









# **MAPA DE RIESGOS** DE LA CORRUPCIÓN

**REGIÓN SAN MARTÍN** 

SERIE: MAPA DE RIESGOS DE LA CORRUPCIÓN Nº 5

# Mapa de Riesgos de la Corrupción – Región San Martín –

# MAPA DE RIESGOS DE LA CORRUPCIÓN

## **REGIÓN SAN MARTÍN**

# Proética Consejo Nacional para la Ética Pública

Mapa de riesgos de la corrupción - Región San Martín Documento de trabajo Serie: Mapa de riesgos de la corrupción Nº 5

#### © Proética

Consejo Nacional para la Ética Pública (Capítulo Nacional de Transparency International) Teléfonos: (511) 446-8941, 446-8943 y 446-8589

Telefax: (511) 446-8581

Correo electrónico: proetica@proetica.org.pe Manco Cápac 826, Lima 18 - PERÚ www.proetica.org.pe www.transparency.org www.transparency.org/tilac

Primera impresión 1000 ejemplares Mayo de 2008

Impreso en: Tarea Asociación Gráfica Educativa

### Contenido

- 1. Introducción
- 2. Reseña metodológica
- 3. Corrupción y sociedad en San Martín
  - 3.1. La corrupción como problema
  - 3.2. Instituciones y corrupción
  - 3.3. Experiencias de corrupción y denuncias
- 4. Mapeo de riesgos de corrupción
  - 4.1. Sector Educación
    - 4.1.1. Principales problemas de corrupción identificados
    - 4.1.2. Análisis de riesgos de corrupción
  - 4.2. Sector Salud
    - 4.2.1. Principales problemas de corrupción identificados
    - 4.2.2. Análisis de riesgos de corrupción
  - 4.3. Tala ilegal
  - 4.3.1. Análisis de riesgos de corrupción
- 5. Conclusiones generales

#### 1. Introducción

Proética es una organización no gubernamental que viene trabajando desde el año 2002 en la promoción de la lucha contra la corrupción en el país. El 28 de agosto de 2007 suscribió un convenio de cooperación con el Gobierno Regional de San Martín para promover mecanismos de lucha contra la corrupción en la gestión.

Para lograr los objetivos del convenio, y tal como ha venido haciendo en las otras regiones en donde interviene, Proética inició sus actividades en San Martín elaborando un diagnóstico de la situación de los riesgos de corrupción; es decir de las condiciones que constituyen un marco de acción que posibilita que los actos de corrupción sean cometidos con éxito.

El Mapa de Riesgos de Corrupción de la región San Martín es un estudio que parte de la identificación de los principales problemas de corrupción percibidos por los actores locales –funcionarios públicos, autoridades, periodistas, funcionarios de ONG entre otros— para luego pasar a analizar los riesgos que explicarían la presencia y reproducción de éstos. El estudio se concentra en tres sectores que son clave dentro de la dinámica social regional: educación, salud y el forestal. Esta focalización responde a tres factores:

i) La experiencia acumulada en los cinco mapas de riesgos anteriores permiten concluir que hay tres grandes riesgos que recurrentemente pueden encontrarse en todas las instituciones y sectores, en las cinco regiones, y que explican los diversos problemas de corrupción recogidos en todas ellas. Estos riesgos son la falta de transparencia y de rendición de cuentas, la ineficiencia para controlar y sancionar, y la debilidad de la vigilancia ciudadana.

- ii) A través de las acciones de Proética en distintas regiones, así como producto de las cuatro encuestas nacionales sobre corrupción (2002, 2003, 2004 y 2006), se concluye que los sectores sociales (educación y salud) son aquellos particularmente más sensibles para la población en materia de corrupción, básicamente por la cercanía entre los prestadores de los servicios y los usuarios. De tal manera que una profundización en éstos, tomando como marco de referencia las conclusiones sobre los tres riesgos de corrupción señalados, sería más productivo para empezar planteando acciones sobre estos dos.
- iii) Hay consenso en que el problema de la tala ilegal es muy grave, en términos de impacto económico y ambiental para el Estado y la región en particular. Sin embargo, ha sido muy poco estudiado desde el enfoque de la corrupción. No es objetivo de la acción de Proética tener un efecto inmediato en este campo, pues las respuestas del Estado al respecto dependen mucho más del gobierno central que del regional, con el cual se ha suscrito el convenio de colaboración. Sin embargo, sí queremos aprovechar la oportunidad para encarar un fenómeno tan complejo como ese, aportando a su comprensión desde el punto de vista de los riesgos de corrupción que lo generan.

Como se mostrará en el desarrollo del estudio, los tres riesgos de corrupción generales señalados se presentan también en los tres sectores elegidos de la región San Martín, aunque con algunas particularidades, contra las cuales las autoridades y la sociedad regional deberán lidiar, adaptando los modelos anticorrupción correspondientes a la realidad local.

Antes de describir los riesgos de corrupción se hará una exposición

y análisis de los datos para la región de la Encuesta Nacional sobre Corrupción de Proética más reciente (2006). Ello permitirá enmarcar la lectura de los datos objetivos recogidos en las percepciones y vivencias de los habitantes de Tarapoto y Moyobamba (ciudades donde se aplicó la encuesta) con respecto a la corrupción.

Después se pasará a exponer los resultados del estudio realizado sobre los sectores educativo, de salud y forestal de San Martín. En los dos primeros se empezará describiendo los que son los problemas más importantes para los actores involucrados entrevistados, para luego dar paso al análisis de riesgos que permitirían la reproducción de esos problemas. En el caso del sector forestal se irá de frente al análisis de los riesgos, pues éste gira exclusivamente en torno al gran problema de la tala ilegal.

Al final, se recapitula las principales conclusiones y se elabora algunas recomendaciones a ser discutidas con más detalle y detenimiento por los actores locales.

### 2. Reseña metodológica

El mapa de riesgos de San Martín se ha planteado como un estudio exploratorio que ha tenido dos objetivos:

- 1) Sistematizar los problemas de corrupción percibidos por la sociedad local en los sectores educativo, de salud y forestal. Se entiende corrupción como el aprovechamiento indebido de un poder público para obtener beneficios privados que de otra manera no se habrían producido.
- 2) Identificar las condiciones específicas en materia de falta de transparencia y rendición de cuentas, ineficiencia para controlar y sancionar, y debilidad de la vigilancia ciudadana, que como se ha mencionado son los tres riesgos generales que favorecen la reproducción de esos problemas de corrupción.

Para lograr estos dos objetivos se recurrió al uso de herramientas de recojo de información cualitativa, particularmente entrevistas, pero también revisión de documentación.

Las fuentes entrevistadas fueron funcionarios y autoridades de instituciones relacionadas con los tres sectores, así como miembros de organizaciones sociales que intervienen en ellos. En total se hizo entrevistas a 127 personas.

El trabajo de campo se hizo en las ciudades de Tarapoto y Moyobamba y en los distritos de Chazuta y Sauce (provincia de San Martín) entre los meses de septiembre de 2007 y febrero de 2008.

## 3. Corrupción y sociedad en San Martín

En este punto se va a hacer una presentación de las principales variables analizadas por las encuestas nacionales sobre corrupción de Proética, particularmente la más reciente, presentada en octubre de 2006¹.

