

# **Country Report on the National Integrity System in Peru**

**Reporte elaborado por el Instituto APOYO  
por encargo de Transparency International**

**Noviembre, 2001**

\*Investigación conducida por Pierina Pollarolo con la colaboración de Alejandro Salas y los aportes de Sebastián Husni y Ximena Ramírez

# Diagnóstico de la corrupción en el Perú

## Reporte Narrativo

### Indice

1. Introducción
2. Caracterización de la corrupción en el Perú
3. Los componentes del Sistema Nacional de Integridad. Los ocho pilares institucionales de la integridad
  - 3.1 El Poder Ejecutivo
  - 3.2 El Congreso
  - 3.3 El sistema electoral y el financiamiento de los partidos políticos
    - 3.3.1 El sistema electoral
    - 3.3.2 Financiamiento de los partidos políticos
  - 3.4 El sistema judicial
  - 3.5 La administración pública
    - 3.5.1 La carrera administrativa
    - 3.5.2 La contratación del Estado (*Public Procurement*)
    - 3.5.3 La policía y el Ministerio Público
  - 3.6 La Contraloría y otros *Watch Dogs*
    - 3.6.1 La Contraloría General de la República
    - 3.6.2 La Defensoría del Pueblo
  - 3.7 Sociedad civil
    - 3.7.1 Acceso a la información pública
    - 3.7.2 Actuación de grupos de la sociedad civil en asuntos públicos
  - 3.8 Medios de comunicación (*information and public awareness*)
4. Avances en la lucha anticorrupción
  - 4.1 La Procuraduría Ad-Hoc
  - 4.2 Comisiones investigadoras en el Congreso de la República
  - 4.3 Otras medidas

# **Diagnóstico de la corrupción en el Perú**

## **Reporte Narrativo**

### **1. Introducción**

Este documento tiene por objeto caracterizar la corrupción en el Perú a través del examen de los principales componentes del Sistema Nacional de Integridad. Este estudio fue realizado según la metodología propuesta por Transparencia Internacional en los documentos “Proposal for Funding of TI’s Contribution to Global Forum II” y “Preparation of a Country Report for the Global Forum II on Fighting Corruption”.

Esta metodología, que consiste en la solución de preguntas precisas respecto de los aspectos relevantes para analizar la corrupción, permite obtener una comprensión ordenada y completa del fenómeno. La corrupción tiene manifestaciones de tan diverso tipo, orígenes, actores, efectos, etc., que es muy difícil hacer una caracterización que tome en consideración los factores institucionales que la generan o facilitan. Es por esta dificultad que la mayor parte de estudios existentes sobre la corrupción son, o discusiones de modelos económicos teóricos, o recuentos anecdóticos de casos.

La metodología propuesta por TI señala los aspectos básicos a indagar para obtener el panorama institucional completo en un país. El proceso de dar respuesta a cada una de las preguntas planteadas en el cuestionario constituye una investigación, al final de la cual se identifica las áreas más propensas a la corrupción, el tipo de corrupción prevaeciente y las medidas más importantes que se requieren para enfrentarla. Las respuestas a la primera parte de la pregunta (qué dice el marco legal al respecto) permiten detectar los vacíos o contradicciones legales que dan lugar a corrupción, y que pueden ser corregidos por una ley o reglamento. Las respuestas a la segunda parte de la pregunta (cómo se aplica la ley en la realidad) ponen en evidencia las discrepancias entre la ley y la realidad; el siguiente paso es averiguar las razones del incumplimiento de la norma.

Para elaborar la respuesta a la sección “lo que sucede en la realidad”, se consultó fuentes que aseguraran la veracidad de la información contenida allí: investigaciones previamente elaboradas sobre el sector público; información publicada hasta la fecha por la Procuraduría que se encuentra a cargo de la investigación sobre la red de corrupción; y entrevistas con algunos actores importantes que ofrecen credibilidad.

El estudio se elaboró revisando la estructura de corrupción establecida durante el periodo de gobierno del presidente Alberto Fujimori (1990-2000), dada su magnitud y actualidad. A pesar del cambio de régimen a finales del 2000 y los importantes avances en las investigaciones y desmantelamiento de la red de corrupción, existen remanentes de este sistema y su estudio permitirá, no solamente entender los factores que permitieron su creación y permanencia, sino también extraer lecciones para el futuro. Las acciones de gobierno en política anticorrupción a las que alude el estudio comprenden las medidas implementadas por el gobierno de transición encabezado por el Dr. Valentín Paniagua (noviembre 2000-julio 2001) y la actual administración del presidente Alejandro Toledo.

El Reporte Narrativo ha sido elaborado básicamente a partir la información obtenida al responder el cuestionario y de información oficial sobre los avances en las investigaciones. La segunda sección del *Country Report* contiene las respuestas detalladas al cuestionario.

## 2. Caracterización de la corrupción en el Perú

Hasta los primeros meses del año 2000, el Perú no parecía ser un país especialmente corrupto. En el Índice de Percepción de la Corrupción 2000 (CPI) de Transparencia Internacional, elaborado sobre la base de encuestas de opinión realizadas durante el periodo 1998-2000, el Perú obtuvo la posición 41 entre 90 países. A nivel regional, el Perú ocupó la tercera posición, solamente detrás de Chile y Costa Rica.

### AMERICA LATINA

Calificación Regional	País	CPI 2000 Puntuación
1	Chile	7.4
2	Costa Rica	5.4
3	Perú	4.4
4	El Salvador	4.1
- Promedio Regional -		
5	Brasil	3.9
6	Argentina	3.5
7	México	3.3
8	Colombia	3.2
9	Bolivia	2.7
9	Venezuela	2.7
11	Ecuador	2.6

Igualmente, el Latinobarómetro –instrumento de medición de la opinión pública aplicado en 11 países de la región– revela que, al preguntársele a los peruanos sobre cuál consideran el problema más importante que enfrenta el país, solamente el 3% señaló como respuesta la corrupción (mientras que el promedio regional fue de 7%).

¿Cuál considera que es el problema más importante para su país?  
(% de personas que respondieron CORRUPCION)

Argentina	10
Bolivia	9
Brasil	6
Colombia	7
Chile	2
Ecuador	8
México	9
Paraguay	6
Perú	3
Uruguay	3
Venezuela	14
Promedio	7

Noviembre, 1998

Estos resultados se obtenían a pesar de que ya en 1998 se empezó a tener evidencias de la corrupción política, consistente en la utilización del aparato del Estado para apoyar la reelección del Presidente de la República y en presiones a la prensa. Sin embargo, sólo en setiembre del 2000, con la difusión del primero de los videos<sup>1</sup> que habían sido grabados por el Servicio de Inteligencia Nacional, es que se supo de la magnitud de la corrupción.

Las investigaciones realizadas hasta la fecha han permitido descubrir que el régimen había realizado actividades ilegales para eliminar la independencia y/o controlar el poder legislativo, poder judicial, fuerzas armadas, la prensa y otras instituciones, con el doble fin de obtener riqueza personal y permanecer en el poder de manera indefinida. La corrupción operaba de la siguiente manera:

- El asesor del Presidente de la República en temas de seguridad e inteligencia, muy probablemente con el consentimiento y autorización del Presidente de la República, manejaba de manera secreta y centralizada una red de corrupción de gran impacto.
- La actividad extractiva de dinero se realizaba a través de distintas modalidades. Por un lado, las adquisiciones de armamento en el sector Defensa, que se hacían con el carácter secreto<sup>2</sup>, sirvieron para transferir fondos públicos y para obtener comisiones de los proveedores (*bribery*<sup>3</sup>). Por otro lado, se derivó recursos públicos de las asignaciones de Presupuesto de la República destinadas al Ministerio de Defensa (*embezzlement*<sup>4</sup>). Esta apropiación fue facilitada por el carácter de “secreto” que tenía la elaboración y ejecución del presupuesto del sector Defensa. En algunos casos, las asignaciones de recursos fueron autorizadas por el Presidente de la República mediante Decreto de Urgencia (norma excepcional emitida por el Ejecutivo, con rango de ley). También se encuentra bajo investigación la posible utilización del chantaje a narcotraficantes como medio de obtención de recursos, y el chantaje tributario a opositores al régimen. (*extortion*<sup>5</sup>).

---

<sup>1</sup> Cientos de vídeos filmados por Vladimiro Montesinos, jefe de facto del Servicio de Inteligencia Nacional y Asesor Presidencial en materia de seguridad e inteligencia, fueron encontrados. En ellos se registraron detalladamente decenas de actos de corrupción involucrándolo a él y a diversos personajes de los sectores público y privado negociando favores, sobornos, acuerdos políticos, entre otros. A este material filmico se le conoce popularmente como los “vladivideos”.

<sup>2</sup> El secreto estaba autorizado por la ley. Los presupuestos de los Ministerios de Defensa y del Interior tienen carácter de reservados. Sólo la Comisión de Presupuesto del Congreso, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República reciben información. Las adquisiciones con secreto militar requieren de autorización previa de la Contraloría. El decreto de autorización no se publica.

<sup>3</sup> “Bribery is the payment (in money or kind) that is given or taken in a corrupt relationship. A bribe is a fixed sum, a certain percentage of a contract, or any other favour, usually paid to a state official who can make contracts on behalf of the state or otherwise distribute benefits to companies or individuals, businessmen and clients”. Research on Corruption. A Policy Oriented Survey. Norwegian agency for Development Co-operation, NORAD. Oslo 2001. Pag. 14

<sup>4</sup> “Embezzlement is theft of resources by people who are put to administer it. (...) Embezzlement is a form of corruption and power abuse that can develop in closed institutional and moral spheres, independently of the public moral and with few possibilities of public sanction. In many thoroughly corrupt countries, embezzlement is a fundamental part of the resource extractive capacity of a ruling elite, even more important than extraction through bribes”. Idem. Pag 15.

