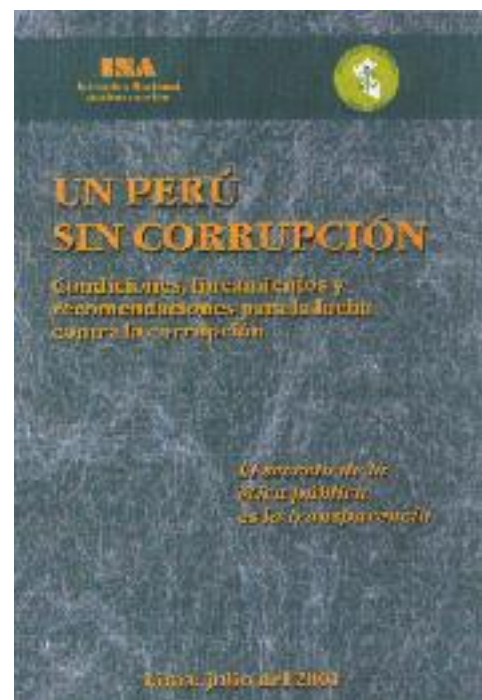


Un Perú sin corrupción

Condiciones, lineamientos y recomendaciones para la lucha contra la corrupción

Iniciativa Nacional Anticorrupción



El grupo Iniciativa Nacional Anticorrupción, INA, define la corrupción como el uso y abuso del poder público en provecho propio. Por lo general, la motivación de beneficios privados aparece como elemento desencadenante de los actos de corrupción.

Aun cuando constatamos que la corrupción es un fenómeno de carácter transnacional, sabemos también que tiene larga data y arraigo en nuestra historia patria. En el Perú, la corrupción no solamente denota una ausencia de sentido de nación, sino que progresivamente pone en riesgo la viabilidad del país. Sin lugar a dudas, la corrupción empobrece a la nación: la debilita en tanto proyecto y la empobrece materialmente haciendo más pobres a los pobres.

Las causas, formas y alcances de la corrupción son cada vez más complejos y abarcan todos los ámbitos, tanto públicos como privados, de la sociedad peruana. El diagnóstico que presenta el grupo Iniciativa Nacional Anticorrupción, INA, nos demuestra que los políticos, académicos y ciudadanos interesados están cada vez más próximos a dilucidar la compleja maraña y los mecanismos de cada uno de sus componentes. Sobre todo, se comparte el sentimiento y la convicción de que la corrupción debe ser combatida como paso previo y consustancial al desarrollo económico y democrático de nuestra nación.

Es indiscutible que si las leyes funcionaran, la corrupción habría estado bajo control. Sin embargo, existe toda una cultura paralela al sistema legal que impide que éste se cumpla. Nuestra meta es generar las condiciones para que se desarrolle una cultura de transparencia y probidad. Para lograr esto es preciso poner en marcha un plan integral con una estrategia de plazos medianos y largos que implique: la creación de un organismo especializado en combatir la corrupción, la revisión de las leyes existentes, y la elaboración de nuevas leyes específicas contra la corrupción que enfatizan la transparencia, los controles y las sanciones que acarrea la transgresión de la ley. Paralelamente, es indispensable realizar un trabajo intensivo de prevención y educación, y fortalecer la vigilancia ciudadana.

El INA propone tener en cuenta cuatro requisitos fundamentales y cuatro lineamientos centrales para la elaboración del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción. Los requisitos son: el rechazo a la impunidad, la construcción de una alianza político-social contra la corrupción a largo plazo basada en la articulación de intereses, el fortalecimiento del liderazgo público y privado mediante la construcción de la voluntad política y el establecimiento de un coto a la corrupción sistémica. Los lineamientos son: institucionalizar la lucha contra la corrupción, fortalecer la ética pública, fomentar la transparencia y el rendimiento de cuentas e impulsar la vigilancia ciudadana.

Sin embargo, el INA considera que, aplicada por separado, ninguna de las recomendaciones dadas en los lineamientos podrá llevarnos a los resultados a que aspiramos. Es necesario responder de manera integral al problema de la corrupción.

La Iniciativa Nacional Anticorrupción está convencida de que el liderazgo político, el conocimiento y la información junto con la vigilancia ciudadana producirán menor corrupción y mayor gobernabilidad en nuestro país. Con seguridad, la voluntad política permitirá el afinamiento y la realización del Plan Nacional Anticorrupción en el menor plazo y con el mejor resultado posible.

Condiciones del Plan Anticorrupción

El éxito de la lucha anticorrupción sólo es posible si se cumple con asegurar cuatro condiciones políticas y sociales que comprometen sobre todo a los gobiernos, pero también a las instituciones de la sociedad civil y a los ciudadanos como individuos: rechazo a la impunidad, la constitución de una alianza político-social contra la corrupción a largo plazo basada en la articulación de intereses, el fortalecimiento del liderazgo público y privado y el establecimiento de un coto a la corrupción sistémica.

Rechazo a la impunidad

La percepción de los usuarios de los servicios de la administración pública sobre impunidad frente a los actos de corrupción es fundamentalmente negativa. Prejuicios como que los responsables nunca son perseguidos, que todos conocen los actos de corrupción y nadie los denuncia, hasta asumir que quienes denuncian los actos de corrupción salen perjudicados (Banco Mundial, 2001), están muy presentes en el imaginario de las personas.

Para conseguir el respaldo social y ciudadano, una estrategia de lucha contra la corrupción requiere revertir la sensación de impunidad imperante en el país. Para crear, la población necesita de acciones

ejemplificadoras. Sin embargo, esta reconstitución de la confianza pública no resulta una tarea sencilla, en la medida en que lo recurrente en nuestra historia contemporánea ha sido, más bien, la no sanción de los delitos ligados al mal uso de los fondos públicos.

En este sentido, las acciones emprendidas por la Procuraduría Ad-Hoc y por los jueces y fiscales anticorrupción son importantes pasos de lo que debe ser un esfuerzo nacional de lucha contra la corrupción. Estas acciones constituyen, sin duda, un primer eslabón del mismo y permitirán que las posteriores acciones y medidas tengan credibilidad. Por ello, sus acciones deben reforzarse no sólo para que su labor se desarrolle en las mejores condiciones sino también, para que el plan en ejecución gane mayor legitimidad y se afirme. para bien, la sensación de no impunidad.

Constituir una alianza político-social contra la corrupción a largo plazo basada en la articulación de intereses

Las iniciativas puramente estatales, además de confundirse con iniciativas gubernamentales que desaparecen o se debilitan con los cambios de gobierno, resultan insuficientes para combatir la corrupción. A su vez, las iniciativas de la sociedad civil, por más exitosas que fueren, además de insuficientes, pueden resultar marginales al carecer del respaldo o reconocimiento oficial. La experiencia latinoamericana enseña que la concertación entre el Estado y la sociedad civil en la lucha contra la corrupción es sustantivamente más eficaz que las iniciativas estatales o particulares por separado.

Las principales instituciones comprendidas en la alianza político-social serían el Presidente de la República y el Poder Ejecutivo, el Congreso, los partidos políticos, los medios de comunicación, los empresarios, las iglesias, las universidades, los colegios profesionales, las organizaciones de trabajadores,

las organizaciones sociales y movimientos sociales de base y las organizaciones no gubernamentales. Esa alianza tendría una diversidad de espacios de articulación y relación: mesas de concertación, iniciativas locales, regionales o nacionales, campañas nacionales, etc.

Fortalecer el liderazgo público y privado: construir voluntad política.

La lucha contra la corrupción requiere de liderazgos decididos y claros al interior de las organizaciones, en particular dentro del Poder Ejecutivo. Los responsables de los sistemas de control no ejercen la iniciativa para conducir las instituciones, a diferencia de los líderes de las organizaciones.¹

La voluntad política hay que construirla: y este proceso es el reflejo de complejas circunstancias que reúnen las aspiraciones de los líderes individuales, el cálculo de los beneficios que pueden derivar de los cambios de las normas y del comportamiento, y la creencia en la capacidad para reunir el apoyo apropiado para vencer la resistencia a las reformas contra la corrupción.