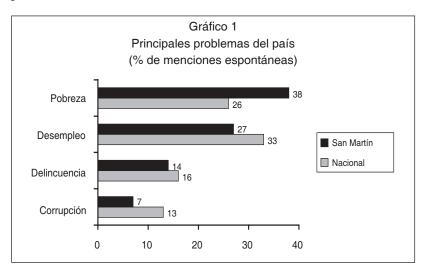
#### 3.1. La corrupción como problema

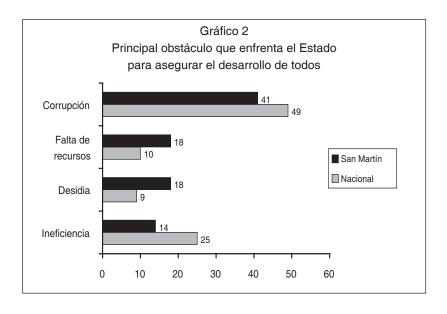
Los peruanos identifican la corrupción como uno de los principales problemas del país. A nivel nacional, el desempleo es visto como el más importante de los problemas que afectan al Perú, seguido de la pobreza. En San Martín, es ésta la que tiene el protagonismo, por encima del desempleo. La delincuencia y la corrupción siguen en la lista, tanto en el país como en la región. Estos datos se pueden apreciar en el gráfico 1.

Esta apreciación cambia cuando la pregunta se enfoca sobre los problemas que afectan al Estado peruano (gráfico 2). Aún cuando en la región el dato no es tan contundente como en el caso del promedio nacional, sí es suficientemente claro como para establecer que sigue la tendencia de entrevistados en el resto del país de identificar a la corrupción como el principal escollo que el Estado debería enfrentar

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Proética, IV Encuesta Nacional sobre Corrupción 2006. Lima: Proética, 2007. El texto puede descargarse de: www.proetica.org.pe

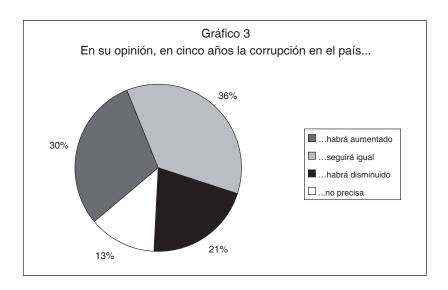
y superar si es que quiere asegurar el desarrollo de todos los peruanos.





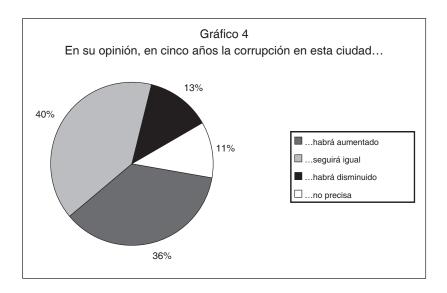
Los datos de esta pregunta muestran algunas discrepancias interesantes entre el promedio del país y San Martín en cuanto a los otros obstáculos. Así, para el conjunto de peruanos, la ineficiencia es claramente el segundo gran problema, mientras que la escasez de recursos (particularmente económicos) y la desidia o desinterés por las personas se ubican en tercer y cuarto lugar. Mientras que en la región, estos dos elementos adquieren resultados similares, ubicándose después de la corrupción, datos que ponen de relieve la percepción de la pobreza del Estado en la región y la sensación de que éste no se ocupa de servir a las personas.

Otro aspecto a considerar es que no solo hay una percepción extendida de la corrupción como problema, sino que no hay muchas expectativas de que se pueda superar la situación, ni en el país (gráfico 3) ni en la ciudad en que habitaba el encuestado (gráfico 4).



Nótese también que los habitantes de San Martín son menos optimistas con respecto a la corrupción de la localidad que los peruanos con respecto a la corrupción del país. Una lectura que puede ser pertinente

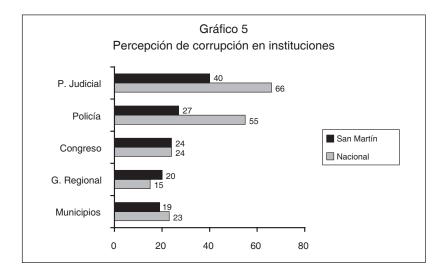
tiene que ver con el periodo en que se hizo el trabajo de campo. De un lado, a septiembre de 2006 no habían pasado dos meses desde que el gobierno del APRA entró a conducir el país, y las medidas que tomó el presidente García apenas empezó su gestión fueron muy impactantes en términos de opinión pública: austeridad y puntualidad, contrastando con el gobierno de su antecesor, Alejandro Toledo, cuya gestión había estado marcada por el destape constante de casos de corrupción, así como frivolidad en el manejo de la imagen presidencial.



Por otro lado, aunque por entonces también estaba en marcha la campaña electoral en los niveles regional y municipal, todavía quedaba el recuerdo fresco de una gestión regional marcada por la corrupción: el presidente regional elegido para el periodo 2003-2006 (que casualmente era del partido aprista) había sido defenestrado precisamente por actos de corrupción. Esa imagen negativa podría haber estado marcando la opinión pública regional entonces.

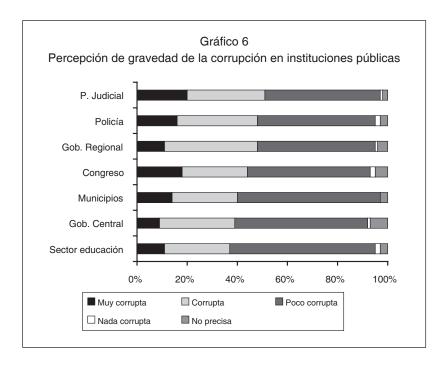
#### 3.2. Instituciones y corrupción

Otro punto de interés que la encuesta arroja es la percepción sobre corrupción en instituciones. Al respecto llama la atención que al ser comparadas con la percepción promedio nacional, el Poder Judicial y la policía, que encabezan la lista, no son calificadas con tanto rigor (gráfico 5).

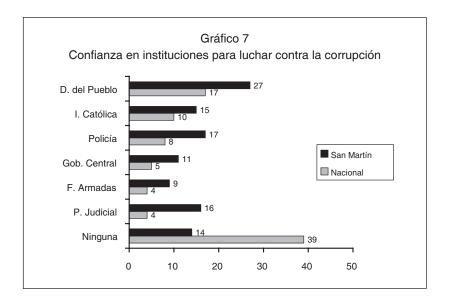


Este es un fenómeno inusual en las regiones, y sería interesante poder saber si tal percepción responde a que efectivamente hay menos signos de corrupción en ellas que en el resto del país o si, por el contrario, se debe a que hay más tolerancia de parte de la ciudadanía.

Haciendo un análisis de instituciones un poco más profundo según el nivel de gravedad de la corrupción en cada una de ellas, se observa que el fenómeno señalado muestra otra faceta: en ninguna de las instituciones por las que se preguntó la gente encuentra que la corrupción sea un problema muy extendido (gráfico 6).



De otra parte, la encuesta también presenta información sobre la confianza de la población en algunas instituciones para luchar contra la corrupción. Al igual que con las dos variables previas, las respuestas se muestran de manera más positiva que respecto al promedio nacional (gráfico 7). Basta tomar en consideración que hay un 39% de peruanos que no confían en ninguna institución pública o privada para luchar contra la corrupción, mientras que ese porcentaje se reduce bastante cuando se mira solamente San Martín: 14%. Además, en el caso de ninguna institución los habitantes de la región confían menos que el promedio nacional.



