

MAPA DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN REGIÓN AYACUCHO

**Consejo Nacional para la Ética Pública
Proética**

Junio, 2006

Contenido

Introducción	3
1. Reseña metodológica	9
1.1. Herramientas de análisis cualitativo	9
1.2. Herramientas de análisis cuantitativo: Índice de Riesgos de Corrupción	10
2. Análisis cualitativo sectorial	18
2.1. Sistema de administración de justicia	19
2.1.1. Poder Judicial	19
2.1.2. Ministerio Público	22
2.2. Policía Nacional	22
2.3. Ejercicio del control institucional	26
2.3.1. Procuraduría Anticorrupción	27
2.3.2. Oficinas de Control Institucional/ Contraloría General de la República	27
2.4. Gobiernos subnacionales	30
2.4.1. Municipalidad Provincial de Huamanga	30
2.4.2. Gobierno Regional	36
2.5. Sectores sociales	40
2.5.1. Salud	40
2.5.2. Educación	42
2.6. Sociedad civil	48
2.6.1. Organizaciones no gubernamentales	48
2.6.2. Organizaciones sociales de base	50
2.6.3. Empresariado	52
2.6.4. Medios de comunicación	53
2.7. Partidos políticos	55
3. Análisis cuantitativo por dimensiones	57
3.1. IRC: Resultado global	57
3.2. Adquisiciones del Estado	58
3.3. Acceso a la información	59
3.4. Vigilancia ciudadana	61
3.5. Investigación y control institucional	65
3.6. Propuestas concretas de los partidos políticos	66
4. Conclusiones	68
1. Debilidad e ineficiencia de los mecanismos de investigación, control y sanción	68
2. Falta de transparencia y limitaciones al acceso a la información	71
3. Debilidades de la vigilancia ciudadana y limitaciones a la participación	72

Introducción

El Consejo Nacional para la Ética Pública – Proética, suscribió en abril de 2005 un convenio de cooperación interinstitucional con el Gobierno Regional de Ayacucho, con el objetivo de implementar mecanismos de transparencia y lucha anticorrupción en el ámbito de competencia de esta institución.

Como parte de ese convenio, Proética inició un trabajo de diagnóstico de los problemas de corrupción de la región con el objetivo de conocer qué condiciones institucionales, políticas, económicas, sociales y culturales existen en Ayacucho que posibilitan que los actos de corrupción se cometan y que la corrupción se reproduzca.

En un horizonte más amplio, ese diagnóstico debería de servir para discutir públicamente, involucrando a todos los actores de la región, los lineamientos de una política regional contra la corrupción. Es importante señalar aquí que un interés como este descansa en el reconocimiento del vacío nacional en materia anticorrupción, que Proética, junto a otras organizaciones de la sociedad civil peruana, identifican como un serio obstáculo en el logro de una gestión pública más íntegra y comprometida con los objetivos nacionales de desarrollo.

No sólo ante la falta de interés del Estado nacional por promover una firme lucha anticorrupción, sino ante las limitaciones puestas por éste al trabajo de las ONG, Proética optó desde inicios de 2003 por llevar sus esfuerzos a otros niveles de gobierno, aprovechando el proceso de descentralización que se acababa de iniciar y respondiendo al interés de algunas autoridades regionales y municipales recientemente elegidas entonces.

De esa forma, a partir de febrero de 2003, Proética fue suscribiendo convenios de colaboración con los gobiernos regionales de Lambayeque, Junín, Ayacucho y Huancavelica, y con los municipios provinciales de Cajamarca y Ferreñafe.

En todos esos espacios, se ha ido implementando una lógica de intervención similar que se inicia en el diagnóstico de la problemática de corrupción local y debe concluir con el logro de consensos en torno a la lucha anticorrupción y la implementación de medidas, tal como se está haciendo en Ayacucho.

Es muy importante la etapa de diagnóstico, porque pese a que hay muchas intuiciones sobre los problemas locales de corrupción, y no pocas certezas en cuanto a casos concretos, el conocimiento es fraccionado y no especializado. Así, organizar ese conocimiento, extenderlo y profundizarlo bajo un solo marco de análisis es una tarea necesaria.

Para realizar el diagnóstico, Proética recurre a una herramienta conocida como mapa de riesgos de corrupción. Este tipo de estudio es muy utilizado por varios capítulos nacionales de Transparencia Internacional, la red global más grande de la sociedad civil de lucha contra la corrupción, con presencia en más de noventa países, y a la cual Proética representa en el Perú.

Un mapa de riesgos permite analizar la corrupción de una forma indirecta, a través de la identificación de las condiciones –los riesgos—que, en un determinado ámbito,

permiten que los actos de corrupción se den, y que la corrupción, como elemento estructural, se reproduzca.

Por ello, en este estudio no debe buscarse destapes de actos de corrupción ni señalamiento de actores corruptos, pues su objetivo se concentra en un análisis estructural de la corrupción, para poder prevenirla. Probablemente este tipo de trabajo sea menos llamativo; pero es mucho más útil como elemento de apoyo a la formulación y gestión de políticas públicas, pensando en objetivos de desarrollo a mediano y largo plazo. Precisamente la utilidad de los mapas de riesgos es que ofrecen una “línea de base” para evaluar el impacto de políticas o medidas anticorrupción después de un determinado periodo de implementación.