Fortalecer la voluntad política requiere que los reformadores se replanteen cómo desplegar las acciones anticorrupción para evitar lo que se ha convertido en un patrón recurrente en las reformas de la corrupción: apatía-escándalo-reforma-apatía.

Establecer un coto a la corrupción sistémica

La corrupción sistémica ha sido el carácter distintivo de la forma cómo la corrupción operó en nuestro país durante la década pasada. Lo innovador, por llamarlo así, fue el copamiento o captura del Estado por parte del núcleo corrompido y corruptor, y la succión-direccionamiento que éste impuso a las redes preexistentes y dispersas de la corrupción institucional.²

El ordenamiento desde el vértice del Estado dio una nueva y más peligrosa amplitud a la práctica de la corrupción. Esta se convirtió en la política subrepticia del régimen, bajo la cual se ordenó un conjunto diverso de políticas públicas: copamiento del Poder judicial y del Ministerio Público, inmovilización del Tribunal Constitucional, sometimiento del Poder Electoral y de las Fuerzas Armadas, y neutralización y compra de algunos medios de comunicación.

Que el núcleo corruptor se haya puesto en evidencia a partir de las acciones de la procuraduría y los jueces y fiscales anticorrupción, y que la perversidad de sus acciones -que configuran la corrupción sintética se visibilice para el conjunto de la ciudadanía no significa, necesariamente, que tal grado de corrupción no pueda volver a presentarse.

Inmunizar al Estado y a la sociedad contra la corrupción sistémica es, pues, una necesidad prioritaria. En este sentido, se requiere un primer núcleo de acciones concentradas alrededor del poder político, entendiendo por ello no sólo los diferentes ámbitos de acción del gobierno y de los funcionarios públicos, sino también de los actores políticos en su conjunto.

El proceso de inmunización social y estatal frente a la corrupción sistémica debe, en consecuencia, concentrar esfuerzos en el reforzamiento de los controles, principalmente del Poder Ejecutivo, Legislativo y judicial, la transparencia de las acciones públicas de los gobernantes, en todo ámbito, y el control ciudadano sobre la gestión pública.

Lineamientos del Plan Anticorrupción Institucionalizar la lucha contra la corrupción

Diagnóstico

La década de los ochenta culminó con una enorme crisis de gobernabilidad: partidos sin legitimidad, instituciones quebradas por el desgobierno, hiperinflación y subversión en crecimiento. Esta situación se agravó con el triunfo electoral en segunda vuelta, en 1990, de un candidato sin partido, sin mayoría parlamentaria, sin plan de gobierno. Los primeros años del nuevo gobierno tornaron aún más crítico el panorama: el nuevo Presidente, Alberto Fujimori, reemplazó su debilidad partidaria por una alianza con la cúpula de las Fuerzas Armadas. asumió parcialmente el plan de gobierno de ajuste estructural de su oponente, y descartó cualquier iniciativa seria de concertación con las otras fuerzas políticas parlamentarias.

El 5 de abril de 1992, Alberto Fujimori propició un autogolpe en alianza con las Fuerzas Armadas; disolvió el Congreso de la República y las Asambleas Regionales, y paulatinamente intervino el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Tribunal Constitucional. La presión, sobre

todo, de la comunidad internacional y las protestas nacionales obligaron al gobierno a comprometerse en un retorno, limitado y administrado desde el mismo poder, a la democracia, convocando a elecciones 25 para un nuevo Congreso y elaborando una nueva Constitución.

El autogolpe sirvió para legitimar y legalizar un sistema de gobierno hiperpresidencialista, autoritario, desafecto a las instituciones y contrario a su Independencia, adversario de la transparencia en la toma de decisiones gubernamentales y proclive a cultivar el secreto entre los integrantes de la cúpula gobernante. Este diseño de gobierno creó las bases para la organización de una red corrupta, organizada desde el centro mismo del poder político, que ahondó aún más la crisis institucional. La Constitución de 1993 se encargó de consagrar el presidencialismo autoritario.

La sistemática política de destrucción y sumisión de las instituciones se la puede encontrar revisando las principales leyes de copamiento del Estado, entre algunas de ellas: la Ley 26546 que creó la Comisión Ejecutiva del Poder judicial; la Ley 26618, que redujo de seis años a seis meses el plazo para presentar una acción de inconstitucionalidad; la Ley 26623, que formó el Consejo de Coordinación judicial; la Ley 26859, Ley General de Elecciones para la re elección; la Ley 26898, que permitió el Copamiento del jurado Nacional de Elecciones, y la Ley 26933, que restringió las atribuciones del Consejo Nacional de la Magistratura.

Después de diez años de régimen autoritario y de ocho meses de transición democrática, el reto es reconstruir un sistema de control constitucional y administrativo del poder, sustentado en un equilibrio de poderes y en una activa participación ciudadana.

Como expresión de voluntad política Indubitable que contribuya a sentar las bases de una coalición de intereses públicos y privados para la lucha contra la corrupción, en el ámbito de la institucionalización se proponen las siguientes medidas.

Recomendaciones

1. La creación de una institución autónoma encargada de la tarea especializada de promover y supervisar la lucha contra la corrupción (el Organismo). cuyo titular sea elegido por la votación calificada de dos terceras partes de los miembros del Congreso de la República, que goce de autonomía política y administrativa, y esté facultado para:

1.1 Formular anualmente las políticas preventivas anticorrupción, señalando los aspectos prioritarios de las mismas que orienten el sistema educativo y la colaboración debida de los medios de comunicación social en la formación cultural, moral y democrática de la ciudadanía;

1.2 Elaborar el plan de acción anual de lucha contra la corrupción a ser desarrollado por la administración del Estado con la colaboración y vigilancia de la sociedad civil, destinado a fortalecer los mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción;

1.3 Coordinar con las instituciones del Estado las acciones preventivas y hacer un seguimiento de las áreas más vulnerables a la corrupción, de acuerdo con las políticas preventivas y el plan de acción elaborado de conformidad con los acápites anteriores;

1.4 Brindar opinión técnica y asesoramiento a las instituciones públicas y privadas en materia de ética pública, y medidas preventivas y punitivas de lucha contra la corrupción;

1.5 Proponer a los poderes del Estado y a las dependencias de la administración del Estado medidas a adoptar en materia de ética pública;

1.6 Recibir quejas sobre las contravenciones a los principios de ética pública y tomar conocimiento de denuncias ciudadanas sobre hechos que contengan indicios consistentes de corrupción;

1.7 Llevar a cabo las indagaciones previas e investigaciones preliminares de las quejas y denuncias recibidas conforme al acápite anterior, así como iniciar investigaciones de oficio en casos relacionados con las contravenciones a la ética pública o a los actos de corrupción, sirviéndose de los informes que obligatoriamente le proporcionen al Organismo las autoridades, funcionarios y servidores del sistema de control y las dependencias de la administración del Estado en general;

1.8 Derivar los resultados de sus investigaciones a las autoridades, funcionarios o servidores del Estado responsables de tomar acciones correctivas o aplicar sanciones correspondientes, así como formular las advertencias y/o exhortaciones que considere necesario para colaborar con ellas en la lucha contra la corrupción y supervisar el cumplimiento de las responsabilidades públicas de las autoridades, funcionarios y servidores en esta materia;

1.9 Poner en conocimiento del Ministerio Público los hallazgos que encuentre en los que existan indicios de delitos vinculados a la corrupción. colaborar con los fiscales en las investigaciones en curso y supervisar el cumplimiento de las responsabilidades de estos últimos en esta materia;