#### 3.3. Experiencias de corrupción y denuncias

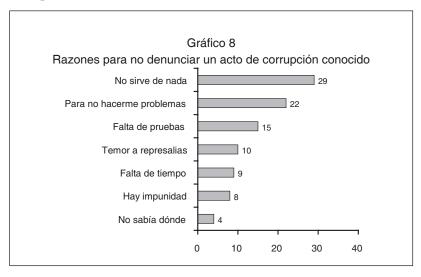
En general, hay una gran brecha entre la elevada percepción de corrupción que tiene la gente (que por ser más reducida en San Martín que en el promedio del país no deja de ser un dato en la región) y el nivel real de pagos de coimas o sobornos registrado.

En el caso del Perú, un 11% de encuestados declaró que se le solicitó una coima o algún soborno, monetario o no, durante el último año. La mitad reconoció haber pagado, básicamente para que las cosas funcionen, evitar sanciones mayores o por costumbre. Mientras que en San Martín ese mismo porcentaje se reduce solo a 4%. Y de manera similar que en el promedio nacional, la mitad dio la coima por razones parecidas.

El dato más interesante es, sin embargo, la tasa de denuncia. De aquellos que se vieron expuestos a un pedido de pago de soborno, 94% aceptó no haber denunciado el hecho. En el caso de San Martín,

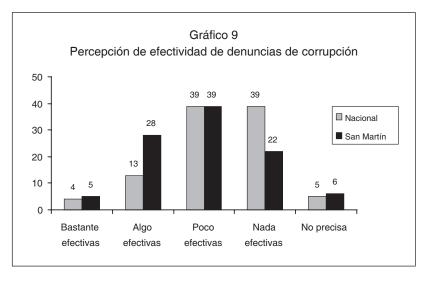
ni un solo encuestado dijo que denunció a la persona que le pidió la coima.

Las razones esgrimidas por los afectados que no denunciaron se pueden apreciar en el gráfico 8². Se puede sostener, a partir de este dato, que hay una extendida percepción de que el Estado no está preparado para recibir, atender ni procesar denuncias de corrupción, particularmente en cuanto a proteger a quien denuncia a algún corrupto.



Este dato se relaciona con otro: la evaluación de efectividad de denunciar un acto de corrupción. Los encuestados (toda la muestra, no sólo los afectados directamente por corrupción) muestran una opinión muy negativa frente a las denuncias por corrupción, alimentando la percepción de que no tiene sentido denunciar a los corruptos, pues la impunidad va a prevalecer (gráfico 9).

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Debido a la poca cantidad de casos en San Martín se presenta solo el dato nacional.



Como se puede apreciar en la serie de datos que se ha presentado hasta aquí, el contexto social que hay en San Martín muestra una opinión pública bastante descreída con respecto a los esfuerzos que se pueda hacer en contra de la corrupción; que además considera que la corrupción está bastante extendida en la región y, particularmente, en las instituciones públicas, al punto que a las personas les da desconfianza acercarse y plantear las denuncias de los actos de corrupción que puedan conocer o afectarlas directamente.

Estos datos de la subjetividad social deben servir no solo como telón de fondo del análisis que se hará a continuación sobre las condiciones institucionales que permiten los actos de corrupción; sino también, y principalmente, como línea de base de los esfuerzos anticorrupción que emprendan las autoridades regionales en el corto plazo.

### 4. Mapeo de riesgos de corrupción

Como ya se ha adelantado, los riesgos de corrupción son entendidos como las condiciones existentes en el plano de la institucionalidad que, en conjunto, conforman un escenario propicio para que se den actos corruptos.

Es importante hacer aquí la precisión de que hay dos tipos de riesgos de corrupción: los riesgos objetivos, que se pueden registrar a través de un análisis de la naturaleza de la institucionalidad y la normatividad; y también existen los riesgos subjetivos, que son las condiciones personales de la ecuación: tolerancia hacia la corrupción, motivaciones, cálculos individuales del costo y del beneficio de actuar de manera corrupta, experiencias pasadas, entre otras. Los actos de corrupción suceden cuando el escenario favorable para actos de corrupción es aprovechado por individuos con motivaciones corruptas.

En alguna medida los datos presentados a partir de la encuesta de Proética muestran algunos rasgos de la subjetividad social, pero no constituyen un estudio de las condiciones subjetivas que permiten la corrupción, pues no fue planteada como tal.

Primero se hará la exposición del sector educación. Partiendo de los más graves problemas de corrupción identificados por los actores entrevistados, se hará el análisis sectorial de riesgos objetivos. Luego se hará lo mismo para el caso del sector salud. Y, para terminar,

se analizará los riesgos, en materia de corrupción, que permiten que se produzca la tala ilegal de los bosques de la región. Debe tenerse presente que los riesgos específicos para cada sector se han ordenado según pertenezcan a alguno de los tres grandes riesgos generales: falta de transparencia y rendición de cuentas, ineficiencia de los mecanismos de control y sanción, y debilidad de la vigilancia ciudadana.

#### 4.1. Sector Educación

Al igual que en el resto del país, este sector social es muy amplio, en distintos sentidos. Para el año 2007 tuvo un presupuesto de S/. 232 millones, de los cuales S/. 208 millones provinieron del Gobierno Regional (poco más de la mitad del presupuesto total de esta institución para el periodo)<sup>3</sup>. También como en otras regiones, la mayor parte del monto se destinó para el pago de las remuneraciones de los más de 9 mil docentes que oficialmente laboran en San Martín<sup>4</sup>, distribuidos en 864 centros educativos iniciales, 1,180 colegios primarios (250 polidocentes, 520 multigrado y 410 unidocentes) y 253 secundarios. Del total de 2,374 centros o programas educativos, el 35% se encuentra en zonas urbanas y el 65% en zonas rurales.

Aunada a las características geográficas de la región, a las dificultades de acceso, a los problemas de infraestructura, al bajo nivel profesional de los profesores, a los escasos materiales educativos, entre otros más, la corrupción en la administración del sector y en las escuelas atenta contra la posibilidad de contar con una educación de calidad.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> De acuerdo con los datos consignados en el portal de transparencia económica del Estado (SIAF), el presupuesto del GR San Martín para 2007 fue de S/. 414′519,824.00.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> 9,159 docentes en la educación pública básica regular fueron consignados en el sistema de información del Ministerio de Educación (ESCALE: http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do?pagina=333).

De acuerdo a los datos oficiales el nivel de comprensión de lectura suficiente sólo fue alcanzado por el 8,1% en 6to de primaria y por el 7,1% de los alumnos de 5to de secundaria en la Evaluación Nacional de 2004. La situación fue aún más crítica en relación al razonamiento matemático, pues sólo el 3,5% de los alumnos de 6to de primaria alcanzó un nivel suficiente, mientras que ni un solo alumno de 5to de secundaria alcanzó el nivel suficiente<sup>5</sup>.

El Proyecto Educativo Regional está planteado en el sentido de superar estos enormes problemas de rendimiento, a través de la mejora de la calidad de la educación. El PER se ubica también en un proceso a largo plazo, en tanto busca que el impacto positivo de la mejora de la educación contribuya al desarrollo regional.

Ello no será posible, sin embargo, si no se redimensiona la problemática de la corrupción y las estrategias de lucha en su contra. Este mapeo de riesgos de corrupción quiere hacer un aporte a organizar el conocimiento existente al respecto.