¿Pero cuál es el campo de análisis de este tipo de estudio? Todo depende de lo que se entienda por corrupción.

En la actualidad hay un relativo consenso en que la corrupción es el uso de un poder público para obtener un beneficio privado indebido. Y aún cuando pueda discutirse tal concepto¹, éste resulta útil para realizar una investigación de la naturaleza que se plantea.

Así, los riesgos de corrupción se entenderán como aquellas condiciones –principalmente institucionales—que favorecen que los actos de corrupción se cometan y que se reproduzcan. En consecuencia, los niveles de riesgo de corrupción que se expondrán en este documento, se pueden interpretar como el margen de libertad que tienen los actores corruptos para actuar con éxito en Ayacucho. El nivel de corrupción existente en la región, dependerá entonces de la motivación (íntegra o corrupta) de los diversos actores frente a los riesgos existentes. Por lo complicado de realizar un análisis de esta magnitud en el plano de lo psicológico-personal, esta investigación opta por quedarse sólo en la identificación y exposición de los riesgos.

El plan de presentación de este informe es como sigue: se empieza exponiendo el detalle de la metodología empleada, tanto del diseño de investigación, como de las herramientas de análisis cualitativo y cuantitativo empleadas. Se da amplio espacio a explicar con mucho rigor la construcción del Índice de Riesgos de Corrupción, herramienta de análisis cuantitativo construida por Proética y probada por primera vez en este estudio.

Después se pasa a describir los resultados del análisis cualitativo, presentando los más importantes riesgos de corrupción detectados en cada uno de los sectores estudiados, tanto en el ámbito público, como en el privado y en la sociedad civil de Ayacucho. La exposición de estos riesgos estará complementada con la sistematización de los problemas de corrupción más graves que cada riesgo puede generar. Además, se pasará revista a algunos casos locales de dominio público, para ilustrar los riesgos y problemas que se vaya mostrando.

¹ Básicamente por: a) el carácter problemático que ofrece una distinción entre lo público y lo privado en una sociedad –como la peruana—cuyos miembros no tienen del todo claro dónde empieza y dónde termina cada una de esas esferas. b) Y por el énfasis en la acción de las personas (el “uso”) que exige el concepto, el cual le resta relevancia a los elementos estructurales con los que el fenómeno pueda estar relacionado.

Luego se presentará los resultados del análisis cuantitativo aplicado a la realidad local. Esta presentación se hará de acuerdo al índice de riesgos mencionado y a los cinco indicadores que lo componen (que se introducirán en la reseña metodológica).

Finalmente, se pasará revista a las conclusiones generales de la investigación. Se hará hincapié en aquellos riesgos de corrupción que, bajo diversas modalidades y generando distintos problemas, están presentes a lo largo y ancho de todo el tramado institucional ayacuchano, convirtiéndose en los objetivos naturales de una eventual política regional contra la corrupción.

Se espera que después de hacer públicos los resultados de esta investigación, la sociedad ayacuchana pueda sentarse a discutir los elementos y procesos que deberán de ponerse en funcionamiento para combatir con efectividad la corrupción en la región. El que esta presentación se haga en fechas pre-electorales² es una oportunidad para que las organizaciones políticas locales puedan comprometerse con el interés público de promover tal lucha, y hagan suyos los acuerdos públicos al respecto.

Contexto Social

Antes de empezar con la presentación de los resultados de la Investigación, es importante exponer algunos problemas estructurales, propios de la región, que enmarcan y configuran un escenario particular para el desenvolvimiento de la corrupción.

En el caso de Ayacucho son tres estos problemas, que serán desarrollados brevemente a continuación. Estos son: las secuelas del conflicto armado, el narcotráfico y la pobreza.

Las secuelas del conflicto armado:

Tal como lo señaló la CVR en su Informe Final, Ayacucho fue el departamento más golpeado por los estragos del conflicto: más del 40% de los muertos y desaparecidos que fueron reportados a la CVR, eran ayacuchanos³. Esto se debió a que Ayacucho fue el lugar donde la lucha armada se inició, pero también porque los principales perjudicados fueron andinos, quechua hablantes, campesinos, pobres y con escasa instrucción formal; características que describían (y aún describen) a una gran mayoría de la población sur andina del Perú.

En el Informe de la CVR también se trabajaron causas y consecuencias que son pertinentes exponer para los intereses de la presente investigación. Para empezar, si bien la pobreza fue el elemento de fondo -que se mantuvo como fundamento de la lucha durante todo el conflicto-, finalmente fueron las brechas profundas de riqueza y de poder (político y simbólico) las que habrían desencadenado el levantamiento armado.

² La presentación del informe se llevó a cabo el día 22 de junio de 2006, en la ciudad de Huamanga.