1.10 Hacer el seguimiento y promoción de las normas de conducta fijadas para el cumplimiento diligente y probo de la función pública, con especial referencia a:

Detectar y prevenir los conflictos de intereses, así como los casos de nepotismo y tráfico de influencias;

Asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados para el desempeño de la función pública;

Hacer el seguimiento de la publicación de las declaraciones juradas patrimoniales de funcionarios y autoridades del Estado;

Exigir la publicidad, equidad y eficiencia de los sistemas de contratación de los funcionarios y asesores de la administración del Estado, así como para la adquisición de bienes y servicios por parte de éste;

Fomentar medidas que impidan el soborno de autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como de sus asesores;

Propiciar sistemas de protección a las personas que denuncien de buena fe actos de corrupción; y

Estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir y combatir la corrupción;

1.11 Presentar ante el Congreso de la República un informe anual sobre los resultados y perspectivas de la lucha contra la corrupción, el procesamiento de las quejas y denuncias tramitadas, la respuesta de las autoridades a las advertencias y exhortaciones formuladas y el seguimiento de medidas a que se contrae el acápite anterior;

1.12 Informar a la Comisión de Fiscalización del Congreso sobre situaciones concretas en el ámbito de su competencia cada vez que ésta se lo solicite; y, finalmente;

1.13 Coordinar con los organismos de la sociedad civil las acciones de lucha contra la corrupción con miras a fomentar la vigilancia ciudadana y consolidar la alianza del Estado con la sociedad civil en esta materia.

2. En apoyo de las actividades del Organismo deberá establecerse que:

1.1 Toda autoridad, funcionario o servidor de la administración del Estado deberá cooperar diligente y oportunamente, bajo responsabilidad, en las investigaciones y acciones que éste lleve a cabo y atender con prioridad las advertencias v exhortaciones que el Organismo formule; y que;

1.2 El Organismo regirá su acción v llevará a cabo sus investigaciones en aplicación del principio de subsidiariedad.

3. Para el mejor cumplimiento de sus funciones, el **Organismo deberá incluir** una dependencia de *prevención*, que planifique las políticas orientadas a la promoción de la ética pública y el cumplimiento de la ley; y, asimismo, otra de *investigaciones*, que lleve a cabo el seguimiento de casos concretos y de situaciones de carácter general, en el ámbito de su competencia.

4. Considerando que el Perú debe ingresar en un proceso de reforma constitucional, se recomienda que en este marco se consagre como sustento de compromiso mínimo en materia de lucha contra la corrupción:

4.1 La reducción del presidencialismo frente a un mayor control y fiscalización parlamentaria, real autonomía del Poder Judicial y del Ministerio Público, efectivo sometimiento de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional al poder democráticamente establecido, y el fortalecimiento de la Contraloría General de la República;

4.2 La fiscalización ciudadana en un marco de efectivo control democrático como consagración de la participación de la sociedad civil en materia de lucha contra la corrupción y exigencia de prácticas de buen gobierno.

5. De manera específica, la Constitución debiera consagrar:

5.1 El deber ciudadano de denunciar los actos de corrupción y la obligación del Estado de proteger debidamente a quienes de buena fe colaboren con las investigaciones que se lleven a cabo en esta materia;

5.2 La fiscalización de los actos de la administración del Estado y de la conducta de autoridades, funcionarios y servidores por parte de la sociedad civil;

5.3 La causal de cese e inhabilitación en la función pública por participación en actos de corrupción u omisión en la adopción de las medidas preventivas pertinentes;

5.4 El fortalecimiento de la función pública sobre la base de exigencias de ética pública y probidad a las autoridades, funcionarios y servidores del Estado;

5.5 Los principios de transparencia y rendición de cuentas en el accionar de la Administración del Estado como expresión propia del cumplimiento probo y eficiente de la función pública;

6. Asimismo, la institucionalización de la lucha contra la corrupción exige los siguientes pasos en materia de normatividad y acción internacional:

6.1 Ratificación de la Convención Internacional contra el Soborno Transnacional de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OCDE);

6.2 Poner en práctica la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, adecuar su contenido a la legislación interna del Perú y participar activamente en el mecanismo de seguimiento establecido mediante el Protocolo de San José, suscrito el 5 de junio de 2001;

6.3 Ratificación, implementación y puesta en práctica de la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional;

6.4 Proponer el establecimiento de medidas de cooperación en las investigaciones y de aplicación de medidas coercitivas orientadas al embargo, decomiso e incautaciones de dinero y bienes de procedencia ilícita, repatriación de capitales y bienes de la misma procedencia, así como la extradición expeditiva y el levantamiento de la reserva tributaria y del secreto bancario en todos los Estados partes de los instrumentos internacionales anticorrupción;

6.5 Participación activa en el movimiento de los Estados orientado a la elaboración de la Convención Internacional de Lucha contra la Corrupción, en el marco de la reunión organizada por las Naciones Unidas en Viena en agosto próximo; y

6.6 Adhesión del Perú y promoción de los principios de imprescriptibilidad y jurisdicción internacional en materia de delitos contra la corrupción, a efecto de que el transcurso del tiempo y la doble nacionalidad no se constituyan en supuestos justificativos de impunidad.

7. En materia de actualización del catálogo de delitos y penas que deben aplicarse a los actos de corrupción, así como de medidas que fortalezcan la investigación y persecución en la materia, se debe:

7.1 Superar el sistema de penas de carácter simbólico que hace que los ilícitos cometidos no tengan sanción efectiva y permitan la impunidad de las altas autoridades y funcionarios públicos.

7.2 Fortalecer los mecanismos legales que permitan la recuperación de dinero y bienes procedentes de actos corruptos que lesionan los Intereses del Estado;

7.3 Adecuar la legislación penal a la Convención Interamericana contra la Corrupción, especialmente en relación con los actos de corrupción descritos en el artículo VII de dicho instrumento y a la obligación asumida por el Estado peruano de conformidad con el artículo VII del

mismo;

7.4 Legislar sobre el soborno internacional en aplicación de la Convención Internacional de la materia, y del artículo VIII de la Convención Interamericana contra la Corrupción;

7.5 Incorporar el delito de lavado de *dinero al catálogo* de ilícitos contenidos en el Código Penal, superando la limitación actual que solamente lo vincula con el narcotráfico y el terrorismo;

7.6 Reforzar los mecanismos contenidos en la Ley 27380, que institucionaliza las Fiscalías Anticorrupción; la Ley 27399, que regula la aplicación de medidas limitativas de derechos a los funcionarios de alto nivel; y la Ley 23378, que establece los beneficios por colaboración eficaz en el ámbito de la criminalidad organizada.

8. PODER EJECUTIVO

8.1 Ratificar y apoyar la labor desempeñada por la Procuraduría Ad Hoc Anticorrupción.

8.2 Informar regularmente al país de las agendas sobre asuntos normativos del Consejo de Ministros y los acuerdos de sus reuniones.

8.3 Regular la prepublicación de las normas con carácter general propuestas por los organismos del Estado.

8.4 Garantizar la transparencia económica y fiscal brindando Información actualizada sobre los proyectos de presupuestos de los organismos públicos y su ejecución. Optimizar el Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas, manteniendo al día y presentando la información de manera accesible a la ciudadanía.

8.5 Reformular la Ley 27245 de Prudencia y Transparencia Fiscal, para designar la autoridad responsable del cumplimiento del Marco Macroeconómico Multianual, y las sanciones por el incumplimiento de las metas de política fiscal y nivel de endeudamiento que allí se establecen.

8.6 Regular el carácter de reserva para determinados actos o Información a partir de parámetros objetivos y razonables, tales como el plazo de clasificación de secreto, el procedimiento y la autoridad competente para disponer la desclasificación de la información, etc.