#### 4.1.1. Principales problemas de corrupción identificados

Contratación de personal por coimas o relaciones personales.- Hasta febrero de 2008<sup>6</sup>, los distintos actores involucrados en la educación, incluyendo a las propias autoridades educativas, reconocían que por lo amplio del sector y los distintos tipos de presiones (políticas, sociales de amistad o familiaridad) el ingreso de personal estaba plagado de actos de corrupción.

Reasignaciones de personal docente por coimas o relaciones personales.-Las fuentes entrevistadas reportaron que las decisiones sobre las reasignaciones de los maestros están frecuentemente influenciadas por las relaciones de éstos con las autoridades o funcionarios competentes o por pagos de soborno a estas personas.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> http://escale.minedu.gob.pe/escale/inicio.do?pagina357

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> El trabajo de campo terminó antes del concurso para nombramientos y plazas del verano 2008.

Inasistencia docente.- Los maestros se aprovechan de la falta de controles para no asistir a dar sus clases o para llegar tarde. Este problema tiene que manejarse con cuidado porque en muchos casos las inasistencias se justifican debido a que el maestro, particularmente rural, debe desplazarse durante mucho tiempo para ir a la ciudad más cercana a realizar trámites. También hay otros casos en que esa situación se repite todas las semanas. Hay que precisar además que, siguiendo la definición de corrupción utilizada, el beneficio indebido producido no sería monetario sino de una naturaleza muy distinta: no estar en el campo, aislado. Por otra parte, las inasistencias en las escuelas de las ciudades se explican por el aprovechamiento de la falta de controles efectivos.

Acosos y violaciones sexuales en las escuelas.- Aunque son casos que se registran oficialmente en pequeña medida, los actores entrevistados sostienen que los acosos y chantajes sexuales a profesoras y alumnas son bastante corrientes en la región, y no solo en el ámbito urbano. Los directores de las escuelas y los maestros abusan de su poder frente a profesoras o alumnas.

Ventas de notas.- Las pequeñas transacciones entre maestros y alumnos o padres de familia que se dan para que los estudiantes sean aprobados en un curso o en el año también fueron mencionadas de manera frecuente por las fuentes entrevistadas. Para estas personas, la gravedad de estos casos, a pesar de su pequeñez (pagos de pocos soles o de animales pequeños u otros productos), está en que los alumnos son directamente involucrados en la lógica de la corrupción.

#### 4.1.2. Análisis de riesgos de corrupción

Los problemas mencionados se pueden dar y reproducir por la presencia de varios elementos objetivos identificados, que se señalan a continuación:

#### Falta de transparencia y rendición de cuentas

i) Desorden en la generación y organización de la información.- El sector ha descuidado la transparencia de su gestión. Esto parte desde los problemas para sistematizar la propia información que se genera. Si esta está desordenada no es posible que puedan rendir cuentas a la población de cómo están avanzando en los distintos programas. El desorden en el manejo de la información es el primer obstáculo que una gestión interesada por ser transparente debería enfrentar. De lo contrario, tal como mencionaron actores de la sociedad civil entrevistados, quienes realizaron solicitudes de información al amparo de la ley correspondiente, las principales instituciones administrativas del sector educativo (DRE y UGEL) no pueden cumplir con los plazos establecidos y no entregan la información.

Particularmente ahora, con los fondos entregados para la adecuación preventiva de los centros educativos, hay mucho dinero que rendir. De otro lado, problemas como las plazas fantasmas serían más fáciles de identificar si hubiera un manejo apropiado de la información que el propio sector produce. Lo mismo sucedería con la distribución de materiales y asignación de recursos económicos a las IE para atender sus servicios básicos.

ii) Insuficiencia en la rendición de cuentas.- Otro elemento que permite afirmar que hay descuido en transparentar el sector es la poca importancia dada a los procesos de rendición de cuentas. Al respecto, las propias autoridades sectoriales reconocen que la audiencia que señala la ley resulta ser un espacio que queda corto y que solo permite brindar alguna información muy general de los avances de la gestión. Se necesita brindar a la población mayor información sobre la ejecución del presupuesto en el sector, las estadísticas sobre los docentes, centros educativos, los proyectos y planes educativos y la situación de la educación en la región. Datos que, en los tres niveles (DRE, UGEL y escuela) le permitan a la sociedad civil acercarse a la problemática del sector.

iii) Criterios poco claros sobre las reasignaciones de personal docente.-Otro riesgo de falta de transparencia es la presencia de criterios poco claros para tomar decisiones con respecto a las reasignaciones. Estos tienen que ver con que los puntajes contemplan valores que responden a una evaluación cualitativa realizada por la Comisión de Reasignación de cada UGEL, que en la práctica da amplia discrecionalidad a los miembros de ésta, y que es el marco dentro del que se pueden camuflar los actos de corrupción identificados. Como han señalado varios funcionarios del sector entrevistados, muchos docentes fuerzan el rompimiento de relaciones en sus escuelas para poder ser reasignados hacia otra. Como los CONEI no funcionan de manera apropiada (como se verá en el punto sobre debilidad de la vigilancia ciudadana), no se puede recurrir a una fuente confiable para establecer las condiciones en las que se produjo el rompimiento: si fue causado por el docente de manera premeditada o si éste fue la víctima del conflicto.

#### Ineficiencia de mecanismos de control y sanción

iv) Dificultad para controlar tardanzas e inasistencias.-Desde la administración del sector es poco lo que se puede hacer para controlar el problema de las tardanzas e inasistencias. En primer lugar, el director o el responsable encargado no llena de manera apropiada las hojas de asistencia. En las escuelas visitadas y en la experiencia transmitida por los entrevistados, esto significa que no se apunta la hora real de llegada o se encubren las inasistencias injustificadas. En segundo término, los consolidados que tienen que llevar los directores a las UGEL para que el encargado de planillas realice el descuento a los profesores que hayan incumplido sus horas de dictado, no son exigidos ni revisados con minuciosidad. No existen sanciones para aquellos directores que se demoren en entregarlos, lo que significa en la práctica que puedan entregar estos consolidados cada dos o tres meses, generando mayores condiciones para alterarlos y encubrir a los docentes que han cometido las faltas y tardanzas.

v) Debilidad de los entes de control.- En cuanto a las sanciones administrativas oportunas y disuasivas, aún hay una gran dificultad para articular eficientemente los tres principales entes involucrados: CADER, OCI y comisiones de procesos administrativos. Las faltas de coordinación, la escasez de recursos para hacer buenas investigaciones, la elevada cantidad de denuncias y la falta de autonomía generan que los procesos sufran una serie de transtornos, siendo el más grave la prescripción.

#### El caso del profesor de educación física acosador

En noviembre de 2006 hubo una denuncia por parte de unas alumnas de una escuela de la jurisdicción de la UGEL San Martín que consistía en que el profesor de educación física las acosaba sexualmente. La CADER de la IE remitió un informe al director, quien llevó la denuncia hasta la UGEL San Martín. La denuncia se derivó al OCI, debido a que no existía aún CADER ahí. El OCI solicitó mayor información al director de la escuela, quien respondió que toda la información estaba en posesión de la Fiscalía (paralelamente la denuncia también estaba siguiendo el camino judicial). El OCI entendió la actitud del director como un desacato y le abrió un proceso por obstaculizar la investigación. Eso fue todo lo que hizo el OCI al respecto. Tuvieron que pasar más de seis meses para que, luego de que se instalara la CADER en la UGEL, se retomara la denuncia. El 16 de mayo de 2007 ingresó el caso a la CADER. El 14 de junio pasó a la Comisión de Procesos Administrativos. Las investigaciones en esa instancia se iniciaron el 31 de julio. Finalmente, el 26 de septiembre se emitió la resolución de sanción. Dos días después el acusado fue notificado y el 1 de octubre realizó su apelación (situación en la que se encontraba el caso al momento de ser recogido para este estudio). Por el momento, al profesor se le tiene destacado en las instalaciones de la UGEL, firmando todos los días un cuaderno de asistencia, sin que se haya podido contratar a otro docente que ocupe la plaza abandonada.

