEXO

Anexo 1: Matriz de consistencia

PROBLEMAS	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLE	METODOLOGÍA
<p>PROBLEMA GENERAL ¿De qué manera las políticas públicas actuales del gobierno influyen en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales?</p> <p>PROBLEMAS ESPECÍFICOS 1. ¿De qué manera la articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales? 2. ¿De qué manera la</p>	<p>OBJETIVO GENERAL Determinar la manera en que las políticas públicas actuales del gobierno influyen en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales</p> <p>OBJETIVOS ESPECÍFICOS 1. Determinar la manera en que la articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales 2. Determinar la manera en que la prevención eficaz de</p>	<p>HIPÓTESIS GENERAL Las políticas públicas actuales del gobierno influyen significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales</p> <p>HIPÓTESIS ESPECÍFICOS 1. La articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción influye significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales 2. La prevención eficaz de la corrupción influye en la lucha contra la</p>	<p>VARIABLE INDEPENDIENTE (X) Políticas públicas para la lucha efectiva contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales</p> <p>Dimensiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción • Prevención eficaz de la corrupción • Investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial • Promoción y articulación de la 	<p>TIPO Y MÉTODO DE INVESTIGACIÓN La investigación es de tipo aplicado El método de investigación general es el científico y el método específico el inductivo deductivo, ya que se trata de verificar los lineamientos de políticas</p> <p>POBLACIÓN DE ESTUDIO La Población está conformada por los trabajadores de los gobiernos locales de los distritos metropolitanos de Huancayo, Ica y Pucallpa, que alcanzan a 535 entre nombrados y contratados y a los funcionarios que son 50</p> <p>DISEÑO MUESTRAL El tamaño de muestra se obtuvo utilizando la siguiente formula.</p> $n = \frac{Z^2 N \times p \times q}{(N - 1) \times E^2 + Z^2 \cdot p \times q}$ <p>n = tamaño de la muestra que se desea saber Z = nivel de confianza (95%= 1.96) N = representa el tamaño de la población= 585 p = probabilidad a favor (0.5) q = probabilidad en contra (0.5) E = error de estimación (0.05)</p>

<p>prevención eficaz de la corrupción influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales?</p> <p>3. ¿De qué manera la investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales?</p> <p>4. ¿De qué manera la promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción influye en la lucha contra la</p>	<p>la corrupción influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales</p> <p>3.Determinar la manera en que la investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales</p> <p>4.Determinar la manera en que la promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales</p>	<p>corrupción a nivel de los gobiernos locales</p> <p>3. La investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial influye significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales</p> <p>4. La promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción influye significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales</p> <p>5. El posicionamiento del Perú en espacios internacionales de</p>	<p>participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción <p>VARIABLE DEPENDIENTE (Y)</p> <p>Lucha contra la corrupción a nivel local 201-2016</p> <p>1= En inicio 2= En proceso 3= Logrado</p>	$n = \frac{1.96^2 \cdot 585 \times 0.5 \times 0.5}{(585 - 1) \times 0.05^2 + 1.96^2 \cdot 0.5 \times 0.5}$ <p style="text-align: center;">$n = 232$</p> <p>La muestra, por lo tanto, está conformada por 232 trabajadores distribuidos de la siguiente manera:</p> <table border="1" data-bbox="1422 494 2049 805"> <thead> <tr> <th>DISTRITO</th> <th>No TRABAJADORES</th> <th>Nº Funcionarios</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Huancayo</td> <td>124</td> <td>06</td> </tr> <tr> <td>Ica</td> <td>60</td> <td>02</td> </tr> <tr> <td>Pucallpa</td> <td>39</td> <td>01</td> </tr> <tr> <td>TOTAL</td> <td>223</td> <td>09</td> </tr> </tbody> </table> <p>Técnicas:</p> <p>En la ejecución del proyecto de tesis, se empleó las técnicas de la encuesta.</p> <p>Instrumentos:</p> <p>Durante el proceso de recolección de la información primaria, se empleó el cuestionario</p>	DISTRITO	No TRABAJADORES	Nº Funcionarios	Huancayo	124	06	Ica	60	02	Pucallpa	39	01	TOTAL	223	09
DISTRITO	No TRABAJADORES	Nº Funcionarios																	
Huancayo	124	06																	
Ica	60	02																	
Pucallpa	39	01																	
TOTAL	223	09																	

<p>corrupción a nivel de los gobiernos locales? 5. ¿De qué manera el posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales?</p>	<p>5.Determinar la manera en que el posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción influye en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales</p>	<p>lucha contra la corrupción influye significativamente en la lucha contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales</p>		
--	--	--	--	--