<sup>5</sup> “Extortion is money and other resources extracted by the use of coercion, violence or the threats to use force. (...). Corruption in the form of extortion is usually understood as a form of extraction “from below” by mafias and criminals. (...) Corrupt practices of this kind can, however, also be “from above”, when the state itself is the biggest mafia of them all. This is for instance when the state, and in particular its

Una parte de estos recursos fueron utilizados exclusivamente para el beneficio personal de los involucrados. Otra parte fue empleada para financiar la corrupción de funcionarios, jueces, políticos y medios de comunicación (*fraud*<sup>6</sup>).

- Además, las cabezas de la corrupción administraban otros mecanismos para sobornar. Realizaban favores a la persona, a su familia o a su empresa, tales como dar solución a sus problemas judiciales, u obtener de la administración tributaria o instituciones financieras la condonación de sus deudas. Por otro lado, la filmación de las conversaciones de las personas sobornadas o beneficiadas con la corrupción, en el momento del acto en sí, servía como prueba, para mantener la vigencia del acuerdo y posible extorsión.
- La combinación de estos mecanismos determinó que los demás poderes del Estado, las instituciones públicas y los medios de comunicación fueran pasando progresivamente al control del régimen.
- El régimen aseguró una mayoría oficialista y el apoyo de algunos congresistas de la oposición con pagos de dinero y favores. Muchos congresistas recibieron dinero, ya sea para trasladarse al oficialismo o para, permaneciendo aparentemente en la oposición, apoyar al Ejecutivo en materias específicas. De esta manera, el régimen no sólo aseguró la mayoría en el Congreso, sino también controlaba la conducta de los congresistas. Estas conductas están plenamente probadas con los videos y las grabaciones de audio que el propio Asesor presidencial grababa y que se empezaron a hacer públicos en setiembre del 2000.

Asimismo, las instituciones supuestamente independientes encargadas de organizar las elecciones no actuaron de manera neutral. Existen pruebas de que el Asesor Presidencial coordinaba directamente con los responsables de estos organismos para afectar el proceso y el resultado de las elecciones.

- Jueces y fiscales claves se sometieron a las instrucciones del régimen. Los procesos judiciales más importantes para el gobierno, tanto políticos como económicos, se resolvían según los dictados del asesor del Servicio de Inteligencia.
- Los medios de comunicación concertaban con el régimen el contenido de sus programas periodísticos a cambio de beneficios económicos y/o favores judiciales para sus propietarios.
- La Contraloría General de la República, la agencia independiente de fiscalización, no cumplió con sus funciones. No intervino para fiscalizar la ejecución del sector

---

security services and paramilitary groups, extorts money from individuals, groups and businesses.” Idem, pag 16.

<sup>6</sup> “Fraud is an economic crime that involves some kind of trickery, swindle or deceit. Fraud involves a manipulation or distortion of information, facts and expertise, by public officials positioned between politicians and citizens, who seek to draw a private profit. (...) Fraud is also a broader legal and popular term that covers more than bribery and embezzlement. It is fraud for instance when state agencies and state representatives are engaged in illegal trade networks, counterfeit and racketing, and when forgery, smuggling and other organised economic crime is propped up by “official” sanction and or involvement. It is fraud when politicians and state agents take a share for closing their eyes on economic crimes, and it is serious fraud when they have an active role in it”. Idem pag 15

Defensa, y tampoco solicitó información acerca de las adquisiciones de armamento, para lo cual la Constitución sí la facultaba.

La discrepancia entre la percepción de los ciudadanos y la realidad encubierta tiene que ver con el contexto en el que se inició el gobierno de Fujimori: el descalabro económico y la subversión. El gobierno que inauguró en julio de 1990 el Ingeniero Alberto Fujimori, elegido en segunda vuelta, debía resolver esos dos grandes problemas, sin tener mayoría parlamentaria.

A partir de 1991 el gobierno aplicó una política de ajuste que dio rápidos y visibles resultados en el control de la hiperinflación desatada durante el gobierno anterior. Luego impulsó una política económica fundada en los principios de la subsidiariedad del Estado y libertad económica, de tal manera que se privatizó empresas públicas, se desreguló mercados y se abrió la economía a la competencia externa. Todo ello redujo sustancialmente los puntos de encuentro entre privados y el Estado y, por tanto, las oportunidades de corrupción. El gobierno justificó esta política de reducción de la actividad del Estado y de desregulación de la actividad económica no sólo con argumentos relacionados a la eficiencia económica, sino en la necesidad de erradicar la corrupción que se había desarrollado durante la década anterior, en donde fue común el tráfico de licencias previas de importación, divisas a cambio preferencial, negociaciones en la fijación de precios controlados, autorizaciones y permisos diversos, etc.

Además, diversas entidades del sector público actuaban de manera transparente y eficaz en lo que se refiere a la atención de los usuarios. Así, los ciudadanos empezaron a ser bien tratados en las aduanas, en las oficinas de recaudación de impuestos y en los organismos encargados de recibir y tramitar las quejas por el funcionamiento de servicios públicos y problemas de consumidores.

De esta manera, mientras más limpia y transparente parecía la acción del Estado en materias económicas y administrativas, menos creíbles resultaban para la opinión pública las escasas denuncias acerca de corrupción política que llegaban a difundirse. Así, la limpieza de ciertas áreas del sector público, las visibles, contribuía a facilitar la corrupción en otras, las secretas.

Por otro lado, la subversión que enfrentaba el país desde la década anterior había llevado a la ciudadanía al temor y desaliento, lo que hacía fácil justificar el secreto en las acciones de las fuerzas armadas y de seguridad. Posteriormente, los avances mostrados por el Gobierno en esta materia (con la captura del principal cabecilla del terrorismo en 1992 y la liberación de los rehenes tomados por otro grupo subversivo en 1997) no sólo ocasionaron un incremento en su popularidad, sino también una resistencia de la ciudadanía a discutir posibles casos de corrupción en las fuerzas armadas y policiales y una implícita tolerancia a irregularidades.

Asimismo, permanecía la tradicional y visible corrupción en el poder judicial, policía y municipalidades, lo que tampoco llamaba especialmente la atención de los medios de comunicación y la ciudadanía. Específicamente en el tema judicial, desde hacía décadas que los abogados estaban acostumbrados a tratar con jueces, fiscales y auxiliares de justicia para obtener fallos favorables, incluso si les asistía la razón. Por lo general, en todo estudio de abogados importante debía existir un personaje dedicado a cultivar contactos y amistades en el Poder Judicial. Pero incluso en esas áreas afectadas por la

corrupción crónica el gobierno parecía hacer esfuerzos para eliminar la corrupción que enfrentaban los ciudadanos. Así, en el ámbito judicial el gobierno impulsó una reforma, apoyada por organismos internacionales tales como la USAID y el Banco Interamericano de Desarrollo, que en algún momento mostró resultados visibles importantes para el ciudadano. Igualmente, se instalaron otros mecanismos para controlar la corrupción en la policía (la Defensoría del Pueblo) y las municipalidades (el Indecopi, la agencia supervisora de la competencia que recibe denuncias de los ciudadanos contra las municipalidades por cobros excesivos).

La falta de interés de la población por enterarse y aceptar la existencia de corrupción del más alto nivel también se explica por la falta de información cierta. Se producía muy escasa información financiera del Estado y no se producía ningún tipo de información oficial sobre indicadores de corrupción, como, por ejemplo, número de casos investigados y sancionados.

### **3. Los componentes del Sistema Nacional de Integridad. Los ocho pilares institucionales de la integridad**

El Sistema Nacional de Integridad (SNI), de acuerdo a los planteamientos de Transparencia Internacional, se entiende como el conjunto de elementos que posibilitan que los distintos componentes del Estado y la sociedad civil se organicen y actúen con transparencia, eficiencia y eficacia. Los Sistemas Nacionales de Integridad se caracterizan por un enfoque interdisciplinario que combina diversos elementos políticos, económicos, jurídicos, sociológicos y administrativos.

Las instituciones de un Estado, definidas por Douglas North como las reglas de juego, formales e informales, así como los mecanismos para hacerlas cumplir, que guían las interacciones humanas en la sociedad, son necesariamente entendidas bajo un enfoque sistémico, en donde el poder no se concentra en una sola de ellas, sino que se reparte de manera horizontal entre todas. Esta visión, tiene en el centro un elemento fundamental de responsabilidad o *accountability* en el cual las instituciones que constituyen los pilares del Sistema responden y fiscalizan al resto (vigilan y son vigiladas) y, en última instancia, responden a los ciudadanos.

El periodo de alta corrupción bajo el cual vivió el Perú en los últimos años, implicó la captura o control por parte de intereses particulares de la mayoría de los pilares institucionales de la integridad. En esta sección se resumen las principales conclusiones obtenidas después de responder el cuestionario propuesto por TI.

#### **3.1 El Poder Ejecutivo**

##### ***Mecanismos de fiscalización política (check and balances) no efectivos por la conformación del Congreso y el control del régimen sobre la mayoría oficialista***

Formalmente, el Ejecutivo debe justificar y explicar sus actos ante el Congreso cuando éste lo requiera a los responsables políticos. Además, la Constitución contempla la interpelación de ministros, con la posibilidad de censurarlos. En la práctica, durante la

década de los noventa las explicaciones y justificaciones del Ejecutivo frente al Congreso consistían en presentaciones formales, que siempre terminaban con el voto de confianza. El Congreso nunca solicitó explicaciones a los ministros de Defensa e Interior acerca de las operaciones de las que existían sospechas de irregularidades. Asimismo, la efectividad del mecanismo de la interpelación fue suprimida por la falta de autonomía del Congreso.

### ***Mecanismos judiciales de control muy limitados***

Formalmente, la legislación peruana contiene una serie de mecanismos que protegen al ciudadano frente a posibles arbitrariedades y abusos del Poder Ejecutivo. Estos mecanismos son las llamadas Acciones de Garantía y se ejercen ante el Poder Judicial contra los hechos u omisiones de autoridades o funcionarios que vulneren o amenacen la libertad individual y los derechos protegidos por la Constitución. Además, la Constitución creó el Tribunal Constitucional como el órgano autónomo de control de la constitucionalidad de las leyes o actos de los órganos del Estado.