#### Debilidad de la vigilancia ciudadana

vi) Debilidad de los espacios formales de participación.- El COPARE, los COPAL y CONEI son espacios clave para la formulación de los planes regionales, locales e institucionales, así como para su acompañamiento y monitoreo. No obstante, si bien todas estas competencias están formalmente reconocidas, en términos generales, y siguiendo una tendencia apreciada en el resto del país, no se ha registrado una respuesta apropiada de la sociedad civil en los distintos niveles para apropiarse de los espacios y dinamizarlos. Por lo tanto, no se está utilizando las competencias reconocidas por el Estado para vigilar desde la sociedad civil la gestión pública.

Esta situación es especialmente preocupante en los CONEI por las responsabilidades específicas que ya cuentan con respecto a la contratación de los docentes, campo que, como se ha visto, está identificado como una fuente de actos de corrupción. Uno de los principales problemas con que se ha topado la implementación de los CONEI es la presencia bastante consolidada de las APAFA. En muchas escuelas siguen siendo estas instituciones las que acompañan las gestiones de los directores y cumplen con varias responsabilidades fundamentales para su operatividad; y si cuentan con CONEI es sólo para cumplir con la formalidad.

#### 4.2. Sector Salud

En gran parte del mundo el sector salud es muy proclive a que se cometan actos de corrupción. Lo particular de su vulnerabilidad descansa sobre todo en el desequilibrio de la información que se da principalmente entre quien presta el servicio médico y el paciente que lo requiere. Este desequilibrio también está presente en menor medida, por ejemplo, entre los laboratorios que producen los medicamentos y los médicos que los prescriben, o incluso los propios pacientes pueden tener más información sobre sí mismos que los seguros de salud. Evidentemente, en todos estos casos, la posición de

vulnerabilidad a que lleva la falta de información, sienta condiciones para que quien está en situación de dominio pueda actuar con mayor discrecionalidad.

A ello se puede agregar que, en el caso del Perú, el desequilibrio de información (y hasta un trato discriminatorio) se alimenta también de un tipo de formación de los profesionales de la salud (en especial los médicos) que se caracteriza por dar poca importancia al respeto por los derechos del usuario y a la cultura de los pacientes en zonas rurales.

Hay un segundo factor general que favorece la corrupción en el sector: la gran cantidad de unidades involucradas en la prestación del servicio y la dispersión de éstas, de tal manera que resulta muy complicado ejercer el monitoreo de la acción de todas las unidades prestadoras y de la calidad de las propias atenciones, así como el control de la gestión de los recursos. En el caso peruano (y otras experiencias participativas), esto es posible aún a pesar de la existencia de CLAS, a través de los que se debería aumentar la vigilancia ciudadana de la gestión de recursos humanos y económicos.

Y un tercer aspecto es la incertidumbre consustancial a la provisión del servicio de salud, que está relacionada con la ya mencionada desinformación, y que en términos generales hace que el mercado de salud difícilmente funcione de manera óptima<sup>7</sup>, generando dificultades para, por ejemplo, seleccionar proveedores o monitorear respuestas de usuarios ante programas de salud.

 $<sup>^7</sup>$  De acuerdo al importante estudio de Kenneth Arrow publicado en 1963 sobre economía de la salud (*Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care*. En: *American Economic Review*  $N^\circ$  53, 1963), el mercado de este servicio no funciona de manera normal, pues las elecciones de los consumidores no se relacionan directamente con el precio o la calidad de los productos y/o servicios ofertados; o sea que un consumidor no puede buscar alternativas y comparar precios, puesto que no está bien informado de sus propias necesidades. Por el contrario, tiene que confiar en lo que encuentra en el lado de los proveedores.

Los actos de corrupción producidos dentro de un contexto marcado por estos tres factores, tienen repercusión sobre la salud pública en distintos modos. La manera más directa es que se afectan diversos elementos de la prestación del servicio. Así, al desviarse recursos por esos actos se están reduciendo los fondos para cubrir salarios apropiados, para adquirir los materiales y equipos necesarios o para darles mantenimiento, o también para aumentar la cantidad de establecimientos y asegurar mejor cobertura.

Pero también hay otro tipo de consecuencias: los niveles de corrupción de un país (medidos por la percepción de los ciudadanos) están correlacionados directamente con las tasas de mortalidad infantil. Una simulación de la disminución del nivel de corrupción demostró que habría una disminución en la segunda variable<sup>8</sup>. Se puede entender que si disminuye la percepción de corrupción habrá una mejora en la percepción de la calidad del servicio, aumentando así la disposición de las personas a atenderse en el sistema de salud (llevar a sus hijos), en vez de alejarse de éste.

Es claro que la corrupción en el sector produce ineficiencia y, en consecuencia, la calidad de la atención baja. Más aún, esta situación, al ser percibida por la gente, se transforma en pérdida de legitimidad y alimenta la desconfianza hacia las autoridades y funcionarios y, en general, hacia el Estado, al igual que el resto de actos de corrupción. A continuación se precisará el análisis para el caso del sector salud de San Martín, tanto la identificación de los problemas de corrupción persistentes como de los riesgos institucionales.

#### 4.2.1. Principales problemas de corrupción identificados

Aprovechamiento de los destaques.- La flexibilidad de este mecanismo de desplazamiento de personal favorece que el personal insatisfecho con la ubicación de su plaza pueda ser relativamente fácilmente

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Sanjeev Gupta y Hamid Davoodi, *Corruption and the Provision of Health Care and Education Services*. FMI documento de trabajo 00/116. Junio, 2000.

destacado a otro puesto. Se requiere la aprobación del jefe del puesto original y del puesto de destino, de tal manera que si se manejan relaciones personales o incluso sobornos, se puede conseguir que la discrecionalidad de estos funcionarios favorezca la decisión. Se perjudica la población, pues quien logra su destaque se lleva "su plaza", o sea que no habrá un reemplazo.

Adquisiciones.- Al igual que en el resto del Estado peruano, estas son vistas como oportunidades de actos de corrupción, debido particularmente a lo laxo de los controles y a la falta de planificación efectiva. Muchas de las adquisiciones de material médico e insumos son pequeñas, por lo que no requieren pasar por procesos de licitación pública, en donde hay mayor cantidad y efectividad de controles, así como transparencia.

Adquisición y administración de medicamentos.- La compra de medicamentos suele estar centralizada por la DIGEMID. Sin embargo, las licitaciones suelen ofrecer problemas o retrasos en la ejecución, generando incertidumbre sobre cuándo se podrán reabastecer las regiones. Ante el riesgo de desabastecimiento, las propias gestiones regionales tienen que adquirir pequeños stocks de medicamentos que permitan superar la situación, dentro del marco de controles reducidos y poca transparencia que están presentes en las compras menudas.