8.7 Impulsar la descentralización, en aras de aumentar el control ciudadano, convocando la elección de las autoridades regionales y departamentales, así como restituyendo y reasignando funciones y recursos a los gobiernos locales.

9. PODER LEGISLATIVO

9.1 Hacer un seguimiento cotidiano, en tiempo real, de la ejecución presupuestaria a través de la Comisión de Presupuesto.

9.2 Fortalecer el trabajo de la Comisión Especial de la Cuenta General para mejorar la capacidad de control del Congreso, en la misma perspectiva que la Comisión de Presupuesto,

9.3 Modificar las leyes de gestión presupuestaria en el sentido de establecer con claridad el rol de

control y fiscalización que compete al Congreso en el gasto público a través de la Comisión de Presupuesto.

9.4 Promover audiencias parlamentarias en las comisiones ordinarias como arte de la publicidad y transparencia en la elaboración de las leyes. Los proyectos de ley preparados en una comisión ordinaria deben difundirse, convocando a los actores Interesados **a inscribirse** y a presentar por escrito sus propuestas y opiniones.

9.5 Formalizar el cabildeo sobre temas de interés de la sociedad con el objeto de que quienes hacen cabildeo y quienes deciden en los poderes públicos procedan con transparencia y disminuya la desconfianza en la labor de los políticos.

9.6 Designar como presidente de las comisiones de fiscalización a un representante del sector político no comprometido con el caso investigado.

9.7 Efectuar regularmente la fiscalización del Congreso por parte de la Contraloría General de la República.

9.8 Garantizar el control parlamentario del Sistema de Inteligencia Nacional a través de la fiscalización permanente, en la elaboración y cumplimiento de sus planes estratégicos y operativos, y en la ejecución de su presupuesto.

10. PODER JUDICIAL

10.1 Reforzar los mecanismos de control del Poder Judicial (OCMA). mejorando los procedimientos de investigación, y sugiriendo atención sobre el uso de los mecanismos de prescripción y caducidad en coordinación con el Consejo Nacional de la Magistratura.

10.2 Publicar todas las resoluciones judiciales de la Corte Suprema que generen precedente de observancia obligatoria.

10.3 Promover a través de la OCMA y en coordinación con el Consejo Nacional de la Magistratura, una cultura ética, partiendo de la elaboración de un Código de Ética para la Función Judicial y aplicando una metodología participativa para su debate y aprobación.

10.4 Encargar a la Academia de la Magistratura la realización de cursos o programas de capacitación sobre ética en la función judicial, con énfasis en la utilización, de casos para su discusión y análisis entre jueces.

10.5 Incorporar mecanismos de vigilancia ciudadana en el control de las infracciones de los magistrados, incluyendo la creación de organismos cívicos en cada dependencia judicial, que canalicen las denuncias hacia la OCMA y que supervigilen el retardo en las investigaciones. Otorgar iniciativa procesal en las investigaciones ante la OCMA a estos organismos cívicos.

11. MINISTERIO PUBLICO

11.1 Fortalecer los equipos de fiscales anticorrupción, capacitarlos sistemáticamente y dotarlos de los recursos necesarios para su labor.

11.2 Otorgar al órgano de control que detecte una conducta flagrante de corrupción, la facultad de suspensión de funciones de un Fiscal.

11.3 Promover, como parte del Código de Ética, el perfil del Fiscal que deberá proteger a la persona humana y el respeto de su dignidad y contribuir eficazmente á la lucha contra la corrupción.

12. SISTEMA ELECTORAL

12.1 Establecer mecanismos de financiamiento público a las campañas electorales, sobre bases equitativas y transparentes, y exigir, modificando el régimen legal, la publicidad de las contribuciones complementarias a las campañas electorales, prohibiendo aquellas de carácter anónimo,

12.2 Pedir a las organizaciones políticas que cumplan con presentar su declaración jurada con la relación de gastos documentada y las fuentes precisas de su financiamiento.

12.3 Promover el debate de una ley de partidos para asegurar la elección democrática interna de los dirigentes y candidatos de las agrupaciones políticas, así como el control de la procedencia y el uso de los recursos partidarios.

13. GOBIERNOS LOCALES

13.1 Culminar el proceso de restitución de funciones y atribuciones a las municipalidades, especialmente a las de nivel provincial.

13.2 Elaborar presupuestos participativos y generar sistemas locales de vigilancia y gestión ciudadana de los recursos públicos.

13.3 Reformar la legislación municipal para evitar contradicciones entre atribuciones de los municipios distritales, provinciales y otros organismos públicos, en temas relacionados con la obtención de licencias de construcción y habilitaciones urbanas.

13.4 Ordenar jurídicamente la titularidad y administración de los inmuebles propiedad de las municipalidades, limitando además las facultades discrecionales con que cuentan actualmente los alcaldes para la cesión de terrenos o inmuebles a terceros.

13.5 Crear oficinas de recepción de denuncias ciudadanas contra la corrupción a cargo de una comisión mixta formada por representantes de la sociedad y de los municipios. que constituya fuente de información para el organismo anticorrupción.

13.6 Simplificar los procedimientos administrativos, o fin de que sean ágiles y reduzcan los sobrecostos y las posibilidades de corrupción que afectan a los ciudadanos.

13.7 Establecer mecanismos que permitan la rendición de cuentas a la comunidad respecto a funciones vinculadas con la capacidad coactiva de los municipios, como las cobranzas coactivas y la conservación del orden público por los serenazgos.

13.8 Reforzar los medios de defensa vecinales a través de dos dimensiones:

Consolidar los mecanismos de reclamación ante autoridades administrativas o judiciales existentes, incluyendo las acciones de amparo judicial.

Promover la creación de espacios de concertación para el desarrollo local, a través de mecanismos como los cabildos abiertos.

14. FUERZAS ARMADAS

14.1 Consolidar el proceso de adecuación del sector Defensa a los mecanismos de control ordinario de la Contraloría General de la República y al Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas.

14.2 Reformular los criterios de clasificación, reduciendo al mínimo la información considerada como secreta o reservada, sin incluir en dicha categoría las compras y adquisiciones militares, precisando el tiempo en que estará incluida en este rubro para su posterior acceso público.

14.3 Garantizar, a través de los **mecanismos legales correspondientes**, que la carrera militar en las Fuerzas Armadas se desarrolle en base a criterios de profesionalidad y respeto a la ley.

14.4 Elaborar el Código de Ética Militar para incorporar valores y estándares éticos de honestidad y probidad, incluyendo la obligación de denunciar actos de corrupción.

14.5 Encargar expresamente al Presidente de la República y/o al ministro de Defensa la designación de inspectores generales de las Instituciones castrenses.

14.6 Recomendar la privatización de los fondos previsionales a fin de que exista mayor criterio técnico en su manejo y transparencia.

15. POLICÍA NACIONAL

15.1 Fortalecer la Inspectoría General, brindándole los recursos humanos, técnicos y económicos necesarios para su labor en la supervisión de adquisiciones, compras y otros aspectos financieros.

15.2 Sugerir la creación en el Congreso de la República de una comisión especial dirigida a ejercer un monitoreo y evaluación constante de las situaciones y hechos de corrupción que puedan presentarse en la Policía Nacional.

15.3 Sugerir que las comisarías rindan cuentas de su labor ante las municipalidades.

15.4 Recomendar el estudio en profundidad del sistema disciplinario policial para determinar la gravedad de las faltas, estableciendo procedimientos rápidos, objetivos y que permitan una efectiva defensa del subordinado.

15.5 Establecer mecanismos que permitan premiar y recompensar a aquellos funcionarios policiales que muestren una conducta honesta e íntegra frente a los ciudadanos.

15.6 Recomendar la privatización de los fondos policiales previsionales y de vivienda, a fin de que exista mayor criterio técnico en su manejo y una mayor transparencia.