Sin embargo, la captura del Poder Judicial por intereses políticos en años recientes limitó enormemente la efectividad de estos mecanismos. Así, durante la reforma judicial se instituyeron salas y juzgados especializados en materia de Derecho Público con la aparente finalidad de que existiera coherencia en el tratamiento de las Acciones de Garantía y fomentar la especialización de jueces. Aunque en un inicio se mostró una aparente mejora en la calidad de las sentencias, con posterioridad se comprobó que tales medidas de reforma administrativas fueron dirigidas a la manipulación de los casos. Las salas y juzgados especializados se conformaban con jueces y vocales suplentes y provisionales, lo que hacía que fueran fácilmente influenciados por la precariedad de sus puestos a favor del poder político oculto dirigido por el entonces asesor presidencial Vladimiro Montesinos. Estos magistrados fueron protagonistas de los más cuestionados fallos y acusaciones judiciales de los últimos años, en concierto o presionados por Montesinos, quien gestionaba que se ayudara a sus “clientes” y perjudicara a sus enemigos.

En lo referente a las Acciones de Inconstitucionalidad de las normas, entre 1997 y el 2001 no fue posible la declaración de inconstitucionalidad de las leyes debido a que el Tribunal Constitucional no contaba con el quórum requerido para ello – se requieren seis de los siete votos- pues el Congreso destituyó a 3 de sus 7 miembros cuando éstos resolvieron el caso contra la ley que le permitía una segunda reelección al Presidente Fujimori.

### ***El funcionamiento del Poder Ejecutivo***

En un contexto de amplia libertad y falta de controles institucionales, complementado con el sostenido índice de popularidad presidencial, el Poder Ejecutivo aplicaba métodos de acción voluntaristas, poco transparentes e informales.

- **Gobierno autoritario, voluntarista e informal**  
El régimen del Ingeniero Fujimori intentó resolver los grandes problemas nacionales de una manera centralizada y autoritaria que, en los temas de mayor preocupación para la ciudadanía –inflación y terrorismo- tuvo mucha efectividad. Las autoridades y funcionarios voluntaristas veían los procedimientos y formalidades solamente

como una maraña normativa que obstaculizaba la gestión. El gobierno no se preocupó por modernizarlos y simplificarlos, sino que generó excepciones, a través de normas explícitas, y evasión, a través de prácticas administrativas poco transparentes. Esto se complementaba también con la escasa discusión pública y sinceramiento de las medidas.

- **Falta de Transparencia**  
Durante la década de los noventa el Ejecutivo se mostraba poco dispuesto a ofrecer explicaciones detalladas y compartir la información que sustentaba sus decisiones. Por lo general, se utilizaba un lenguaje ambiguo y críptico, con el fin de que las normas que pudieran tener un impacto negativo en la opinión pública pasaran desapercibidas por la prensa y no se generara un debate público alrededor de ellas. Sin embargo, hasta la fecha no existe ninguna propuesta para regular el proceso de expedición de normas de carácter general del Poder Ejecutivo.
- **Diversidad**  
Debe destacarse que no todas las instituciones del Ejecutivo se desarrollaban bajo el mandato de la corrupción económica y política. Algunas instituciones públicas modernas y gestionadas por tecnócratas, tales como Indecopi, Osiptel y Ositran, desarrollaron esfuerzos al interior del gobierno por promover una mayor transparencia, motivar debidamente sus decisiones y publicar sus proyectos de normas a fin de recibir opiniones de los interesados y el público en general. Otras instituciones eficientes del sector público fueron capturadas por la corrupción política sólo en los últimos años del régimen.

Asimismo, salvo los casos excepcionales que presentaron irregularidades, los procesos de concesión (carreteras, puertos, aeropuerto) y privatización de empresas públicas se mantuvieron en la esfera técnica, con muy poca injerencia de lo político. Aunque el dinero obtenido de la privatización fue utilizado posteriormente por la mafia del régimen, los procesos de privatización en sí mismos fueron transparentes y efectivos en cuanto al número de postores, precio pagado, impugnaciones y otros aspectos.

### **3.2 El Congreso**

#### ***Incumplimiento de función fiscalizadora***

Durante la década de los 90, el Poder Legislativo no hizo uso de sus atribuciones de fiscalización y control sobre los actos del Ejecutivo. Por ejemplo, en materia presupuestaria, si bien la Constitución requiere que el Congreso apruebe el Presupuesto de la República, en la práctica, fue el Ministerio de Economía y Finanzas el protagonista en el proceso presupuestario. Asimismo, categorías importantes de gasto público tenían el carácter de reservados, lo cual favoreció la corrupción. Así, los presupuestos de los Ministerios de Defensa y del Interior no son publicados y sólo la Comisión de Presupuesto del Congreso, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Contraloría General de la República reciben información correspondiente a cada una de las fases presupuestarias de esos sectores. En la práctica, los Ministerios de Defensa e Interior mantuvieron en reserva los niveles de desagregado específico. El Congreso sólo conoció los niveles de partidas genéricas, tales como “personal y obligaciones sociales”,

“bienes y servicios”, “inversiones”, y “otros gastos corrientes”. Ni el Congreso ni la Contraloría, que tenían la facultad de observar dichos montos, exigieron un mayor sustento específico de tales gastos. La “reserva” respecto de los presupuestos de los ministerios de Defensa e Interior favoreció la corrupción económica y política desarrollada durante los últimos años en el país. La mafia corruptora encabezada por el asesor del Servicio de Inteligencia Nacional, disponía de recursos ilimitados para sobornar a políticos, jueces y funcionarios.

### ***Congresistas capturados***

Como se ha señalado anteriormente, muchos congresistas de la oposición pasaron al oficialismo de manera abierta o encubierta gracias a pagos mensuales de importantes sumas. Ello ocurrió a pesar de que los congresistas son muy bien remunerados desde 1995; actualmente la remuneración mensual de un congresista asciende a aproximadamente US\$ 4,500, además de US\$ 4,500 para gastos operativos. Este salario es un ingreso muy atractivo que debería desalentar la búsqueda de mayores ingresos.

Una posible explicación para este comportamiento de los congresistas es la debilidad del vínculo con sus electores. En todas las elecciones generales pasadas, los congresistas fueron elegidos por distrito nacional único, lo que no contribuye a fortalecer, el sentimiento de deberse a sus electores por parte del congresista, y el interés de pedir cuentas por el comportamiento del congresista, por parte de los ciudadanos.

### ***Ausencia de reglas referentes a regalos y hospitality (cortesías y atenciones)***

El reglamento del Congreso no contempla ninguna norma sobre estos aspectos, a diferencia del reglamento anterior, que tuvo vigencia hasta 1995. Al no existir ninguna regulación al respecto, los congresistas no tienen ninguna obligación de hacer transparente la aceptación de regalos y beneficios. No se aplica ningún criterio para determinar cuándo los beneficios que obtiene un Congresista de personas y empresas privadas son legales y cuándo constituyen beneficios cuestionables.

## **3.3 El sistema electoral y el financiamiento de los partidos políticos**

### **3.3.1 El sistema electoral**

#### ***Instituciones capturadas***

La Constitución diseña un sistema electoral compuesto por tres instituciones formalmente autónomas: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). El JNE fiscaliza la legalidad de los procesos; la ONPE es la encargada de organizar todos los procesos electorales; y el RENIEC tiene a su cargo el registro de electores. La procedencia de los directivos de estos organismos debería garantizar su imparcialidad. En el caso del JNE, se trata de un cuerpo colegiado integrado por representantes designados por el Poder Judicial, el Colegio de Abogados de Lima y las Universidades públicas y privadas. Los jefes de los otros dos organismos son

nombrados por el Consejo Nacional de la Magistratura, el organismo autónomo a cargo de la evaluación y selección de jueces.

Durante las elecciones realizadas entre 1995 y 2000, las autoridades electorales no tuvieron independencia, como lo demuestran las grabaciones realizadas por el Servicio de Inteligencia Nacional, en las que se los observa negociando acuerdos con el régimen. Esta condición cambió radicalmente con el Gobierno de Transición el cual convocó a elecciones en el 2001, apoyado en instituciones electorales ampliamente reconocidas como imparciales por la opinión pública y los observadores electorales nacionales y extranjeros.

La manipulación que se realizó del poder electoral se inició con el control de sus autoridades. Por un lado, el presidente del JNE era nombrado por un Poder Judicial que, en la práctica, estaba intervenido por el régimen. Lo mismo ocurría con el representante del Ministerio Público y con el de las universidades públicas, éste último nombrado por las comisiones interventoras designadas por el Poder Ejecutivo. Esto, unido a las gestiones realizadas por el asesor presidencial Vladimiro Montesinos para sobornar o presionar a los funcionarios, derivó en la manipulación del proceso de referéndum que solicitaba un sector de la ciudadanía para impedir la segunda candidatura del entonces presidente y luego en el proceso de las elecciones del año 2000.

### **3.3.2 El financiamiento de los partidos políticos**

#### *Ausencia de reglas*

La Constitución contempla algunas reglas muy generales sobre el financiamiento de partidos políticos. Así, declara que deben aprobarse leyes que aseguren “la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado”. La Ley de Elecciones contiene algunas disposiciones relacionadas con la declaración de ingresos y gastos de los grupos políticos que participan en elecciones, los cuales tienen la obligación de presentar su proyección de gastos antes de la elección y, luego de realizada, una declaración acerca del monto y los conceptos de gasto. Un reglamento del JNE señala que este organismo puede solicitar información adicional. Cabe resaltar que estos reglamentos se refieren a las proyecciones de gastos y su destino, focalizándose únicamente en la información acerca de la contratación de avisos publicitarios en los medios de difusión. Las normas no regulan la presentación y publicación de información acerca de los donantes y el monto de cada donación; no hacen obligatoria la publicación de las cuentas de los partidos políticos y tampoco establecen procedimientos transparentes para su revisión.