Uso del SIS para pagar personal.- Es difícil determinar si este es un problema de corrupción. Lo que se ha encontrado es que los establecimientos de salud son concientes de que están infringiendo una norma al contratar personal con partidas del SIS, pero si no lo hicieran no contarían con más funcionarios. Así, en un centro de salud visitado, se encontró que destinan la partida para viáticos a pagarle a una obstetra 700 soles (se hace a medias con el municipio). A primera vista se está favoreciendo a una persona con un puesto de trabajo, pero no es sólo eso, sino que se está mejorando las condiciones para brindar un mejor servicio (más personal). En todo caso, aunque no se ha registrado como un problema extendido, esta arbitrariedad en el uso del SIS sí puede prestarse para ser utilizada de manera corrupta.

Asignación de guardias.- Las guardias son turnos que el personal médico cubre fuera de sus horas regulares de trabajo para atender las demandas de la población. Hasta el 2001 no implicaban una mayor bonificación a los salarios determinados, por lo que realizarlas era una tarea más para el personal. Luego hubo un alza en las bonificaciones, primero para los médicos, luego para las enfermeras y obstetrices. Desde entonces la competencia por las guardias apareció, y también aparecieron los problemas de corrupción en la asignación de las mismas: la poca transparencia y la discrecionalidad de los encargados de establecerlas.

#### Tráfico de guardias

El director del Hospital de Tarapoto recordó que cuando descubrió que las obstetras nombradas estaban alquilando sus horas de guardias a aquellas que estaban impedidas de realizarlas, le consultó con al jefe de personal si es que él tenía también conocimiento de este hecho, a lo que le respondió: "Claro. Pero si en el Materno hemos estado haciendo lo mismo". Esta situación da inidicios de que se trataría de una práctica asumida como normal.

# 4.2.2. Análisis de riesgos de corrupción

# Falta de transparencia y rendición de cuentas

i) Portal electrónico de la DIRESA.- Esta herramienta de transparencia está operativa pero, en la práctica, no es útil para informar de la gestión: muchos enlaces están muertos; los contenidos están desordenados; no se señala un responsable del portal; no se puede acceder a los dispositivos normativos y de gestión; la información sobre adquisiciones está enlazada con el portal del SEACE, pero solo se da muy poco detalle de unos cuantos procesos de licitación sin mencionar nada sobre compras por menor cuantía; la información presupuestal, una vez que se puede encontrar, no refleja el avance de

la ejecución del gasto; hay información sobre personal activo, pero no se señala sus salarios ni bonificaciones; y no hay un apartado que informe sobre la agenda de las autoridades sectoriales. Sí debe destacarse la presencia de informes sobre la gestión del SIS, que no está estipulada en la ley, pero que resulta útil para los interesados.

ii) Solicitudes de información pública.- En cuanto a los pedidos de información pública, a pesar de que los actores locales de la sociedad civil están de acuerdo en que la DIRESA tiene mucha disposición a brindar las informaciones solicitadas, cuando se hizo tres pedidos específicos para esta investigación, solo se recibió respuesta a uno de ellos. Debe señalarse que la entidad no cuenta con una directiva que regule las solicitudes y entregas de información pública, y que la oficina a la que se le ha encargado contestar a los pedidos, la Oficina de Comunicaciones, no está reconocida formalmente en la estructura orgánica de la DIRESA.

*iii)* Falta de concursos públicos.- Los contratos que se realizan por locación de servicios o services<sup>9</sup> no se encuentran obligados a realizarse bajo ningún tipo de concurso. Al haber restricciones presupuestarias desde hace años para realizar concursos para nuevas plazas en todo el Estado, la manera más utilizada para que ingrese nuevo personal al sector es a través de estos contratos por locación de servicios.

Esta es una de las principales críticas que el sindicato de trabajadores administrativos le hace a la Dirección de la DIRESA. El Director de Planificación reconoció que en algunos casos las críticas son acertadas, pues muchas de las solicitudes de contratación de los establecimientos de salud llegan con nombre y apellido, lo cual no está permitido.

<sup>9</sup> De acuerdo a las normas señaladas en la Ley que regula la Actividad de las Empresas Especiales de Servicios y de las Cooperativas de Trabajadores  $N^\circ$  27626 y el Decreto Supremo  $N^\circ$  003-2002-TR.

### Ineficiencia de mecanismos de control y sanción

iv) Debilidad de los entes de control.- Las condiciones de riesgo encontradas en el sector reproducen las que se ha venido identificando en otros mapas de riesgos de corrupción: el OCI no tiene suficientes recursos ni autonomía; mientras que la Comisión de Procesos Administrativos es vista como un espacio donde se apañan los actos de corrupción actuando con dejadez, aunque sus miembros argumentan lo difícil de articular sus labores regulares con su función en ella como la causa de las demoras en el trámite de los expedientes.

v) Falta de mecanismos de control sobre los destaques.- El director de RRHH de la DIRESA reconoció la poca supervisión que se hace sobre los destaques. Una vez que el servidor ha conseguido la autorización de las dependencias de origen y destino, la aprobación del desplazamiento por parte de la sede administrativa es una mera formalidad. El año 2007, al momento de hacer el trabajo de campo para esta investigación, la DIRESA no había cuestionado ninguna solicitud. Según este mismo funcionario es muy difícil conocer los verdaderos intereses detrás de los desplazamientos: si realmente es una necesidad o si se trata de favores ilegítimos que los titulares de los establecimientos hacen a los solicitantes por pagos de coimas o relaciones personales previas.

vi) Falta de planificación para las adquisiciones y contrataciones.- Se necesita evitar, en la medida de lo posible, las compras pequeñas o a través de emergencias, ya que éstas son mucho más propensas a que sean utilizadas para encubrir intereses corruptos. Desde este punto de vista mejorar la planificación se vuelve una suerte de control preventivo.

#### Programación de medicamentos

La programación se elabora utilizando dos criterios principales: consumos históricos y los perfiles epidemiológicos. En el proceso participan los prescriptores, los farmacéuticos y los responsables de las estrategias sanitarias. Cada establecimiento de salud pasa su programación a las micro-redes, éstas a las redes y finalmente éstas las elevan a la DIRESA.

El problema con esta cadena es que el los establecimientos, por desidia o incompetencia, presentan programaciones que distan mucho de la realidad de su localidad, generando desbalances importantes entre la demanda y la oferta (tanto por exceso como por carencia). Para amainar esta situación, sobre lo estimado se suele agregar un 30% más de unidades. En San Martín, hay productos para los que se incrementa hasta el 50% de lo programado. Sin embargo, existen casos de variaciones hasta del 200% que no pueden llegar a ser cubiertas de ninguna manera posible.

vii) Falta de preparación del personal responsable de las adquisiciones y contrataciones del sector.- Existe un gran desconocimiento sobre el manejo del SEACE. En la DIRESA sólo hay una persona (de la Oficina de Patrimonio) que sabe cómo ingresar la información al sistema, generando que no se ingrese todos los procesos que se deberían de publicar. La falta de conocimiento vuelve inocuo este sistema de control electrónico de las adquisiciones y compras del Estado. De otro lado, los miembros de los comités especiales de contrataciones y adquisiciones no están bien capacitados, lo cual se ha reflejado en que de los tres procesos programados en el PAAC solo se ejecutó una licitación, mientras que las otras dos fueron observadas. Como no hay personal con experiencia en este campo, no ha servido de mucho rotar al personal que se desempeña en esos cargos.

viii) Débil control sobre las recetas médicas.- No existe ningún sistema que permita comparar los medicamentos recetados con los dispensados.