Transparencia y rendición de cuentas

Definición

La transparencia en la gestión pública es un principio fundamental de la democracia y se garantiza mediante la aplicación de un conjunto de mecanismos de información, evaluación y rendición de cuentas en forma transparente y permanente, con datos debidamente actualizados y claramente dirigidos a la sociedad a la cual representa. La transparencia conlleva implícitamente la obligación de rendir cuentas y la posibilidad de responsabilizar a los gobernantes, para bien o para mal, por sus acciones y omisiones.

Para que exista transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio público se requiere cumplir con el deber de transparencia informativa inherente al agente gubernativo a través de sistemas, métodos y procedimientos que exigen a la administración una transferencia oportuna y completa de la información a los niveles superiores dentro de la organización, a sus sucesores, y fundamentalmente a la sociedad civil.

Asimismo, se requiere garantizar el derecho ciudadano de acceso a la información y a ejercer el escrutinio público de los actos gubernativos, no sólo mediante su consagración normativa, sino estableciendo mecanismos efectivos para su ejercicio eficiente, sin acondicionamientos ni cortapisas.

Finalmente, es necesario adoptar un régimen adecuado para la reserva de información, sujetándola a los principios de especificidad y de responsabilidad de sus autoridades. La cultura de la excepción y de la reserva debe desterrarse. Bajo el principio de responsabilidad, la norma que establezca una reserva debe señalar la autoridad pública responsable de administrar y controlar dicha materia, estableciendo los criterios para su evaluación y el modo de rendición de cuentas adecuado para la misma.

Por su parte, los derechos ciudadanos en un régimen de transparencia gubernativa suponen el derecho a ser informado en un lenguaje claro e inequívoco; el derecho a ser entendido y escuchado; el derecho a activar los medios de control y evaluación formalizados y a conocer sus resultados; y el derecho de participación directa para pronunciarse en base a la información, lo que supone introducir grados razonables de participación eficiente.

Diagnóstico

La corrupción de altos funcionarios del Estado y de empresarios no es novedad de este tiempo ni particular al Perú. Sin embargo, la dimensión de la corrupción peruana y las evidencias que fundamentan la responsabilidad y el compromiso de las más altas autoridades públicas y privadas en actos delictivos y corruptos, exige una seria revisión del sistema actual de control y de su accionar en los distintos organismos del Estado. A juzgar por una rápida revisión de las principales instituciones del Estado, parecería que el principal problema no ha sido la falta de legislación. El problema radicaría, más bien, en la dificultad para aplicar y acatar la ley. Es decir, en la voluntad política de exigir que la ley se cumpla, primero, y en la ausencia de sanciones y premios que refuercen este cumplimiento. Es precisamente en este punto en que se debe poner particular énfasis para crear y aplicar los mecanismos que aseguren el cumplimiento de la ley.

Por su gravitación y por su función, hemos priorizado el análisis de algunas instituciones con el fin de identificar los principales problemas y sugerir las líneas de acción a tomar.

Superintendencia de Banca y Seguros

El costo fiscal de la crisis financiera entre los años 1998 y 2001 fue de aproximadamente US\$ 1,200 millones de dólares: sin embargo, no obstante que la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros establece que el objeto de la SBS es "proteger los intereses del público en el ámbito de los Sistemas Financiero y de Seguros" ésta no informó oportunamente al Gobierno ni a la ciudadanía sobre la crisis de las entidades financieras. Adicionalmente, incumpliendo lo dispuesto en la Ley en lo referente a "Transacciones Financieras Sospechosas", tampoco Investigó ni denunció operación alguna de lavado de dinero, no obstante que en noviembre de 1999 se hizo de conocimiento público una cuenta millonaria de un funcionario (Vladimiro Montesinos) en el Banco Wiese.

Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República, en su calidad de órgano rector del sistema nacional de control, no detectó casos de corrupción que han tenido gran cobertura en los medios de comunicación. Es difícil entender, por ejemplo, que la Contraloría no haya detectado compras sobrevaloradas y/o de bienes inexistentes en las Fuerzas Armadas: desvío de fondos con fines electorales o mal uso de fondos en el Ministerio de la Presidencia, entre otros casos. La legislación existente es también más que suficiente y de ninguna manera explica la inacción de este importante organismo público de control.

Contrataciones y Adquisiciones del Estado

Las contrataciones y adquisiciones del Estado han sido fuente de corrupción, sobre todo en los procesos de contrataciones más exigentes en cuanto a aspectos técnicos y económicos. Ello se, plasmó al incluir en las bases de dichos concursos especificaciones técnicas que sólo ciertas compañías podían satisfacer, perjudicándose aquellas que no podían participar por exigencias técnicas y económicas innecesarias.

Ministerio de Economía y Finanzas

En el caso del Ministerio de Economía y Finanzas, el 27 de diciembre de 1999 se promulgó la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (LPTF), con el objetivo de asegurar el equilibrio o superávit fiscal en el mediano plazo y la acumulación de superávit fiscales en períodos favorables para desarrollar políticas contra cíclicas, permitiendo déficit fiscales moderados y no recurrentes en períodos de menor crecimiento. Esta norma, en esencia, trata de evitar el mal uso de los dineros públicos por mala gestión o interés político.

Siendo un importante instrumento de control, el problema de la Ley es que no define quién es el responsable de su cumplimiento. ni establece sanciones a los funcionarios que no la acatan, además de que la información que dispone al público es exclusivamente presupuestal; es decir, no presenta la información relativa a la ejecución y a los resultados de la gestión del Presupuesto Publico con lo cual es imposible conocer los montos y los rubros de las desviaciones. A1 respecto, en el año 2000, no se cumplieron los objetivos establecidos, y no hubo sanción alguna para los funcionarios responsables.

Otro factor de corrupción en el Ministerio de Economía y Finanzas, fue el recurrente abuso de una "cultura" del secreto y/o de la sorpresa, generando todo tipo de inequidades para con algunos agentes económicos y la ciudadanía en general. Entre los años 1995 y 2000 se desembolsaron más de US\$ 1,300

millones por la vía de veintiún Decretos de Urgencia y veintitrés Decretos Supremos Secretos, la mayoría de los cuales no eran de urgencia ni tenían las características necesarias para ser considerados secretos. Parte importante de estos US\$ 1,300 millones fueron utilizados en corrupción. La discrecionalidad de autoridades del sector facilitó la corrupción en perjuicio de todos los peruanos.

Superintendencia Nacional de Administración Tributaria

El caso de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria es igualmente paradigmático. La institución más "eficiente" en su momento, expresión clara de las bondades de la reforma y modernización del Estado iniciada en los primeros años de la década pasada, terminó siendo un instrumento certero de presión y amedrentamiento en contra de quienes se oponían o denunciaban a las autoridades en el poder. El RUC "sensible", el cambio de funcionarios, el mal uso de la información confidencial para fines particulares y otros mecanismos como la persecución y el cierre de empresas fueron parte de las acciones recurrentes que se ejecutaron convirtiendo a la SUNAT en el brazo coercitivo de la corrupción estatal.

Empresas del Estado

La competencia desleal del Estado constituye otra factor de corrupción. Existen una serie de actividades económicas en las que el Estado resulta compitiendo inequitativamente con empresarios privados, con ventajas inaceptables propias de su condición de entidad pública. Las entidades públicas pueden reducir precios y mejorar condiciones financieras, en la medida en que su personal está pagado por el Estado o porque parte de la maquinaria, equipos y repuestos incluidos en el presupuesto nacional, se destinan a la entidad que presta servicios comerciales.

1. CONTRALORIA GENERAL

1.1 Elegir al Contralor General de la República por mayoría calificada del Congreso de la República.

1.2 Incorporar como falta grave del Contralor General de la República el no detectar oportunamente actos de corrupción en las entidades sujetas a control por no haber cumplido exhaustivamente con lo prescrito en la Ley 26162, Ley del Sistema Nacional de Control.