En el Perú nunca han existido regulaciones dirigidas a hacer más transparente el financiamiento de los partidos políticos. Socialmente resultaba aceptable que los candidatos con mayores posibilidades de triunfo recibieran fuertes sumas de dinero, especialmente de los empresarios privados. Entre los políticos siempre ha existido consenso para no introducir restricciones y obligaciones de publicación.

Se puede considerar que la falta de regulación acerca de los ingresos y egresos de los partidos, movimientos políticos y candidatos contribuyó en gran medida al entorno propicio para la corrupción política desarrollada durante los últimos años en el país. Por

ejemplo, en uno de los videos grabados por el SIN se aprecia a un congresista de la oposición recibiendo de un representante de Vladimiro Montesinos una suma de dinero para la campaña electoral de su esposa, quien en ese momento era candidata en elecciones municipales. A cambio del dinero, el congresista se comprometía a obstaculizar investigaciones parlamentarias acerca de operaciones de compra de armas. En el proceso de investigación el acusado ha sostenido su defensa en el hecho de que no está prohibido por la ley recibir donaciones de privados. Hechos más graves que ese fueron posibles gracias al vacío normativo respecto de este tema: durante las elecciones municipales de 1998 y presidenciales del 2000 los candidatos oficialistas fueron financiados con recursos públicos.

### **3.4 El sistema judicial**

#### ***Problemas antiguos justificaron reforma***

En el Perú el sistema judicial no funciona adecuadamente: los procesos judiciales son ineficientes (altos costos y lentitud en los procesos), hay influencia política, las decisiones judiciales son inciertas, existe corrupción, y el acceso a la justicia es desigual. Como resultado de estas características, el sistema judicial promueve la inseguridad jurídica. Desde hace décadas, existe consenso en la urgente necesidad de avanzar no sólo en reformas de procedimientos y en mejoramiento de la infraestructura, sino también de fortalecer la independencia y capacidad de los jueces, de manera que el Poder Judicial actúe como un contrapeso de los otros Poderes del Estado y que no sea vulnerable a grupos de poder económico y social.

La reforma ejecutada durante el régimen de Fujimori, que se inició de manera auspiciosa con el apoyo de amplios sectores, fue simplemente una pieza del plan del régimen por controlar todas las instituciones relacionadas a la justicia en el país: Ministerio Público, Consejo Nacional de la Magistratura, Academia de la Magistratura y el Tribunal Constitucional.

En sus primeras etapas, la reforma aplicó medidas innovadoras que modernizaron y dinamizaron el aparato administrativo del Poder Judicial, lo que tuvo impacto positivo en la administración de justicia masiva. También se fortaleció la Oficina de Control de la Magistratura, instancia que realizó importantes acciones de control que concluyeron en la destitución de magistrados y auxiliares jurisdiccionales. Asimismo, se realizó esfuerzos para elevar el nivel académico de los magistrados, a través de programas de formación de aspirantes y actualización y perfeccionamiento.

Sin embargo, en conjunto, la reforma dejó un saldo negativo, por lo siguiente:

1. Cambio sistemático de los magistrados que mostraban independencia para apartarlos de casos de interés político, ya sea a través del traslado o sometimiento a procesos de investigación. Esto se instrumentalizó a través de medidas supuestamente dirigidas a acelerar la solución de conflictos. Se crearon muchas salas y juzgados transitorios, del despacho judicial corporativo y de juzgados y salas especializadas, que también fueron utilizados con fines de control político de los jueces.
2. Existencia de un número excesivo de magistrados provisionales y suplentes a los que, además, se les hace competentes para resolver los casos de mayor implicancia

política. Esto porque los magistrados provisionales o suplentes pueden responder más fácilmente a las indicaciones externas, dado que no tienen seguridad en su puesto.

3. Abdicación de la competencia del Poder Judicial para el juzgamiento de delitos de traición a la patria y otros delitos graves cometidos por civiles, los que han pasado a ser vistos por el fuero privativo militar, desnaturalizando así, la esencia del fuero privativo militar, que es resolver únicamente los delitos de función cometidos por las fuerzas policiales y militares.

Además, la reforma no logró resolver los problemas medulares más antiguos: la falta de capacidad y la corrupción. Hasta ahora, una gran proporción de magistrados no tienen el nivel profesional y ético suficiente para cumplir adecuadamente su función. Por ello, prefieren basarse en formalidades, porque ello les permite escudarse en razones “objetivas” para acceder o denegar los pedidos de las partes frente a lo “subjetivo”, que podría ser su propio criterio de justicia. Así, ahora se tiene la percepción de que se ha retrocedido debido a la falta de independencia política.

### ***Limitada autonomía de los Magistrados***

Formalmente los jueces y magistrados son independientes. Las normas son claras y extensas en cuanto a su independencia, su nombramiento basado en mérito y carrera, y a garantías contra la remoción arbitraria. Así, según la Constitución y las leyes, todos los magistrados que ejercen función jurisdiccional pertenecen a la carrera judicial. El nombramiento de los magistrados se realiza previo concurso público de méritos y evaluación personal, proceso que compete al Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), un organismo independiente, compuesto por representantes de distintas organizaciones.<sup>7</sup> El desarrollo de la carrera se da a través de los ascensos, para lo cual se formulan cuadros de méritos, tomándose en consideración la antigüedad y la trayectoria en cuanto a la tramitación y resolución de los procesos, idoneidad moral, sanciones y medidas disciplinarias, grados académicos, distinciones, publicaciones. Los magistrados sólo pueden ser removidos por causas graves<sup>8</sup>. La remoción se realiza previo proceso de investigación por parte de la Oficina de Control de la Magistratura del Poder Judicial.

Sin embargo, un alto porcentaje de jueces (74%) no tiene estabilidad por ser provisionales o suplentes. Los magistrados provisionales han sido designados para ejercer el cargo en un determinado nivel jerárquico pero asumen temporalmente una magistratura superior. Los magistrados suplentes son abogados que se desempeñan temporalmente como magistrados por designación de la Comisión Ejecutiva. Esta figura fue creada para cubrir temporalmente las plazas de magistrados que se encontraban de vacaciones o de licencia. El número de jueces provisionales y suplentes se incrementó durante la década de los 90 por dos razones. En primer lugar, porque en 1992 el gobierno, que en ese entonces había asumido unilateralmente facultades extraordinarias,

---

<sup>7</sup> Un miembro elegido por la Corte Suprema en Sala Plena; un miembro elegido por la Junta de Fiscales Supremos; un miembro elegido por los Colegios de Abogados del país; dos miembros elegidos por los demás Colegios Profesionales del país; un miembro elegido por los Rectores de las Universidades Nacionales del país; y un miembro elegido por los Rectores de las Universidades Particulares del país. Este número puede ser ampliado con dos miembros adicionales elegidos por el mismo Consejo entre sendas listas propuestas por las instituciones representativas del Sector Laboral y del Empresarial.

<sup>8</sup> Como, por ejemplo, atentar gravemente contra la respetabilidad del Poder Judicial y por haber recibido una sentencia de pena privativa de la libertad por delito doloso.

cesó a numerosos jueces. En segundo lugar, la reforma judicial requirió jueces adicionales para acelerar la administración de justicia y eliminar el *stock* de casos sin resolver. Este proceso significó la creación de un tercio más de juzgados y salas transitorias (aproximadamente 400), muchos de los cuales se mantienen hasta la fecha. La mayor parte de estas plazas fueron encargadas a jueces provisionales o suplentes.

Al no estar protegidos por la garantía de inamovilidad en el cargo, los jueces provisionales y suplentes están en una situación más vulnerable frente a la influencia política y económica. Estos magistrados pueden ser removidos de la instancia en la que se desempeñan y ser trasladados a otro juzgado o sala. Para los provisionales, la posibilidad de retornar a su despacho de origen tiene dos efectos negativos: sufrir una reducción significativa de sus ingresos y bajar de nivel jerárquico, lo que tiene mucha importancia en una institución tan vertical como el Poder Judicial. Los magistrados suplentes son más vulnerables todavía, pues al cancelárseles el encargo se les priva de su empleo.

Una de las soluciones que frecuentemente se plantea para resolver este problema es el nombramiento en el plazo más breve posible de todos los jueces y vocales que se requieran. Por otro lado, ello tiene cierta dificultad mientras no termine el proceso de descarga procesal y no se conozca con exactitud el número de magistrados que se necesita en el Poder Judicial en la actualidad. Desde esta perspectiva, la solución del problema tendría que empezar por la estimación del número de plazas permanentes que requiere el país.

### **3.5 La administración pública**

#### **3.5.1 La carrera administrativa**

##### ***Diversidad de regímenes***

La Ley de Bases de la Carrera Administrativa aprobada en 1984 establece el régimen que se aplica a la mayor parte de servidores públicos. Esta norma contiene disposiciones referidas a las condiciones de ingreso, estabilidad y ascensos de la administración pública, encuadrándose dentro de los principios generales de la carrera administrativa comunes a otros países: ingreso por concurso por el nivel más bajo del grupo ocupacional, estabilidad, orden de méritos e igualdad de oportunidades en la carrera pública. Como cuerpo normativo, el DL 276 continúa vigente, aunque muchas de sus disposiciones han sido dejadas sin efecto por normas legales, o son ignoradas por prácticas administrativas. La carrera administrativa establecida por el DL 276 no comprende a los funcionarios que desempeñaban cargos políticos o de confianza. Igualmente, no son parte de la carrera administrativa, por estar regulados por normas especiales, los miembros del Poder Judicial, Poder Legislativo, Cuerpo Diplomático, Institutos Armados, Magisterio (profesores). Las normas especiales que regulan el régimen laboral de estos grupos de servidores públicos tienen una orientación similar a la ley de Carrera Administrativa. En algunos casos contienen beneficios mayores.