Esto permite que haya personal de farmacia que pueda disponer de éstos para venderlos en el mercado negro o para simplemente apropiárselos. El negocio sale a cuenta porque estos medicamentos son más baratos que en las farmacias regulares.

### Debilidad de la vigilancia ciudadana

ix) Poca participación de organizaciones sociales.- Se ha constatado que son muy pocas las organizaciones de la sociedad civil involucradas con el tema de la salud en la región. Menos aún son las que se dedican a realizar la vigilancia sobre el sector. En parte, esta carencia se debe a las debilidades o desidia de las organizaciones locales, pero en parte también por la falta de espacios donde se permita y se facilite su participación. La creación del Consejo Regional de Salud por la actual gestión de la DIRESA causó una gran expectativa entre organizaciones sociales y entre los propios funcionarios del sector. Sin embargo, de acuerdo a algunos de sus participantes, las expectativas generadas se han visto venidas a menos luego de que a un año de su creación no se ha podido avanzar en la implementación del Plan Participativo Regional de Salud.

x) Falta de costumbre y promoción para solicitar las boletas de pago.- La población no tiene la costumbre de requerir sus comprobantes de pago. Ello genera el riesgo de que personal de caja realice cobros indebidos de más. Asimismo, hay también personal médico que cobra fuera de caja, con la misma intención de beneficiarse corruptamente. Frente a esta falta de ejercicio mínimo de ciudadanía, la DIRESA tendrá que promover el reclamo de estos comprobantes para reducir las posibilidades de que su personal pueda aprovecharse del público desinformado.

# 4.3. Tala ilegal

La tala ilegal es la extracción de madera bajo formas no autorizadas o de espacios no permitidos. Las noticias en medios locales (escritos, radiales o televisivos) acerca de este problema son muy frecuentes y regulares. Tales noticias suelen destacar, en especial, casos de corrupción y deforestación.

El problema de la tala ilegal es bastante complejo y multidimensional. Brevemente se puede señalar que la pequeña agricultura (asociada a pobreza) es una de las causas inmediatas de deforestación indebida, pues para adecuar los terrenos a la actividad agrícola los bosques son talados y quemados por los campesinos.

Esta situación conocida, aunada a los prejuicios que se tienen sobre la población proveniente de la sierra y asentada en los campos, genera que los inmigrantes sean considerados, por diferentes actores locales (autoridades públicas, empresarios, ingenieros forestales, entre otros), los principales responsables de la deforestación en San Martín. Como resultado, los empresarios transgresores que "descreman" los bosques extrayendo la madera valiosa de zonas ajenas a sus concesiones terminan siendo vistos como el "mal menor" respecto a este problema.

Además del problema social existen también problemas originados en la manera en que INRENA estableció las unidades de aprovechamiento puestas en concesión, de tal forma que los empresarios que ganaron las concesiones se encontraron con realidades muy distintas a las esperadas: muchas zonas ya estaban ocupadas por comunidades nativas o por producción cocalera en expansión. Los concesionarios se vieron obligados a invertir en ayuda social para poder convivir con esos grupos y, al mismo tiempo, poder aprovechar los recursos de sus concesiones. Por ejemplo, un pequeño empresario maderero contó que se le dio una concesión en donde "el 45% del área era zona de protección, y otro 45% de los cocaleros". Aunque los concesionarios no lo reconocen, se presume que ellos utilizan estas condiciones adversas para justificar sus incumplimientos de la ley, extrayendo madera fuera de sus concesiones o, como se verá, traficando con sus guías.

Además, hay que tener en cuenta que la actividad maderera requiere de una inversión importante, por lo que se asume que detrás de los taladores ilegales se encuentran empresarios que financian los equipos, el transporte de la madera y finalmente la compra de ésta. Las autoridades y las organizaciones de la sociedad civil involucrada con la actividad maderera consideran que la cadena es bastante más compleja y extensa; en la cual se encontrarían desde políticos de Lima y los pequeños agricultores de la zona. En este sentido hay muchos intereses de por medio para que la tala ilegal prospere.

#### La cadena de la tala ilegal

Grandes empresarios madereros relacionados con las altas esferas políticas nacionales en Lima tienen empresas que actúan como brazos ilegales, los cuales son amparados por las autoridades públicas que están sujetas a las decisiones o influencias de estos políticos. Para talar la madera, los brazos ilegales recurren a testaferros que tercerizan el trabajo contratando a maleantes, conocidos como los "duros", quienes a su vez contratan a peones, que suelen ser campesinos pobres de la zona a los que se les paga anticipadamente para tener mayor control sobre ellos.

Con frecuencia también son parte de la cadena autoridades locales, cuyo apoyo es comprado por los brazos ilegales de las grandes empresas a través del financiamiento de sus campañas o facilitándoles dinero para que realicen obras para su pueblo.

De acuerdo con un alto funcionario policial de San Martín: "La tala ilegal está muy bien organizada. Hay muchas personas involucradas, autoridades de todos los niveles. Varias veces se ha recibido llamadas de Lima o Chiclayo para "proceder" (hacerse de la vista gorda). De las veces que yo he intervenido cargamentos, el 70% de las veces he recibido llamadas. Uno tiene que ser diplomático, porque si no hay represalias. En otras situaciones, son los mismos transportistas o madereros los que ofrecen las coimas."

La corrupción aparece ligada a la tala ilegal de muchas maneras. A continuación se detalla la relación de riesgos de corrupción encontrados que ayudarían a la reproducción del problema.

### 4.3.1. Análisis de riesgos de corrupción

### Falta de transparencia y rendición de cuentas

i) Falta de transparencia sobre situación de la madera incautada.- La madera incautada debería ser subastada o donada; sin embargo no se realizan rendiciones de cuenta que permitan conocer a la ciudadanía y a las otras instituciones públicas de San Martín el empleo de esos recursos. Explícitamente agentes de la policía entrevistados para este estudio señalaron que esa falta de transparencia los desanima para seguir esforzándose para realizar las incautaciones. Según ellos, las desapariciones de la madera son hechos comunes en los almacenes del INRENA.

### Ineficiencia para controlar y sancionar

ii) Precaria presencia del INRENA.- Siendo el INRENA el ente rector y el especialista en el tema forestal su intervención en la lucha contra la tala ilegal es clave. No obstante, los recursos con los que cuenta en San Martín, humanos y económicos, impiden que pueda desempeñarse adecuadamente. La falta de personal afecta una actividad crucial: las visitas itinerantes a las unidades de aprovechamiento para verificar que efectivamente sus POA tengan coherencia con las características de su propiedad, que efectivamente se esté extrayendo de su unidad de aprovechamiento y no de zonas aledañas. Esta falta de personal podría ser compensada con equipos electrónicos (satelitales) que permitan realizar esta supervisión, pero también requieren de una importante inversión. En el mismo sentido, también es reducida la presencia en la carreteras de la policía. Para evitar sobre todo la pequeña tala ilegal (la llamada "hormiga").

iii) Débil monitoreo de las guías de transporte forestal.- El tráfico de guías es una de las principales condiciones que permite el comercio ilegal de madera, ya que permite "blanquear" toda la madera que ha sido extraída de manera ilegal. Se ha tomado conocimiento de tráfico de guías de los concesionarios y de las de INRENA, así como de "ruletas", o sea guías que son usadas varias veces. También se ha recogido la información de que los encargados de sede no conocen bien todos los sellos que debe exhibir un permiso que pase por su sede. Además, las fuentes entrevistadas reconocieron que actualmente no hay mecanismos para detectar rápidamente las guías falsas o alteradas.