1.3 Prever que el Contralor General de la República informe anualmente al Congreso de la República sobre los resultados de la gestión de control realizada.

1.4 Practicar anualmente una auditoria a la Contraloría General de la República, eligiendo para este fin una empresa auditora independiente, cuya designación, por concurso de méritos, sea llevada a cabo por la Comisión de Fiscalización del Congreso de la República, debiendo publicarse los resultados de la misma.

2. CONSUCODE

2.1 Organizar un sistema de información nacional de adquisiciones y contrataciones del Estado, de tal manera que todas las dependencias incluyan sus requisitos, facilitándose de este modo la información a los proveedores y posibles postores.

2.2 Garantizar la publicación regular y con la debida anticipación de las bases de las adquisiciones y contrataciones del Estado, a fin de que los agentes económicos estén oportunamente informados; adicionalmente, garantizar que se publiquen los resultados alcanzados por cada uno de los participantes en cada una de licitaciones y contrataciones efectuadas.

2.3 Estandarizar los procesos logísticos del Estado, mediante la elaboración de modelos de bases y contratos para diversos tipos de contrataciones con el fin de evitar que las entidades apliquen criterios de discrecionalidad por encima de las exigencias de la Ley y o el Reglamento.

2.4 Ampliar las facultades del CONSUCODE para acompañar e Intervenir procesos de contratación que realizan entidades del Estado a través de organismos internacionales (PNUD y otros), garantizando el respeto a la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado y su Reglamento.

2.5 Limitar las obras contratadas por "administración directa" a montos menores y a casos especiales de urgencia: estos últimos deben ser aprobados por la máxima autoridad de la entidad pública convocante.

2.6 Recomendar a los gremios de proveedores y contratistas la denuncia de casos de corrupción en procesos de contratación.

3. SUPERINTENDENCIA DE BANCA Y SEGUROS

3.1 Incorporar en la Ley 26702 como falta grave del Superintendente de Banca y Seguros (artículo 366°) el no detectar oportunamente la fragilidad económica y financiera de las personas naturales y jurídicas sujetas a su control.

3.2 Incorporar como falta grave del Superintendente de Banca y Seguros el incumplimiento de lo dispuesto en la Sección Quinta de la Ley 26702 (artículos 375° al 381°) sobre Transacciones Financieras Sospechosas y/o en el Reglamento para la Prevención del Lavado de Dinero en el Sistema Financiero (Resolución SBS N° 904-97).

3.3 Establecer que el Superintendente de Banca y Seguros debe Informar al Congreso de la República, cuando menos dos veces al año, sobre la situación económica y financiera de las personas naturales y jurídicas sujetas a su control y los resultados de su gestión. En el mismo acto, en cumplimiento de la sección quinta de la Ley General, deberá también informar sobre la situación del Sistema de Prevención de Transacciones Financieras Sospechosas en cada entidad financiera sujeta a su control.

4. SUNAD Y SUNAT

4.1 Disponer que los jefes de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y de la Superintendencia Nacional de Administración de Aduanas informen al Congreso de la República, cuando menos una vez al año, de los resultados de su gestión.

4.2 Consolidar en una sola, las entidades recaudadoras de impuestos internos (SUNAT) y externos (SUNAD), Además del ahorro significativo, esta modalidad permitiría optimizar la lucha contra el contrabando, la subvaluación y el subconteo, actividades éstas que pueden ser

consideradas entre las principales lacras nacionales.

Promover la ética pública

Diagnóstico **Ausencia de una ética pública**

Los diferentes ámbitos institucionales y sociales examinados demuestran que nuestra sociedad adolece de un serio déficit de sentido ético en el espacio público. Una serie de comportamientos y prácticas sociales traslucen un muy débil compromiso con lo público y el bien común, e indican que la acción política ha prescindido del horizonte ético de los valores.

La función pública se ha utilizado para la satisfacción de intereses particulares que afectan los deberes de función; los intereses colectivos y la moral social. A su vez, la cultura administrativa ha sido erosionada por sucesivos gobiernos. La instrumentalización política de las principales instituciones públicas, agravada por la falta de institucionalización de una carrera administrativa, las bajas y/o arbitrarias y desiguales remuneraciones, el inadecuado sistema de captación de personal y la ausencia de un sistema de recompensas y méritos acorde con el desempeño honesto y eficiente, han originado una profunda desmotivación y desmoralización entre los funcionarios público.

Constatamos la violencia moral sufrida por la nación como producto de la corrupción organizada desde el corazón mismo del poder del Estado. El daño ocasionado a la moral pública ha sido enorme, y trasciende el destino de varias generaciones.

En la esfera pública, la corrupción ha generado una desconfianza generalizada frente a las instituciones estatales. Esta ausencia de credibilidad social es uno de los costos más graves de la corrupción, porque quebranta la relación entre el ciudadano y el Estado, y privatiza la vida pública. El individuo o el grupo social toma en sus manos las funciones delegadas en el poder público en el momento en que desconfía de la imparcialidad de las instituciones estatales. Asimismo aparecen sectores sociales profundamente cuestionados por su comportamiento en el espacio público, como la clase política, ciertos estamentos militares y policiales, algunos gremios empresariales y algunos medios de comunicación social.

Factores que han posibilitado el relajamiento de una ética pública ciudadana

En las últimas décadas, la práctica de la corrupción en el Perú ha avanzado significativamente, debido a una serie de razones. En primer lugar, la creciente permeabilidad en extendidos sectores de la población, que la consideran como una conducta natural" en el uso de las cuotas de poder dentro del Estado y en la vida cotidiana.

En segundo lugar, el sistema de creencias morales y de hábitos de conducta se ha resquebrajado, trastocando los roles sociales. Las sensibilidades frente a la corrupción han oscilado entre la complacencia, la tolerancia y la resignación en gruesos sectores de la población. No hay hábitos y costumbres de honestidad suficientemente asentados y la ley no representa para la ciudadanía la objetivación de valores sociales aceptados.

En tercer lugar, el utilitarismo exacerbado, aunado al culto de la *viveza*, ha generado un fuerte debilitamiento del sentido de lo público y ha conducido a una perspectiva que privatiza el espacio y la función públicas. Ello explica la falta de compromiso con una ética pública inspirada en valores ciudadanos.

En cuarto lugar, es preciso considerar, que la corrupción generalizada se inserta, de un lado, en un proceso de movilidad social a cualquier costo, sin sanción moral, y, de otro, en la complicidad de un importante sector de la clase dirigente.

En quinto lugar, se constata, que la política de entretenimiento de los medios de comunicación ha dejado de lado consideraciones éticas sobre los contenidos ofrecidos a la ciudadanía, y ésta ha retroalimentado con su pasividad e inercia dicha situación, Más graves son los notorios casos de complicidad de algunos medios de comunicación con el régimen autocrático de Fujimori, al haber facilitado el montaje de un sistema basado en la corrupción y la fuerza.

En sexto lugar, en la esfera política se percibe el divorcio entre la ética y la gestión pública. La acción política fija sus propios fines que debe perseguir a cualquier precio. La crisis y devaluación de los partidos políticos ha contribuido a forjar una construcción social que disocia la política de la ética. El poder no se comprende como un medio de servicio.

Presencia esperanzadora de una reserva moral

Sin embargo, no todo el panorama ha sido sombrío. Conocemos de experiencias de probidad en instituciones públicas, sobre todo en instituciones pequeñas, tales como algunas alcaldías, unidades desconcentradas de ministerios, etc. En ellas, los funcionarios que dirigen las organizaciones se sienten pertenecientes a la comunidad, y por lo tanto sus intereses no se diferencian de los Intereses ciudadanos; se sienten vigilados y tienen que regresar a su comunidad al término de su función pública. La clave del funcionario probo es no alejarse del interés ciudadano.