Anexo 2 Matriz de Operacionalización

VARIABLES	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	DIMENSIONES	INDICADORES	ESCALA DE MEDICIÓN
VARIABLE INDEPENDIENTE (X) Políticas Públicas contra la corrupción actuales	La corrupción constituye un problema estructural, complejo y diferenciado. La corrupción, es el acto manifiesto en la relación entre dos personas, donde una de ellas ocupa una posición especial para hacer determinadas cosas que induce mediante beneficios a otros, a algo que lo favorezca, suponiendo una deslealtad hacia el grupo o institución a la que pertenece (Calsamiglia, 2015; 19).	Articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción Prevención eficaz de la corrupción	Consolidación del proceso de Interoperabilidad de las entidades públicas Plataformas Territoriales Anticorrupción en espacios locales. Robustecimiento del Sistema Anticorrupción fiscal y judicial Incremento de la capacidad de procesamiento Implementación de estrategias anticorrupción al interior del municipio Implementación de los Comités de Control Interno y los Planes de Control Interno. Uniformidad del marco normativo sobre ética pública Desarrollo de actividades orientadas a fortalecer valores en los empleados y generadora de incentivos a las buenas prácticas en el municipio Mejora del marco normativo de las declaraciones juradas Diseño y reglamentación de una metodología para promover y facilitar la rendición de cuentas Fortalecimiento del proceso de simplificación administrativa. Mejora del marco normativo sobre transparencia y acceso a la información pública y normas especiales concordantes. Consolidado del marco institucional en materia de transparencia y acceso a la información pública Desarrollo de un mecanismo informático nacional Mejora de capacidades de los funcionarios públicos Actualización del Manual de Organización y Funciones (MOF)	ORDINAL

			Implementación de un Registro Nacional de Servicio Civil con información sobre legajo, sanciones de cada empleado público	
			Identificación de los riesgos de corrupción en las licitaciones y concursos públicos.	
			Implementación de una plataforma de búsqueda de información, accesible y amigable para empleados públicos y ciudadanos.	
			Mejora de los procedimientos de supervisión de los “adicionales de obra”	
			Implementación de una estrategia de acompañamiento técnico a concursos y licitaciones públicas.	
			Puesta en marcha mecanismos de veeduría ciudadana.	
			Seguridad de las capacidades técnicas y éticas de los operadores logísticos.	
		Investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial	Seguridad de la transparencia de la información vinculada a los procesos de corrupción	
			Diseño de mecanismos que favorezcan y alienten la denuncia por parte de los servidores públicos	
		Promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción	Establecimiento de incentivos para las entidades y organizaciones civiles	
			Revisión y actualización del marco normativo referido a la participación ciudadana	
			Promoción y difusión en la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial el uso de los mecanismos de transparencia	
			Promoción de la formación de veedurías ciudadanas y comités de vigilancia en instituciones públicas	

			Introducción de mecanismos de sanción efectiva para casos de incumplimiento del Código de Ética	
			Difusión las buenas prácticas de transparencia en el municipio	
		Posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción	Desarrollo de una estrategia de promoción internacional	
			Promoción de la incorporación a nuevos mecanismos internacionales de lucha contra la corrupción	
			Revisión de los procedimientos de cooperación judicial internacional relacionada a los delitos de corrupción con países con los que se presentan problemas derivados de la aplicación del principio de reciprocidad, legislación distinta, entre otros	
VARIABLE INDEPENDIENTE (Y) Lucha contra la corrupción a nivel local	Viene a ser lucha que corresponde a cada gobierno local de acuerdo al ordenamiento legal vigente, en la que están obligados a realizar audiencias públicas; debiendo existir también audiencias públicas sectoriales de rendición de cuentas, que respondan efectiva y oportunamente a las necesidades de la población. (Proética, 2018)	En inicio	Se cumplen de 0 a 10 de las políticas anticorrupción 2012-2016	ORDINAL
		En proceso	Se cumplen de 11 a 20 de la políticas anticorrupción 2012-2016	
		Logrado	Se cumplen de 21 a más de las políticas anticorrupción 2012-2016	

Anexo 3: Formato o Protocolo de los instrumentos que utilizo

CUESTIONARIO

Esta encuesta es para uso exclusivo de la tesis. “Políticas públicas para la lucha efectiva contra la corrupción a nivel de los gobiernos locales” dirigida a los trabajadores y funciones de las municipales. (La encuesta es anónima. No ponga su nombre ni firme este cuestionario)

Para cada año considere la siguiente calificación: 1. En inicio 2: En proceso 3. Logrado