#### Descripción de la garita de control Banda de Shilcayo

Este punto de control es dirigido por un ingeniero forestal de 37 años, que labora allí desde marzo de 2006 y percibe un sueldo de 2 mil soles. Esta oficina funciona como sede y garita de control. Desde abril de 2007, por falta de presupuesto, no hay técnico para la garita por lo que él se ha tenido que ocupar de ambas funciones. La sede y la garita funcionan en una oficina de 2 módulos cada uno con dimensiones aproximadas de 3x3. Está infestada de moscas. Para ayudarse con los dos trabajos, el encargado ha tenido que contratar a una secretaria que, afirma, es pagada de su salario (le paga 200 nuevos soles).

El horario de atención es de 8am a 1pm y de 3 a 6pm. Pero, según el encargado, el control se realiza todo el día: "Si un camión quiere pasar a otra hora me llaman al celular para que me acerque a la garita y revise la carga. Asimismo, la policía puede llamarme para atender casos en los que se requiera de mi presencia, como en los decomisos".

iv) Ausencia de sanciones desincentivadoras.- De acuerdo a los funcionarios de INRENA entrevistados, las sanciones establecidas para aquellos que infringen la Ley Forestal son muy benignas: multas por faltas generales, que varían de 0,1 a 600 UIT según los daños producidos y los antecedentes del infractor. No hay un

sistema de sanciones diferenciado según actores involucrados en la tala ilegal: extractores, transportistas, funcionarios de INRENA que trafican permisos y guías, policías que cobran coimas, autoridades que otorgan permisos de forma ilegítima, entre varios otros.

En relación con esto, se ha registrado una ausencia de canales que permitan realizar denuncias sin que éstas luego les signifiquen a los denunciantes un riesgo de verse perjudicados.

v) Débil control en COFOPRI para la titulación de tierras.- Los entrevistados coincidieron en señalar que al interior de COFOPRI han estado habiendo irregularidades para la titulación de terrenos, los cuales son luego utilizados para la solicitud de permisos forestales. El problema es bastante complicado debido a que son pocos los propietarios que tienen sus propiedades regularizadas, condición que es aprovechada por los madereros ilegales para la extracción de madera. Como medida de control, la Dirección Regional de Agricultura ha creado una Comisión para evaluar las titulaciones.

vi) Falta de control sobre la madera incautada.- La madera puede ser incautada por el INRENA, la policía, la policía de carreteras como agente específico de lucha contra la tala ilegal o autoridades locales. Toda la madera incautada es almacenada por el INRENA, pero en depósitos inadecuados, pues son lugares abiertos y la mayoría no cuenta con guardianes que cuiden la madera decomisada. Como se ha mencionado, las fuentes entrevistadas señalan que al no haber control sobre esa madera, se pierde parte de ella.

# Debilidad de la vigilancia ciudadana

viii) Falta de información y sensibilización de los pobladores sobre la problemática.- La población que vive en las zonas aledañas de los bosques no cuenta con información clara sobre los problemas de la tala ilegal y, en consecuencia, no tiene una preocupación sobre el tema forestal, generando un ambiente en el que, en vez de ayudar a la vigilancia del cuidado de los bosques, en algunos casos terminen como

cómplices de los madereros ilegales o en extractores directo de madera. Este riesgo es bastante complejo ya que se encuentra enmarcado en un problema mayor: el de la pobreza de las comunidades y la falta de oportunidades de trabajo, que vuelven la tala una alternativa de supervivencia. En este sentido la sensiblización de estas poblaciones podría generar algunos cambios, pero para que estos sean contundentes y duraderos en el tiempo tendrán que considerar alternativas que permitan mejorar las condiciones económicas de estas personas.

# 5. Conclusiones generales

- Contexto social.- Los datos brindados por la Encuesta Nacional sobre Corrupción de Proética esbozan un trasfondo social que, si por un lado muestra a la población preocupada por la corrupción y pesimista, por otro la muestra en alguna medida relativamente tolerante en comparación con el resto del país. En ambos casos, los esfuerzos contra la corrupción desde el Gobierno Regional, otros actores del Estado y de organizaciones sociales van a tener que ser persistentes y efectivos para erosionar las percepciones de la gente sobre la corrupción de la región.
- Riesgos generales de corrupción.- En los tres sectores estudiados se ha corroborado la existencia de los tres grandes riesgos de corrupción: todos tienen problemas de falta de transparencia y para rendir cuentas, todos muestran mecanismos ineficientes para controlar los recursos y sancionar a los infractores, y en los tres es débil lo que las organizaciones sociales pueden hacer para vigilar la gestión pública.
- Sector educativo.- Lo disperso del sector afecta notoriamente las posibilidades de controlar al personal, particularmente las asistencias de los docentes: se tratan de tantos actos que ocurren todos los días, que con los mecanismos actuales no es posible hacerlo. Este no es el único problema pero sí uno que sintetiza los límites del sector al respecto. En el caso de la vigilancia de la ciudadanía, poco se podrá hacer en tanto la sociedad civil no

desarrolle poder para exigir cuentas (no en una connotación conflictiva, sino como derecho). Esto vale para todos los espacios formalmente reconocidos de participación ciudadana (COPARE, COPALs y CONEIs). Finalmente, el sector nunca podrá ser transparente si no empieza a dedicarle más interés a organizar la información generada. Ello puede leerse como una posible inversión: conocer cuántos maestros hay realmente puede reducir los pagos a maestros fantasma, o saber quiénes no asistieron permite hacer efectivas las sanciones económicas, por ejemplo.

- Sector salud.- Siendo los actos de corrupción en adquisiciones uno de los principales problemas registrados, las debilidades de los controles y de la transparencia sobre esos procesos se vuelven riesgos muy relevantes. Estos riesgos, particularmente la falta de transparencia, tienen también otras manifestaciones en otros ámbitos, como en los establecimientos de salud, donde interactúan los prestadores del servicio con los usuarios, y en donde éstos muestran un enorme déficit de información con respecto a los primeros, pero no sólo en términos médicos técnicos sino, en muchos casos, en cuanto a la propia noción del derecho a la atención de salud de calidad.
- Tala ilegal.- Si bien la vigilancia ciudadana podría jugar un rol de reducción de riesgos de corrupción, como en cualquier campo, también es cierto que el problema más grave, a partir de lo visto, es la clamorosa inefectividad de los controles. Ahora que hay un proceso de transferencias del gobierno central a la región, la autoridad regional debería buscar generar las condiciones institucionales para revertir las decisiones que, tomadas desde la capital, han venido agravando la problemática de la tala ilegal (las concesiones dadas por el INRENA, por ejemplo, sobre zonas protegidas).

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña Correo e.: tareagrafica@terra.com.pe Teléf. 332-3229 Fax: 424-1582 Mayo de 2008 Lima - Perú



Es una asociación civil sin fines de lucro, constituida en el mes de mayo de 2001 por la Asociación Civil Transparencia, la Asociación de Exportadores (ADEX), la Comisión Andina de Juristas (CAJ) y el Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), con la finalidad de contribuir, desde la sociedad civil, a la lucha contra la corrupción y sus causas y manifestaciones en el Perú. Proética es el Capítulo Peruano de Transparencia Internacional.