Un instrumento aplicado en los últimos años para evitar la inflexibilidad del régimen laboral del sector público y los efectos de un costoso régimen público de pensiones ha sido la asignación del régimen laboral privado a grupos específicos de servidores

públicos, especialmente los de las entidades nuevas o reformadas. En tales casos, no se aplican necesariamente las normas sobre concurso público para el ingreso, ascensos, sanciones y procedimientos administrativos establecidos por el DL 276; cada institución ha definido su propia política en estas materias. El régimen privado permite ofrecer remuneraciones más atractivas, las cuales pueden estar fijadas directamente por la entidad, dentro de los parámetros aprobados por el Ministerio de Economía y Finanzas para cada uno de los casos. Sin embargo, este régimen no resuelve temas centrales. Así, por ejemplo, los servidores públicos sujetos a la ley del sector privado son vulnerables a despidos arbitrarios.

No existen cifras confiables sobre el número de servidores públicos en el país, y, menos aún, un registro central que reúna información de todos ellos. Una comisión establecida por el Gobierno de Transición<sup>9</sup> estimó que existen 945,000 trabajadores públicos (sin contar los que trabajan en los gobiernos locales). Una parte importante de ellos está regulada por regímenes laborales especiales (militares, policías, jueces, diplomáticos, profesionales de la salud y maestros). El resto está sujeto al DL 276, o al régimen laboral privado, al régimen de contratación profesional o presta sus servicios a través de empresas (*services*). Así, el concepto de la carrera administrativa se ha diluido y ha perdido importancia.

### ***Carrera pública desprestigiada***

La carrera administrativa está desprestigiada frente a la opinión pública. El sistema no ofrece los incentivos adecuados para que los mejores profesionales aspiren a ingresar y permanecer al servicio del Estado. El grupo de entidades a las que se les permitió contratar personal con el régimen privado y pagarles mejores remuneraciones ha podido conformar una burocracia eficiente y motivada. Frente a ello, el personal del resto del sector público se muestra desalentado, mal remunerado y relegado. No existen encuestas y estudios empíricos que lo demuestren, pero una rápida observación de los funcionarios de más alto nivel de los ministerios concluye que quienes ejercen realmente los roles técnicos más importantes no son parte de la carrera administrativa.

La administración del personal con el régimen de la carrera administrativa es compleja. Las normas que regulan la carrera administrativa constituyen un sistema complicado, con muchas normas que derogan partes, que, a su vez, son derogadas por otras normas. La jurisprudencia en esa materia es ambigua y contradictoria. Por todo ello, cuando se trata de sancionar a un servidor público por irregularidades, la entidad pública debe tener mucho cuidado de cumplir cada uno de los requisitos, las formalidades y trámites. De lo contrario, la decisión administrativa puede ser revertida por el Poder Judicial, que podría ordenar la reposición del servidor.

El marco legal no contiene regulaciones importantes para asegurar la independencia y transparencia del servicio público. Por ejemplo, no existen regulaciones acerca de la aceptación de regalos y *hospitality*, ni sistemas de protección para los *whistle blowers*. Sólo recientemente se aprobó una norma que prohíbe el nombramiento o la contratación de personas con quienes el funcionario que decide tiene relación de parentesco. Sin embargo, estas restricciones son evadidas con figuras tales como el destaque de personal a otras instituciones.

---

<sup>9</sup> Comisión Multisectorial encargada de Estudiar la Situación del Personal de la Administración Pública Central, creada por DS 004,2001,TR. Publicó su informe el 15 de julio de 2001.

### **3.5.2 La contratación del Estado (*Public Procurement*)**

Las reglas para adquisiciones públicas contenidas en la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (CAD) requieren de licitaciones competitivas con libre concurrencia de postores para todas las adquisiciones que superen los montos establecidos cada año por la Ley Anual de Presupuesto de la República. La norma establece varios procesos, que se aplican según el tipo de operación: el concurso para el caso de servicios; licitación, para el caso de bienes y construcción de obras; y adjudicación directa, para el caso de bienes, servicios y obras que se encuentren dentro de los topes establecidos por ley. Esta norma es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades públicas, incluyendo organismos autónomos, dependencias del Poder Judicial, gobiernos locales y empresas públicas, con algunas excepciones previstas por la ley. La ley de CAD contempla algunos casos en los que no es obligatoria la licitación o el concurso, ya sea por la modalidad de exoneración o por no-aplicación de toda la ley de adquisiciones. En todos los casos de exoneración de licitación o concurso se debe cumplir previamente con la formalidad de aprobarse y publicarse la norma, debidamente fundamentada, que la autoriza. En el caso de las adquisiciones que tienen el carácter de secreto militar o de orden interno, la resolución que las autoriza no es publicada en el diario oficial. Además de los supuestos de exoneración contemplados en la ley, se han creado por ley regímenes especiales de contratación para instituciones específicas, con el fin de agilizar sus operaciones, o se han aprobado autorizaciones puntuales por Decreto de Urgencia (norma del Ejecutivo que tiene efectos de norma de rango de ley por razones extraordinarias).

En general, puede decirse que el diseño de la CAD incorpora una serie de medidas dirigidas a garantizar la publicidad y transparencia de las operaciones, al punto que muchas de ellas resultan formalidades exageradas y paralizantes para la gestión pública. Así, las leyes y reglamentos que regulan los procesos han sido adecuadamente difundidas; existen requerimientos severos para que las entidades públicas difundan sus planes de adquisiciones y las bases de las operaciones específicas (sin la publicación en los plazos establecidos, el proceso se anula); no se permite la contratación directa de una sola fuente, salvo casos especiales que tienen que ser debidamente fundamentados; los actos más importantes del proceso deben realizarse en audiencias públicas; un tribunal independiente revisa en última instancia administrativa las impugnaciones de los procesos. Las áreas vulnerables en esta materia fueron las compras de los sectores Defensa e Interior y las exoneraciones a los procesos de libre concurrencia.

#### ***El secreto***

Las adquisiciones de los sectores Defensa e Interior siempre han sido poco transparentes. La ley les asignaba en general el carácter de "secretas" sin determinar el tipo de bienes o servicios que se debían considerar de tal manera. Por ello, cuando se exoneraba de licitación o concurso la norma autoritativa no era publicada. Estas operaciones fueron millonarias y son parte de diversas investigaciones, tanto a nivel judicial como del Congreso. Por los resultados preliminares de estas investigaciones, se conoce que estas operaciones fueron el origen de la apropiación de fondos públicos por parte de Vladimiro Montesinos y el ex Presidente Fujimori.

### ***Las exoneraciones a los procesos de libre competencia***

La mayor parte de las exoneraciones al concurso o licitación autorizadas de acuerdo a la ley de CAD fueron sustentadas en las causales de “emergencia” o “urgencia”. En muchos casos, ello estuvo relacionado con las dificultades que enfrentaron las entidades públicas por no haberse preparado oportunamente para cumplir con la nueva ley (concursos para la selección de servicios de seguridad, o contratación de seguros, por ejemplo) o para solucionar rápidamente problemas no previstos por la ley (como la adquisición de medicinas por lotes, por ejemplo).

Las irregularidades se presentaron en los casos de exoneraciones puntuales aprobadas mediante Decreto de Urgencia. Se está investigando actualmente varias denuncias por corrupción, como la adquisición directa de maquinaria y medicinas procedentes de China.

Una deficiencia importante en el marco normativo es la ausencia de un registro de empresas con antecedentes de soborno, a las que se debería inhabilitar para contratar con el Estado.

#### **3.5.3 La Policía**

La Policía Nacional es una institución centralizada, que depende del Ministerio del Interior. El Director de la Policía no tiene autonomía. Al ser un cargo de confianza, su permanencia es determinada por el Presidente de la República en calidad de Jefe Supremo de la Policía Nacional del Perú.

De acuerdo a las normas, el ingreso a la Policía Nacional se efectúa por concurso de méritos y sólo para quienes hayan cursado estudios superiores en las Escuelas e Institutos de la Policía Nacional del Perú u otros de similares categorías. Los ascensos se realizan tomando en consideración factores de rendimiento profesional, valor potencial para el servicio policial y tiempo de servicios en la jerarquía. Los miembros de la Policía están sujetos a cambios de puesto por orden del director, necesidades del servicio; ascensos; especialización; o límites de permanencia. En la práctica, las decisiones del Director General se encuentran afectadas por figuras con mayor rango político e institucional. Para los ascensos, por ejemplo, se supone que el Director General debe atender al legajo y evaluaciones de la dirección de personal de la institución, pero en última instancia, pesan mucho las opiniones y recomendaciones que recibe, especialmente en el nivel de coroneles y generales.

La Policía Nacional sufre de corrupción tradicional. Las bajas remuneraciones, la ausencia de sistemas adecuados de control interno y sanciones justas, las carencias de infraestructura y otros factores confluyen para hacer de la policía un cuerpo de efectivos desalentados y muy vulnerables a la corrupción, tanto menuda como de gran escala. Es ya una costumbre extendida el pago de sobornos a los policías de tránsito; y se sabe de policías involucrados con bandas de delincuentes, secuestros y tráfico de drogas. Desde hace algunas décadas, la policía es la institución que, en las encuestas de opinión, encabeza el listado de las instituciones menos confiables.

Si bien existe una Oficina General de Quejas y Denuncias, el número de quejas y denuncias tramitadas es bastante bajo porque la ciudadanía no confía en la capacidad y

voluntad de los superiores para investigar y sancionar los delitos que se cometen al interior de la institución. Así, no existe ningún mecanismo eficiente de control e investigación acerca de las actividades de la policía. Sólo la prensa y la Defensoría del Pueblo ejercen desde fuera algún control.