Asimismo, hemos sido testigos de la reacción de importantes sectores ciudadanos a nivel nacional que levantaron su voz de protesta contra el pasado régimen autocrático: movimientos de estudiantes, movimientos de mujeres, colectivos diversos de la sociedad civil, organizaciones sociales etc.

Una mirada a todo lo anterior nos indica que resulta urgente restablecer la confianza en las instituciones públicas y privadas, y para ello es necesario recuperar los valores éticos en el sector público y capitalizar los signos ciudadanos de lucha contra la corrupción.

Valores y reglas democráticas

La pregunta central gira en torno a cómo imaginar una construcción ética de lo público que conduzca a una estrategia preventiva de combate a la corrupción en el mediano y largo plazo.

La comisión define la ética pública como el conjunto de usos y costumbres que practican los ciudadanos en el espacio público y considera que estos usos y costumbres deberían ser gratificantes y no perjudiciales para todos los miembros de la sociedad y destinados a fortalecer y no a debilitar el sistema

democrático.

La meta de la promoción de la ética pública es combatir la actual cultura de corrupción y construir una visión factible de la ética pública que se plasme en una cultura de la honestidad, transparencia y respeto en los diferentes ámbitos, tanto de la función estatal como social en general.

Es necesaria la construcción de nuevas formas de relación, costumbres y conductas a partir de valores ciudadanos, es decir, de reglas de juego claras aceptadas por todos. Para ello es indispensable reconocer y aprehender los valores que sustentan la institucionalidad democrática; procurar que las reglas de juego acordadas sean coherentes con ella; y difundir y fortalecer el cumplimiento de las normas acordadas, premiando las conductas probas y sancionando las corruptas.

Esta construcción presupone la habilidad de elaborar códigos de ética y de conducta institucionales adecuados. Se debe propiciar que cada colectivo formule su propio código de conducta ética, a partir del reconocimiento y explicitación de los valores que orientan la función pública, las conductas esperadas y las opciones en torno a dilemas éticos que contribuyan a forjar un nuevo sistema de relación con el ciudadano.

Los códigos de ética deberían tomar en cuenta no sólo el cumplimiento correcto, sino también diligente, de las obligaciones y responsabilidades de quienes ejercen la función pública. Deben propiciar la transparencia y difusión de los actos de éstos, previniendo los conflictos de intereses, sancionando el uso indebido de información privilegiada, exigiendo la utilización adecuada de los recursos públicos y estableciendo la obligación de comunicar los actos de corrupción establecidos tanto por la ley como por el propio colectivo.

En el caso de existir códigos de ética y de conducta institucionales, sería aconsejable revisarlos de manera colectiva enfatizando los conceptos de corrupción, su vigilancia y sanción. Por último, se recomienda el recurso de la persuasión antes que el de la fuerza, así como el diseño de mecanismos que permitan un nexo entre los códigos vigentes y la vigilancia ciudadana.

La construcción de una ética pública en el Perú involucra a todos los miembros de la sociedad que comparten los espacios privados, como la familia, y en particular ciertos espacios públicos, como la escuela, los medios de comunicación y la función pública.

La familia constituye el ámbito de formación ética primigenia. La vida familiar es el primer lugar de la socialización del niño, del aprendizaje de las reglas de la vida en sociedad, del despertar de la conciencia moral, de la educación en el discernimiento del bien y del mal.

La escuela juega un papel primordial, sobre todo en el reconocimiento y el respeto hacia unos y otros, en la apertura hacia un mundo que está por construir, en el aprendizaje del trabajo en equipo y en la difusión de una cultura de la responsabilidad, de la solidaridad y de valores éticos compartidos. La escuela está llamada no solo a instruir, sino también a educar, tanto a través del currículo explícito (las materias que se enseñan y la didáctica disciplinaria), como a través de todo lo implícito (las relaciones, los espacios de intercambio, las actividades informales, la didáctica en general).

Para devolver la eticidad a la escuela y la docencia superior es preciso partir de la revaloración del

estatus del maestro.

En el ámbito de los medios de comunicación. reconocemos la tremenda influencia que ejercen los mismos (sobre todo el audiovisual) en todos los ámbitos de la vida social. Para cumplir con su misión de información, de opinión y promoción de cultura, los medios de comunicación deberán no sólo estimular el sentido crítico de las personas. sino también ser críticos consigo mismos. y tomar conciencia de su rol como formadores de la conciencia pública.

En atención al artículo 14° de la Constitución Política, los medios de comunicación deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural de los ciudadanos.

En el ámbito de la función pública, reconocemos la dificultad existente para lograr que ésta sea asumida como una función de servicio. La función pública antes que como una labor de servicio es vista y aprovechada como un trabajo de supervivencia personal, cuando no de beneficio propio. La motivación y conducta de los servidores públicos peruanos todavía esta orientada a satisfacer una serie de aspiraciones de corte familiar, amical y partidista. antes que de la colectividad y el Estado. Predomina así, una sociedad de privilegios que desestimula el sistema de méritos. Esta realidad tiende a empaparse de una fuerte inercia resistente a los cambios. Consideramos que se deberá revalorar la función pública y, en los casos pertinentes, refundar organizacionalmente las instituciones.

1. LA FAMILIA

1.1. Reconocer la contribución de la familia como primer ámbito de formación ética y el primer lugar de socialización del niño, del aprendizaje de las reglas de la vida en sociedad y del despertar de la conciencia moral.

2. LA ESCUELA

2.1. Revalorar y dignificar la carrera del maestro, contemplando niveles de ingresos dignos y facilidades para su superación profesional.

Enfatizamos esta recomendación bajo el tema de la ética pública, además del contexto de la reforma administrativa, por considerar a la escuela un espacio paradigmático para el ejemplo y guía de la educación en valores.

2.2. Incorporar en la estructura curricular vigente, en el Area Personal Social, un conjunto de competencias y capacidades directamente relacionadas con la probidad y la ética en el respeto y manejo de lo público. De preferencia aplicando el Sistema de Casos, por ser hoy día considerado como el más efectivo para el tratamiento de los temas éticos.

2.3 Elaborar de forma compartida (cuerpo docente, administrativo y educandos) códigos de ética y de conducta escolar, que sean aplicados y trabajados desde los diversos Proyectos Educativos escolares.

2.4 Desarrollar programas que promuevan la formación vivencial cotidiana de probidad e integridad en el manejo de lo público que involucren a la escuela y la comunidad. Estos programas serán espacios privilegiados para el aprendizaje y ejercicio de los valores ciudadanos.

3. LA EDUCACIÓN SUPERIOR

3.1. Introducir cursos de ética profesional, elaborados en base a casos, para los alumnos de universidades y enseñanza superior.

4. LOS MEDIOS DE COMUNICACION

El artículo 14° de la Constitución Política, dispone que los medios de comunicación deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural de los ciudadanos; por tanto, se recomienda:

4.1 Abrir un debate nacional sobre la política del Estado respecto a la regulación de las concesiones y el uso del espacio radioeléctrico, teniendo presente la experiencia reciente en el Perú y la legislación de otros países del continente.

4.2 Que los medios de comunicación hagan suyas las recomendaciones del Plan Nacional Anticorrupción y desarrollen un plan de comunicaciones de fomento de la ética, la integridad y los valores de la persona.

4.3 Precisar los criterios para la distribución transparente de la publicidad estatal.

4.4 Considerar mecanismos de vigilancia ciudadana para hacer valer el deber de cooperación de los medios con la formación ética, cultural y democrática de la ciudadanía y la contribución que en esta materia debe brindar la publicidad en general.