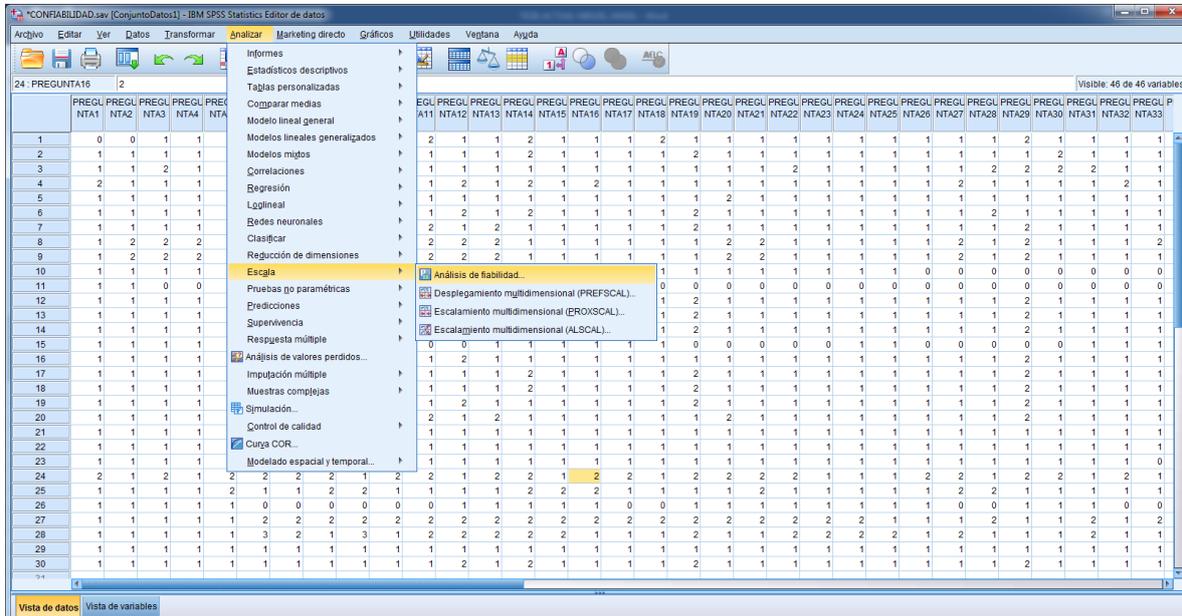
N°	ITEM	Año de Inicio y término	
		2012	2016
ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN			
1	Se ha consolidado el proceso de Interoperabilidad de las entidades públicas encargadas de la lucha contra la corrupción para facilitar el intercambio de información		
2	Se ha creado Plataformas Territoriales Anticorrupción en espacios locales.		
3	Se ha robustecido el Sistema Anticorrupción fiscal y judicial para atender con eficacia los casos de corrupción		
4	Se ha incrementado la capacidad de procesamiento y análisis de data en las entidades encargadas de la lucha anticorrupción		
5	Se ha implementado estrategias anticorrupción al interior del municipio sobre la base de la identificación de los procesos que presentan mayores riesgos de corrupción		
PREVENCIÓN EFICAZ DE LA CORRUPCIÓN			
6	Se ha asegurado la implementación de los Comités de Control Interno y los Planes de Control Interno.		
7	Se ha uniformizado y mejorado el marco normativo sobre ética pública (deberes, prohibiciones, incompatibilidades, procedimientos y sanciones)		
8	Se ha desarrollado actividades orientadas a ii) fortalecer valores en los empleados y ii) generar incentivos a las buenas prácticas en el municipio		
9	Se ha mejorado el marco normativo de las declaraciones juradas		
10	Se ha diseñado y reglamentado una metodología para promover y facilitar la rendición de cuentas por parte de los titulares en la municipalidad.		
11	Se ha fortalecido y profundizado el proceso de simplificación administrativa.		
12	Se ha mejorado el marco normativo sobre transparencia y acceso a la información pública y normas especiales concordantes.		
13	Se ha consolidado el marco institucional en materia de transparencia y acceso a la información pública		
14	Se ha desarrollado un mecanismo informático nacional para el registro y seguimiento de las solicitudes de acceso a la información pública		
15	Se ha mejorado capacidades de los funcionarios públicos en relación a los procedimientos de transparencia y acceso a la información		
16	Se ha actualizado el Manual de Organización y Funciones (MOF) de las municipalidades, estableciendo requisitos para el acceso a cualquier puesto público.		