### **3.6 La Contraloría General de la República y otros *Watch Dogs***

#### **3.6.1 La Contraloría General de la República**

El Contralor General es el funcionario de mayor rango del Sistema Nacional de Control, que supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control. La Constitución garantiza independencia al Contralor, quien es designado por Comisión Permanente del Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo, por un periodo de 7 años. Durante su período de funciones, el Contralor sólo puede ser removido por falta grave, como, por ejemplo, infringir la Constitución, abandonar el cargo y cometer delitos en el ejercicio de sus funciones causando daño pecuniario significativo al Estado. El proceso de remoción se tramita ante el Congreso, mediante una “Acusación Constitucional”.

Los Contralores designados durante el régimen de Fujimori fueron personas de confianza del Ejecutivo, nombrados gracias a la mayoría parlamentaria del oficialismo, y se mostraron muy dóciles en el ejercicio de su cargo.

Durante ese periodo, las principales investigaciones de la Contraloría estuvieron relacionadas con las actividades de los gobiernos locales, en las que se detectaron serias irregularidades en una importante cantidad de casos. Sin embargo, en términos económicos, el conjunto de estas investigaciones representa un monto prácticamente ínfimo si se lo compara con algunos pocos casos de gastos en armamento en los que estuvo involucrado el régimen. Cabe destacar que denuncias periodísticas importantes y con significativos elementos de credibilidad no fueron investigadas. Por ejemplo, algunas de las omisiones del Contralor de la República, señor Víctor Enrique Caso Lay, fueron:

- Desvíos de fondos con fines electorales.
- Gastos en el sector defensa y de transportes (carreteras), que constituyeron las partidas más importantes de gastos en el gobierno anterior.
- Compras excesivas de medicina por Essalud, entidad que maneja el seguro social de salud.
- Manejo de los fondos destinados al Servicio de Inteligencia.
- Manejo de los fondos destinados al Palacio de Gobierno.

Se puede decir que en lugar de ser un organismo de control, la Contraloría funcionó, por el contrario, como un organismo de apoyo a la organización delictiva, contribuyendo a las extorsiones. Una parte importante de sus investigaciones se dirigían, más bien, a los ministros o funcionarios del gobierno que no se alineaban a los objetivos turbios del régimen.

### **3.6.2 La Defensoría del Pueblo**

La Defensoría del Pueblo es un organismo autónomo creado por la Constitución de 1993, encargado de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad y de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. El Defensor del Pueblo es elegido por el Congreso con voto calificado. Luego de su elección, goza de total independencia en el ejercicio de sus funciones. No está sujeto a mandato imperativo, ni recibe instrucciones de ninguna autoridad. Sólo puede ser removido por negligencia, delito o incompatibilidad.

El Defensor del Pueblo emite informes de recomendación luego de investigaciones de casos concretos y también por su gestión general. Presenta informe al Congreso una vez al año y cada vez que éste lo solicite. Un extracto de los informes es publicado en el Diario Oficial “El Peruano”. Por mandato de las normas, en los informes se debe indicar el número y tipo de quejas presentadas, aquellas que fueren rechazadas y sus causas, así como de las que hubiesen sido objeto de investigación y el resultado de las mismas.

Incluso durante el régimen de Fujimori, la Defensoría del Pueblo cumplió un rol importante como institución a la que pueden recurrir los ciudadanos para la defensa de sus derechos, especialmente en el área de derechos humanos. El lanzamiento y buen desempeño de esta institución se fundamentó en el prestigio y liderazgo del primer Defensor del Pueblo y el compromiso de la cooperación internacional. Por ejemplo, a pesar de que el gobierno no está obligado a adoptar las recomendaciones del Defensor del Pueblo, se estima que aproximadamente la mitad de las recomendaciones formuladas fueron implementadas. A partir de 1998, el trabajo de la Defensoría se hizo más difícil con los sectores del Ejecutivo más ligados a la red de corrupción.

El Defensor del Pueblo actuó con independencia y nunca fue removido del cargo. Su puesto vacó por renuncia cuando decidió participar en las elecciones como candidato a la Presidencia de la República. Esto ha sido considerado negativo para la institución, por el riesgo de que el Congreso, al evaluar los candidatos para el cargo en la siguiente elección, tenga en cuenta el factor político más que los méritos personales. Por ejemplo, los congresistas podrían hacer una elección calculada para evitar crear en la Defensoría un futuro rival político importante.

## **3.7 Sociedad civil**

### **3.7.1 Acceso a la información pública**

La Constitución reconoce a las personas el derecho de solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, exceptuando las informaciones que afectan la intimidad personal y otras que pueda excluir la ley. Este derecho constitucional no ha sido regulado por una ley específica, pero existían otros instrumentos legales que facilitaban a los ciudadanos la oportunidad de informarse:

- La Ley de Simplificación Administrativa reconoce como derecho de los usuarios el de acceder sin limitación alguna a la información de a los procedimientos administrativos en los que sean partes interesadas.
- La Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, aprobada por el Congreso hacia finales del régimen de Fujimori, obliga al Ejecutivo a publicar sus proyecciones macroeconómicas, así como los supuestos en que se basan, e informes semestrales de avance con relación a las metas previstas.
- La Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada obliga a todas las entidades públicas a publicar sus correspondientes TUPAs (textos únicos de procedimientos administrativos), que contienen los únicos requisitos exigibles y los costos para la tramitación de los procedimientos administrativos que se siguen ante la entidad.

Además, durante el Gobierno de Transición se aprobó una norma que establece el marco básico para el acceso del ciudadano a la información sobre finanzas públicas. Se establecen los mecanismos de publicación de la información así como de su metodología, y se precisa qué tipo de información deberán publicar las entidades públicas en general y la información que debe ser publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas y otros organismos de ese sector. Asimismo, se motivó a las entidades públicas a crear procedimientos internos para cumplir con los pedidos de información.

A pesar de estas normas, el acceso a la información es difícil y costoso. Las entidades públicas muestran favoritismo por ciertos medios de comunicación, mientras que a otros se les dificulta el acceso. A nivel municipal el problema es aún mayor. En muchos casos, el problema de falta de recursos en el sector público es el motivo por el cual no se cuenta con la información, ya que las instituciones no disponen ni de las personas ni de los materiales necesarios para generar, ordenar y procesar la información. Así, las entidades públicas demoran en entregar la información (o niegan tenerla); exigen requisitos innecesarios; y cobran tasas exageradas por ello.

Estos problemas reafirman la necesidad de que se elabore una ley marco sobre el acceso a la información pública, no sólo las referentes a información de finanzas públicas, sino también al resto de información de carácter público, que asegure la profundización y continuidad de los esfuerzos realizados en este campo. El portal del Congreso, por ejemplo, no fue aprobado por ninguna norma, lo que deja abierta la posibilidad de que, en el futuro, la información que hoy publica el Congreso sea restringida.

### **3.7.2 Actuación de grupos de la sociedad civil en asuntos públicos**

Los siguientes indicadores demuestran que el sector privado no ha cumplido un rol activo en vigilar la actuación del sector público:

- No existen canales estables de cooperación entre el sector público e instituciones de la sociedad civil. En ocasiones se suscriben convenios, especialmente cuando se trata de la ejecución de proyectos de la cooperación internacional (los cuales en muchas ocasiones lo piden como un requisito).
- Existen muy pocos grupos de ciudadanos o empresas que realicen campañas contra la corrupción.

- Son muy escasas las organizaciones privadas que realizan monitoreo del desempeño del gobierno. Algunas ONG lo hacen en temas muy específicos. Por ejemplo, la asociación privada Manuela Ramos da seguimiento a los temas relacionados a la mujer, como la mortalidad materno-infantil). Otras instituciones monitorean temas puntuales, como el medio ambiente, política anti drogas, y temas electorales.

Esta situación ha cambiado en los últimos meses, registrándose un mayor dinamismo e interés por parte de la sociedad civil organizada por discutir el tema corrupción en diversos foros, proporcionar diagnósticos y propuestas a las autoridades y la opinión pública, e incluso en formar alianzas entre organizaciones para incorporar la lucha contra la corrupción en sus agendas de trabajo. En este sentido, destacan los siguientes esfuerzos:

- Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA). Esta comisión de trabajo, convocada por el gobierno de transición, compuesta por integrantes de la sociedad civil de reconocida probidad provenientes de diferentes sectores, tuvo como finalidad la elaboración de un documento de diagnóstico y de propuestas de políticas públicas anticorrupción, que fueron presentadas a la administración del Presidente Toledo. El documento final se trabajó considerando cuatro grandes áreas: institucionalización, ética pública, transparencia y rendición de cuentas y vigilancia ciudadana. El esfuerzo incluyó la realización de foros regionales que alimentaron el proceso.
- Coalición Anticorrupción Proética. Integrada por organizaciones de la sociedad civil de reconocido prestigio: Asociación Civil Transparencia, Comisión Andina de Juristas, Instituto Prensa y Sociedad y Asociación de Exportadores. La Coalición convocó como primer actividad pública, en junio del 2001, a la Primera Conferencia Nacional Anticorrupción. En este foro coordinado con el Ministerio de Justicia, se abordó el tema desde diversos ángulos gracias a la participación de autoridades de primer nivel del sector público, personalidades del ámbito privado y especialistas internacionales. El evento sirvió además para poner en discusión los avances del plan nacional anticorrupción elaborado por la INA. Entre las líneas de acción de Proética se encuentran propuestas educativas, el monitoreo de contrataciones públicas, la elaboración de encuestas y sondeos de opinión pública y la ampliación de la coalición. A la fecha no se conocen otras actividades de la Coalición.
- Primer Foro Empresarial Descentralizado Anticorrupción. Esfuerzo del sector empresarial, convocado por la Cámara de Comercio de Lima, que reunió a empresarios nacionales y expertos nacionales e internacionales durante tres días para debatir en torno a este problema. Mediante el uso del sistema de videoconferencia e Internet, cientos de empresarios, académicos y sociedad civil en general de todo el país participaron de este evento.