5. LA FUNCIÓN PÚBLICA

5.1 Se aspira a crear y adoptar un Sistema de Integridad Pública que contemple la elaboración de códigos de conducta de los servidores públicos. Para ello recomendamos tomar en cuenta las siguientes recomendaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD):

- * Definir en forma colectiva los valores y estándares éticos del sector público.
- * Garantizar que los valores y estándares éticos sean asumidos por y los funcionarios y conocidos por los ciudadanos.
- * Supervisar el cumplimiento de los valores y estándares éticos en el funcionamiento de las organizaciones públicas.
- * Asegurar que los sistemas de organización vigentes apoyen la Integridad ética, transformando las conductas inadecuadas en actos difíciles de cometer y fáciles de detectar.
- * Determinar qué tipo de sanciones eficaces se dan ante los actos de corrupción detectados y comprobados, y qué servicios competentes encargados de la fiscalización, la investigación y el enjuiciamiento existen para descubrir faltas de integridad y ética.
- * Establecer y fortalecer mecanismos que faciliten la vigilancia ciudadana sobre el comportamiento de los funcionarios públicos.

5.2 El Sistema de Integridad Pública debería ser fortalecido con la formulación de una Ley de Servicio Civil que implique:

- * Un sistema de ascensos basado en el rendimiento y la capacidad profesional. con el fin de desarrollar condiciones apropiadas para que el servidor público se profesionalice y trabaje motivado a partir de incentivos adecuados (salarios competitivos, capacitación permanente, etc.).
- * Un sistema de promoción y recompensas en el sector público. Es necesario, para esto, organizar un sistema o mecanismo público de reconocimiento y recompensas por las conductas probas.
- * Un sistema de asesoría y evaluación permanente. Se requiere un servicio de orientación o asesoría permanente al servidor público y un sistema de evaluación permanente de éste, tanto a nivel interno como por parte del público, *que* redunde en una sistemática oportunidad de superación dentro de la carrera *pública* (encuestas de imagen de honestidad en las instituciones públicas: etc.)
- * Asumir en los ministerios y entidades públicas una decidida política de transparencia similar a la que se viene desarrollando en el campo económico y fiscal, un sistema de fiscalización efectiva interna y externa de los funcionarios restringiendo la discrecionalidad arbitraria de que hacen uso y un sistema de sanciones que modifique las normas actuales de proceso administrativo disciplinario aplicable a los funcionarios, trabajadores docentes y administrativos. A fin de garantizar la justicia administrativa, hacer expeditivos *los* procedimientos y evitar la prescripción de las faltas.
- * Establecer un conjunto de requisitos mínimos, de público conocimiento, para la designación del *Cargos* de Confianza a fin de garantizar idoneidad *en* quienes por encargo del Estado tienen la potestad de adoptar las más altas decisiones del desarrollo nacional.

5.3. Se recomienda crear la carrera del Servicio Civil. El Sistema de Integridad Pública tendrá una base sólida y mejores perspectivas para el desempeño público con la existencia de Servidores Públicos entrenados especialmente para esta labor.

Vigilancia ciudadana y medios de comunicación

Diagnóstico

Ausencia de un movimiento ciudadano de lucha contra la corrupción

En el *Perú* no ha existido un movimiento ciudadano especializado en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, a partir del 2000 y durante el presente año han surgido diferentes iniciativas ciudadanas en esta materia. Podemos clasificarlas como organizaciones nuevas y especializadas en la lucha contra la corrupción, y organizaciones ya existentes que han incorporado la lucha contra a corrupción como línea de trabajo.

Este surgimiento y, en general, la preocupación creciente que tiene la población frente al fenómeno de la corrupción ha sido posible a partir de hacerse públicos los hechos y videos por todos conocidos que han

mostrado la dimensión del deterioro de la moral pública. Esto nos señala que estamos en un momento muy importante para marcar un punto de inflexión en la conciencia ciudadana. Sin embargo, esta trascendente tarea debe ser impulsada y orientada, de manera tal que no sea una preocupación pasajera.

Un sector considerable de la población experimentó un estado de desmoralización y escepticismo profundo al pensar que era prácticamente inútil enfrentarse al poder omnipotente y oculto, pero más que ello primó en muchos casos el concepto de que la eficacia era más importante que la honestidad. Así, la conocida frase «roba, pero hace obra» se manejó como una justificación ante la gran corrupción. De otro lado, se constata que el marco legal sobre participación ciudadana no sólo era escasa, sino que, además, había sido elaborada de manera tan complicada que en la práctica se hizo imposible su aplicación.

RECOMENDACIONES SOBRE VIGILANCIA CIUDADANA Y MEDIOS DE COMUNICACION

1. Fomentar espacios de concertación entre las organizaciones ciudadanas y las instituciones públicas responsables de la lucha contra la corrupción.
2. Garantizar el acceso a una información oportuna, clara y transparente para un efectivo ejercicio de control ciudadano.
3. Capacitar a los servidores y funcionarios públicos para responder oportunamente a los requerimientos de información de la ciudadanía.
4. Promover a través de los medios de comunicación el ejercicio de los derechos ciudadanos y la organización contra la corrupción.
5. Reforma de la Ley de Participación y Control Ciudadano (Ley 26300 y modificatorias) para permitir la realización de los derechos ciudadanos.
 - 5.1 Mejorar el ejercicio del derecho de revocatoria de autoridades elegidas, mediante la extensión del mismo a los Congresistas de la República, la elección de las autoridades regionales y judiciales conforme lo ordena la Constitución y la revisión de los procedimientos para revocar alcaldes y regidores.
 - 5.2 Reglamentar el derecho de remoción de autoridades designadas para todos los niveles de gobierno (central, regional y local) y organismos estatales.
 - 5.3 Revisar los requisitos y procedimientos del derecho de demanda de rendición de cuentas, para establecer criterios flexibles que permitan y no impidan el ejercicio de los derechos.
 - 5.4 Revisar los requisitos para el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa y de su aprobación en el Congreso.
 - 5.5 Revisar los requisitos y procedimientos del derecho de referéndum como derecho de los ciudadanos sin sujeción al Congreso. Se recomienda que el referéndum pueda ser solicitado por el 1% de los ciudadanos.

6. Instancias Descentralizadas de Atención Ciudadana

6.1 Establecer Oficinas Departamentales de Sugerencias y Denuncias Ciudadanas en todas las capitales de Departamentos del país mediante convenios con el Ministerio Público, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo, y normar un procedimiento claro y sencillo que permita la presentación, seguimiento y resolución oportuna de las quejas y denuncias.

6.2 Promover la existencia de Equipos Móviles Interprovinciales de las Oficinas de Recepción de Sugerencias y denuncias ciudadanas con la finalidad de que visiten todas las provincias de los Departamentos.

6.3 Constituir Comisiones Municipales Contra la Corrupción en cada municipalidad provincial que fiscalicen las labores de las autoridades administrativas de las municipalidades, combatan la corrupción y promuevan la ética publica en su circunscripción.

7. Redes Ciudadanas contra la Corrupción

7.1 Promover Procuradurías Ciudadanas a cargo de organizaciones de la sociedad civil encargadas de promover actividades de lucha contra la corrupción y promoción de la ética pública en coordinación con las Oficinas Departamentales, Equipas Móviles Interprovinciales y Comisiones Municipales.

8. Campañas Nacionales de Promoción, Educación y Difusión

8.1 Establecer Estímulos Nacionales orientados a premiar cada año a las instituciones, funcionarios y organizaciones de la sociedad civil o personas individuales más destacadas en la lucha contra la corrupción y la promoción de la ética pública.

8.2 Promover Convenios de Integridad suscritos por los postores en licitaciones y concursos del Estado promovidos por todas las instancias públicas y por los gremios empresariales de la localidad.

9. Vigilancia Ciudadana sobre los Medios de Comunicación

9.1 Impulsar la constitución de Veedurías Ciudadanas de Comunicación Social, promovidas por facultades de comunicación de las universidades, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de consumidores y usuarios y la Defensoría del Pueblo, entre otras instituciones.

[\[indice\]](#)

Revista Probidad
Edición No. 16
octubre-noviembre/2001

contacto@probidad.org