17	Se ha implementado un Registro Nacional de Servicio Civil con información sobre legajo, sanciones de cada empleado público y otros aspectos relacionados al servicio civil y un Módulo Especial de Transparencia para el acceso ciudadano.		
18	Se ha identificado los riesgos de corrupción en las licitaciones y concursos públicos.		
19	Se ha implementado una plataforma de búsqueda de información, accesible y amigable para empleados públicos y ciudadanos, en torno a las contrataciones públicas.		
20	Se ha mejorado los procedimientos de supervisión de los “adicionales de obra” en el marco de la ejecución de contratos de obra.		
21	Se ha implementado una estrategia de acompañamiento técnico a concursos y licitaciones públicas.		
22	Se ha puesto en marcha mecanismos de veeduría ciudadana en los procesos de contrataciones del Estado.		
23	Se ha asegurado las capacidades técnicas y éticas de los operadores logísticos.		
INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN OPORTUNA Y EFICAZ DE LA CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL			
24	Se asegura la transparencia de la información vinculada a los procesos de corrupción		
25	Se diseña mecanismos que favorezcan y alienten la denuncia por parte de los servidores públicos		
PROMOCIÓN Y ARTICULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DE LA CIUDADANÍA, SOCIEDAD CIVIL Y SECTOR EMPRESARIAL EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN			
26	Se establece incentivos para las entidades y organizaciones civiles que promuevan una cultura de valores		
27	Se revisa concuerda y actualiza el marco normativo referido a la participación ciudadana		
28	Se promueve y difunde en la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial el uso de los mecanismos de transparencia, acceso a la información, participación y vigilancia ciudadana		
29	Se promueve la formación de veedurías ciudadanas y comités de vigilancia en instituciones públicas		
30	Se introduce mecanismos de sanción efectiva para casos de incumplimiento del Código de Ética		
31	Se propicia y difundir las buenas prácticas de transparencia en el municipio		
POSICIONAMIENTO DEL PERÚ EN ESPACIOS INTERNACIONALES DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN			
32	Se desarrolla una estrategia de promoción internacional sobre los avances e iniciativas en materia anticorrupción que se desarrollen en el país		
33	Se promueve la incorporación a nuevos mecanismos internacionales de lucha contra la corrupción		
34	Se revisa y modifica los procedimientos de cooperación judicial internacional relacionada a los delitos de corrupción con países con los que se presentan problemas derivados de la aplicación del principio de reciprocidad, legislación distinta, entre otros		

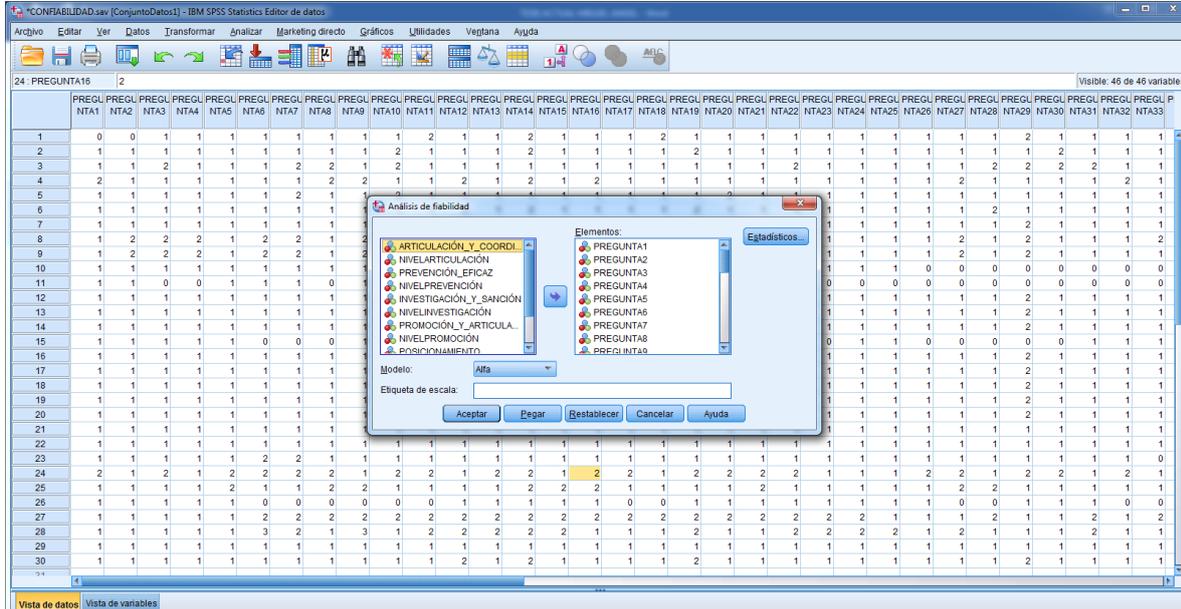
Anexo 4: Confiabilidad

(ALFA CONBRACH)

PASO 1



PASO 2



RESULTADO

Estadísticas de fiabilidad

Alfa de Cronbach	N de elementos
,957	34