Adicionalmente, existen diversas organizaciones nacionales y locales que entre sus líneas de acción mencionan el tema anticorrupción. Sin embargo, cabe aclarar que la mayoría de las iniciativas anticorrupción son nuevas y que no se conoce en la mayoría de estos casos un componente con actividades concretas, continuas y de incidencia.

### **3.8 Medios de Comunicación (*information and public awareness*)**

La Constitución y las leyes garantizan la libertad de expresión y la libertad de prensa. Durante el segundo gobierno de Fujimori la información era manipulada por el régimen y los movimientos políticos no tuvieron acceso equitativo a los medios en las campañas electorales. Luego de la caída del gobierno de Fujimori, se han difundido numerosos videos grabados en el Servicio de Inteligencia Nacional que muestran cómo el régimen logró el control de la televisión. Todos los propietarios de canales de televisión de señal abierta aparecen conversando con el asesor de inteligencia, Vladimiro Montesinos, sobre sus políticas de información. Algunos, más sumisos que otros, consultaban diariamente el contenido de sus noticieros, negociaban sobre los periodistas que contrataban o mantenían en los programas, concertaban su línea editorial y solicitaban “primicias” de gran venta, tales como entrevistas exclusivas a los terroristas presos.

La manipulación de la prensa fue facilitada por los serios problemas financieros y las importantes deudas tributarias que agobian hasta ahora a los canales de televisión. Los propietarios de estos medios solicitaron o recibieron propuestas de reducción de sus pasivos a cambio de injerencia del régimen en sus políticas de información.

Además, la manipulación también se produjo con la asignación de la publicidad estatal entre los diferentes medios. Cabe destacar que, en el segundo periodo del gobierno de Fujimori, se promulgó una norma legal que regulaba el canje de deudas tributarias por publicidad, que favoreció a los canales de televisión, radios y periódicos morosos y perjudicó, en términos relativos, a los que se encontraban al día en sus pagos.

En el caso de la prensa escrita, el régimen manejaba, a través de testaferros o de convenios informales, toda la información que se publicaba en los periódicos de bajo costo pero de gran influencia. Otros periódicos eran gestionados por sus propietarios con un ánimo comercial que no consideraba ningún principio ético. Ellos se prestaron para dañar la imagen de algunas figuras públicas, comprometiendo su honra, y permanecieron impunes, gracias a la inacción del Poder Judicial, que nunca desalentó tales conductas.

En las elecciones del 2000, cuando el ex presidente Fujimori fue candidato a presidente, la prensa fue completamente parcializada. El partido del gobierno, Perú 2000, monopolizó prácticamente todo el espacio para propagandas electorales y se restringió el acceso a los demás candidatos. En la segunda vuelta del mismo proceso, por la presión de líderes de opinión y de organismos de supervisión electoral internacionales, el régimen suavizó la presión sobre los medios y se abrió tímidamente el acceso, pero en horarios de poca sintonía y a precios exorbitantes. Más aún, los programas periodísticos de varios canales de televisión y, principalmente, en el canal de Estado, privilegiaron las actividades electorales del candidato presidente.

El tema de la televisión es particularmente sensible por dos razones. Por un lado, es el medio de mayor impacto e influencia en la opinión pública. Por otro lado, dado que utiliza un bien público escaso, el espectro electromagnético, la televisión requiere de licencia del Estado. Estas licencias fueron otorgadas hace muchos años sin concursos ni subastas, y se vienen renovando casi automáticamente. En la práctica, la renovación de las licencias no depende del cumplimiento de ciertos requisitos ni tampoco del

desempeño que tuvo el medio en cuestión en el periodo anterior. Actualmente, algunos grupos políticos están promoviendo la idea de establecer algún tipo de instancia que vigile el comportamiento de los canales de televisión, para condicionar la renovación de las licencias. Estas iniciativas, sin embargo, son rechazadas por la mayor parte de líderes de opinión y periodistas, quienes señalan el grave peligro de censura y manipulación que subyace a cualquier intento de evaluar o monitorear la prensa.

#### **4. Avances en la lucha anticorrupción<sup>10</sup>**

El gobierno de transición (noviembre 2000-julio 2001) inició algunas medidas anticorrupción como elemento central de su plan de gobierno. Por su parte, el gobierno del presidente Toledo ha mantenido algunas de éstas y ha iniciado otras acciones complementarias. El campo de la investigación, persecución y de acciones judiciales contra los miembros de la red de corrupción ha sido, en ambos gobiernos, el principal aspecto abordado, prestando hasta el momento menor atención a la prevención, formulación de políticas y educación en esta área.

Varias instancias oficiales han estado abocadas a la investigación de los hechos ocurridos durante los diez años de gobierno de Fujimori. El Ejecutivo con la creación de la Procuraduría Ad-Hoc, el Congreso con la instalación de diversas comisiones y sub-comisiones investigadoras y, la administración de justicia, con la participación del Ministerio Público y el Poder Judicial a través de fiscales y jueces especializados.

Los logros conseguidos con las investigaciones desde que se hiciera público el primer vídeo en el que se observa un caso concreto de corrupción son significativas, dada la magnitud de la red que operaba en el país. Sin embargo, los avances se han visto afectados en momentos por limitaciones de presupuesto, por la existencia de remanentes de la red de corrupción aún operando en algunos sectores y, principalmente, por la falta de claridad en los campos de acción y coordinación entre las instancias dedicadas al tema de la lucha contra la corrupción.

Por otro lado, se han tomado medidas específicas en otros campos, como la implementación de portales de información y transparencia por parte del Ejecutivo y el Congreso, la convocatoria a la Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA), y más recientemente, con el nombramiento de un “Zar Anticorrupción”.

##### **4.1 La Procuraduría Ad-Hoc<sup>11</sup>**

Fue el expresidente Fujimori, paradójicamente, quién el 3 de noviembre del 2000 instaló la Procuraduría Ad-Hoc para el caso Montesinos (luego ampliada para el caso Fujimori), con el fin de defender los intereses del Estado en los casos de corrupción. Al momento de la designación de la misma, toda la estructura del Estado se encontraba copada por las cabezas visibles de la organización criminal. En el Ministerio Público se encontraba la Fiscal de la Nación, quien ejercía un poder autoritario sobre los fiscales subalternos. La Corte Suprema y una parte importante del Poder Judicial estaban

---

<sup>10</sup> Esta sección no incluye la totalidad de medidas específicas que se han desarrollado desde la instalación del gobierno de transición, limitándose a describir aquellas de mayor impacto e innovación.

<sup>11</sup> Información tomada del Informe de la Procuraduría Ad-Hoc correspondiente al mes de octubre (2001).

controlados por un emisario de Montesinos. El Congreso de la República era dominado por el oficialismo y se encontraba plagado de tráfugas. Los altos mandos militares eran subordinados al régimen y lo mismo ocurría con otras instituciones del Estado, como el Tribunal Constitucional, la Organización Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Jurado Nacional de Elecciones, entre otras.

Una vez instalado, el gobierno de transición dotó de todas las facilidades a la Procuraduría Ad-Hoc. Desde su origen, ésta instancia encabezada por el abogado José Ugaz y apoyada en un grupo de abogados de prestigio y conocidos por su capacidad profesional y calidad moral, diseñó la estrategia para enfrentar este encargo y comenzó con las investigaciones. Al inicio, dado que el sistema penal peruano no estaba preparado para enfrentar un problema de criminalidad de tal magnitud, fue necesario diseñar e implementar un sistema ágil y eficaz. Para ello, la Procuraduría propuso una serie de leyes que cumplieran con estos fines.

Ley N° 27380	Creación de un Sistema de Fiscales Anticorrupción, con una sala penal y jueces especializados anticorrupción.
Ley N° 27379	Faculta a los fiscales anti-corrupción a solicitar a los jueces la adopción de Medidas Cautelares fuera de proceso, con el fin de evitar la fuga de los imputados.
Ley N° 27378	Establecimiento de un régimen de Beneficios por Colaboración Eficaz.
Ley N° 27399	Facultad de imponer Medidas Cautelares Personales a los funcionarios con derecho a antejuicio.
R.S. N°281-2001-JUS	Reglamenta la intervención del Procurador Ad-Hoc en los acuerdos por Beneficios.
D.S. N° 029-2001-JUS y Res N° 964-2001-MP-FN	Regula la Administración de bienes incautados y embargados.
D.S. 035-2001-JUS	Reglamenta la Ley de colaboración eficaz.
D.U. N° 122-2001	Creación del Fondo Especial de Administración de Dinero Obtenido Ilícitamente en perjuicio del Estado.

La labor de la Procuraduría, en esta primera etapa, ha consistido principalmente en investigar los posibles casos de corrupción y denunciar los mismos ante el Ministerio Público y/o el Poder Judicial. Se gestionaron y ejecutaron diversas órdenes de captura, lo que ha posibilitado contar con un importante número de detenidos, entre los que destacan: una Fiscal de la Nación, un Vocal Supremo, un Fiscal Provincial Penal, un alcalde, cuatro congresistas, un Magistrado Electoral, un Jefe de la ONPE, tres exministros de Estado, quince generales y un almirante.

A medida que estos procesos avanzan en las otras instancias, la Procuraduría representa los intereses del Estado en estos juicios, ya sea impulsando los procesos, impugnando resoluciones, aportando pruebas o interviniendo en las diligencias judiciales en que puede participar.

A fines de octubre del 2001, existen alrededor de 200 investigaciones en curso, que involucran a más de 1200 investigados. Se espera que todo el proceso, hasta que se dicten y ejecuten las sentencias, demore, por lo menos, cinco años. Sin embargo, el trabajo futuro de la Procuraduría ya está relativamente encaminado y lo que se requerirá será más una labor de seguimiento y de apoyo a la Fiscalía y al Poder Judicial.

**INVESTIGACIONES DE CORRUPCION  
EN CURSO 1/**

<b>INVESTIGACIONES</b>	<b>195</b>
Investigaciones fiscales	107
Procesos judiciales	81
Comisiones investigadoras en el Congreso	7
<b>INVESTIGADOS</b>	<b>1226</b>
Ministerio Público	694
Poder Judicial	532
<b>PROCESOS</b>	<b>420</b>
Cárcel	72
Arresto domiciliario	41
Extranjero	6
Comparecencia	296
Libertad provisional	5
<b>PROFUGOS</b>	<b>112</b>

1/ A fines de octubre del 2001.

2/ Investigados y procesados que han sido derivados a la Fiscalía o al Poder Judicial. No incluye a los cientos de sospechosos o investigados actualmente por la Procuraduría.

Por otro lado, a la fecha se logró congelar alrededor de US\$200 millones en diversas plazas a nivel mundial y se han recuperado aproximadamente US\$50 millones.

**FONDOS DE LA CORRUPCION  
CONGELADOS 1/  
(US\$ millones)**

<b>Estados Unidos</b>	<b>19.0</b>
Venero	19.0
<b>México</b>	<b>1.5</b>
Malca	1.5
<b>Grand Cayman</b>	<b>33.2</b>
Juan Valencia	16.6
Malca	13.4
Trinidad	1.6
Venegas	1.6
<b>Suiza</b>	<b>107.8</b>
VMT	70.0
Venero	10.3
Joy Way	10.9
Duthurburu	2.1
Hermoza	14.5
<b>Luxemburgo</b>	<b>5.0</b>
Hermoza	5.0
<b>Otros</b>	<b>38.0</b>
<b>Total</b>	<b>204.5</b>

1/ A fines de octubre del 2001.

El gobierno del Presidente Alejandro Toledo, en reconocimiento la labor realizada por la Procuraduría, ratifico el apoyo y la continuidad a las labores de esta instancia

#### **4.2 Comisiones investigadoras en el Congreso de la República**

El Congreso de la República asumió a partir de noviembre del 2000 un papel central en la lucha anticorrupción. Ese mes se instaló con 110 votos a favor, ningún voto en contra y ninguna abstención la Comisión Investigadora del Ex Asesor de Inteligencia Vladimiro Montesinos. El objetivo de la comisión fue el de determinar el origen, movimiento y monto del dinero existente en las cuentas bancarias del ex asesor en el Perú y en el extranjero como producto de los presuntos delitos de enriquecimiento ilícito, narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas y corrupción de funcionarios.

A raíz de la labor de esa comisión, presidida por el congresista David Waisman, el actual Congreso instalado en julio del presente año, ha intensificado sus actividades en la investigación de casos de corrupción y diversificado sus campos de acción. Esto a conducido a la creación de cinco comisiones:

- Comisión Investigadora encargada de producir un informe, con conclusiones y recomendaciones, tomadas como base la labor realizada por la Comisión que presidió el ingeniero David Waisman, sobre la actuación, el origen, movimiento y destino de los recursos financieros de Vladimiro Montesinos Torres, y su evidente relación con Alberto Fujimori Fujimori.
- Comisión Investigadora de la gestión de Alberto Fujimori Fujimori, como Presidente de la República, y de formular las recomendaciones pertinentes para hacer efectiva la responsabilidad de quienes, teniendo derecho a antejuicio, infringiendo, durante su mandato, la Carta Fundamental y las Leyes.
- Comisión Investigadora encargada de indagar la concertación y renegociación de la deuda pública externa, contraída por el gobierno peruano durante el período 1990-2000, con organismos internacionales, banca internacional, gobiernos extranjeros y otros.
- Comisión Investigadora para analizar los delitos económico-financieros perpetrados en el período 1990 al 2001 en el proceso de privatización, el uso de recursos del Estado para el salvataje de empresas bancarias y no bancarias, licitaciones públicas, el uso de recursos públicos para conformar una red de corrupción, el uso de la SUNAT y ADUANAS como mecanismos de chantaje y presión o de evasión tributaria y el mal uso de donaciones y otras ayudas recibidas, entre otros.
- Comisión Investigadora de la influencia irregular ejercida durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) sobre el Poder Judicial, el Ministerio Público y otros poderes e instituciones del Estado vinculadas con la administración de justicia.

Si bien estas comisiones han aportado información valiosa y han alertado a la opinión pública sobre la magnitud que alcanzó la corrupción durante el régimen de Fujimori, y a diferencia del Ministerio Público y la Procuraduría pueden hacer denuncias penales y acusaciones constitucionales, en el Congreso hay actualmente comisiones, subcomisiones y grupos de trabajo dedicados al tema corrupción, que en total suman 108. Esta cifra es alarmante si se considera que existen sólo 120 congresistas y que 99 de éstos se encuentran vinculados a estas labores. Además, tanto las subcomisiones

como los grupos de trabajo, estudian temas que ya son tratados por alguna de las cinco grandes comisiones investigadoras, duplicando el trabajo.

Otro de los problemas de duplicidad de funciones aparece cuando el Congreso investiga algunos temas que ya se encuentran en investigación en algún otro organismo, como puede ser la Fiscalía o el Poder Judicial. Esto no sólo genera una duplicidad de esfuerzos, sino que entorpece la actividad investigadora del Poder Judicial y el Ministerio Público, quienes ven afectada su labor cuando testimonios que se han recabado reservadamente, en el contexto de los procesos o investigaciones, se ventilan públicamente a través de las sesiones televisadas de las comisiones investigadoras.

### **4.3 Otras medidas**

#### ***Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA)***

Convocada por el Ministerio de Justicia durante el gobierno de transición, ésta comisión de trabajo se integró con representantes de la sociedad civil de reconocida probidad y compromiso con el país. Durante sus cerca de cuatro meses de trabajo elaboró un documento de diagnóstico y de propuestas de políticas públicas anticorrupción, que fueron entregadas al Presidente Toledo. Además de foros de consulta regional, el esfuerzo integró un informe del Banco Mundial sobre la percepción que tienen los peruanos (empresarios, funcionarios públicos y usuarios) acerca de la corrupción, basado en encuestas de opinión realizadas en febrero y marzo del 2001.

#### ***Portales (Internet) de Información y Transparencia Pública***

Este esfuerzo iniciado por el gobierno de transición y el Congreso por ampliar la oferta de información al público en general, aún se encuentra en desarrollo y su alcance es limitado. Sin embargo, es considerado un paso fundamental en la estrategia por hacer al gobierno más transparente y por acercarlo a los ciudadanos. Algunos de los elementos incluidos en los portales son:

- Portal del Estado Peruano. Tiene como objetivo convertirse en la Ventanilla única de entrada en Internet a toda la información de las diferentes instituciones del Estado, así como a los principales trámites que se realizan en las mismas. Contiene: Directorio de Instituciones del Estado, Guía de trámites, Compras y adquisiciones del Estado, Oportunidades de Negocio, Noticias Oficiales, Boletines Informativos y Servicios Útiles. Cabe mencionar que su sección de Compras y Adquisiciones funciona únicamente como "cartelera electrónica", es decir, solo es utilizada para difundir los anuncios de licitaciones, las bases y la notificación del resultado, así como la legislación respectiva.
- Portal de información del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En este portal se puede encontrar información acerca de los principales indicadores y proyecciones de la economía, resumen de los Planes Estratégicos de los diferentes sectores del Estado, gastos del gobierno central (SIAF-SP), un directorio de las entidades públicas, los estados financieros de las empresas públicas (FONAFE), la lista de bienes inmuebles del Estado, datos sobre deuda interna y externa, información sobre proveedores del Estado, entre otros.

- Portal Parlamentario: Transparencia y Sociedad. Incluye la relación de cargos que ocupan los parlamentarios en el Congreso, los proyectos de ley que estos presentan y sus votaciones en las sesiones plenarias. Además, información de carácter económico y administrativo, como sus gastos en bienes y suministros, en telefonía, en mensajería, en gasolina, en viajes y otros rubros.

### ***Policía Anticorrupción***

El gobierno del Presidente Toledo creó una nueva división de la policía para apoyar las labores de la fiscalía y los jueces en las investigaciones sobre la red de corrupción. Esta división policial depende administrativamente del jefe de la Policía Nacional, y en cuanto a sus funciones, del Poder Judicial y la Fiscalía, con la finalidad de apoyar al equipo de jueces y fiscales que está investigando a la red de corrupción. Entre sus funciones, la policía anticorrupción investigará y hará seguimiento a los sospechosos de delitos de corrupción y efectuará capturas y detenciones relacionadas.

### ***Nombramiento del “Zar Anticorrupción”***

El presidente Toledo designó como consejero de alto nivel de la Presidencia de la República para temas de lucha contra la corrupción y promoción de la ética y la transparencia en la administración pública “zar anticorrupción” al decano del Colegio de Abogados de Lima. Para evitar duplicidad de funciones con otras instancias, el zar anticorrupción no tendrá a su cargo la investigación de hechos pasados, tarea que corresponde al Ministerio Público, el Poder Judicial, el Parlamento, los procuradores del Estado y la Contraloría General de la República. Los principales objetivos a cumplir son la docencia ética en todos los niveles del gobierno y la prevención, para asegurar que los fondos públicos sean utilizados correctamente. Uno de los primeros encargos que tendrá que cumplir será el de redactar un Código de Ética de la Administración Pública.

### ***Comisión Nacional de Lucha Contra la Corrupción y la Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública***

A mediados del mes de noviembre, se emitió un Decreto Supremo mediante el cual se crea esta Comisión que dependerá de la Presidencia del Consejo de Ministros y que será presidida por el zar anticorrupción. La conforman, además, ministros de Estado, el Contralor de la República, el Defensor del Pueblo, un representante de la Conferencia Episcopal y tres miembros de la sociedad civil. La finalidad de la Comisión es proponer la política nacional de prevención y lucha contra la corrupción.

Tanto la designación del zar anticorrupción como el anuncio de creación de la Comisión son hechos muy recientes, por lo cual aún no existe claridad sobre sus funciones ni avances en sus labores.