³ Aunque el total de personas muertas o desaparecidas reportadas a la CVR fue de 23,969 se estimó que el número real podría ascender a 69,280 personas. En base a esta cantidad, también se estima que el total de muertos y desaparecidos en el departamento de Ayacucho asciende a 26,259. Tal como se destaca en el Informe Final, si la proporción de víctimas calculadas para Ayacucho hubiese sido la misma en todo el país, la cifra de víctimas habría estado alrededor del 1,2 millones de peruanos.

Por otro lado, en relación a las consecuencias, éstas han sido evaluadas tanto desde su impacto psicológico como social. Psicológicamente, los afectados tienen miedo y/o desconfianza frente a las autoridades, con especial intensidad frente a aquellas que se encuentran armadas, pero también hacia propios vecinos y hasta parientes; lo cual ha generado un gran obstáculo para la recomposición de la vida comunal y para el reencuentro entre la población y las instituciones estatales. Según la CVR, estas consecuencias también repercutieron en un resquebrajamiento del sistema de participación ciudadana, del sistema de representación y del orden jerárquico.

Esta experiencia de violencia incrementó aún más la brecha ya existente entre el Estado y la sociedad. Lo que significó en la práctica un mayor poder y autonomía de las autoridades públicas para gobernar y decidir. El poder público que no cuenta con el debido contrapeso, ya sea por otras instancias públicas o por la presencia de una ciudadanía activa, degenera en contextos donde los riesgos de que se cometan actos de corrupción o violaciones a los derechos humanos se perpetren tranquilamente bajo el manto de la impunidad. Los rezagos de haber pasado por las dos décadas más sangrientas de la historia peruana –tal como lo afirma la CVR- pudieron haber amilanado a la población y haberla alejado del ejercicio de la participación ciudadana⁴.

Narcotráfico

Otro fenómeno, que también forma parte del contexto social regional es el narcotráfico. Este problema encierra una serie de tensiones producidas por las grandes sumas de dinero que se mueven en torno a él, que tienen especial incidencia en Ayacucho debido a la pobreza y a las circunstancias difíciles en las que vive el grueso de su población. Aunque el narcotráfico sólo tiene una presencia física en las zonas de la selva baja, principalmente las que se encuentran dentro del Valle de los Ríos Apurímac y Ene (VRAE)⁵, el dinero proveniente de esta actividad trasciende esas fronteras para circular dentro de la región y luego en otras ciudades de todo el país.

La actividad ilícita del narcotráfico se impone violentamente para poder producir y comercializar las drogas. En Ayacucho se han logrado instaurar “zonas liberadas” (espacios que carecen de la presencia del control estatal), para facilitar sus actividades. Aunque antes que la violencia, las grandes sumas de dinero que los narcotraficantes obtienen con sus actividades les permiten mantener una situación favorable a sus operaciones. Por un lado, pueden pagarle a los agricultores, quienes son los productores de la materia prima –la hoja de coca-; y por otro, pueden comprar las voluntades de una gran variedad de servidores públicos (policías, gobernantes, jueces, fiscales, entre otros) para lograr una serie de favores; entre ellos los de asegurar que todos los insumos (principalmente los químicos) lleguen hasta sus laboratorios clandestinos, que se distribuyan y comercialicen sus drogas, o que de ser atrapados -los narcotraficantes- tengan juicios benevolentes.

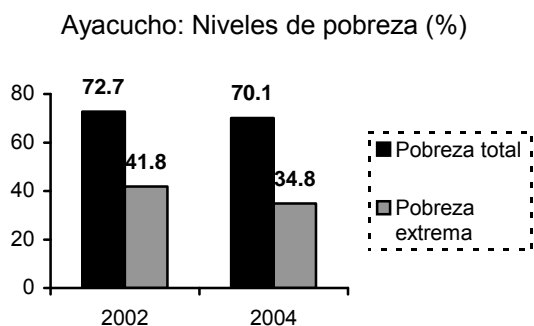
⁴ Como se verá en la presentación de esta investigación, sí existen también obstáculos para la participación ciudadana en Ayacucho, que se deberían antes a problemas organizativos y presupuestales que a los relacionados con las secuelas del conflicto. Sin embargo, no dejan de ser pertinentes las conclusiones de la CVR al respecto. En todo caso, se impone una combinación de los elementos estructurales y de los institucionales.

⁵ El VRAE es el segundo valle, luego del Alto Huallaga, con mayor cantidad de hectáreas para la producción de la hoja de coca, 14 700 hectáreas en el año 2004, según la ONUDD.

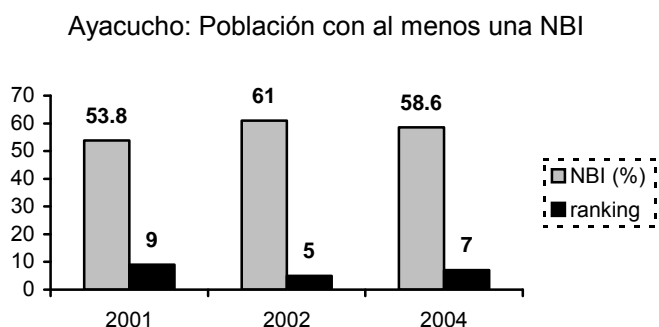
En suma, la presencia del narcotráfico, y del dinero que este produce, genera grandes riesgos de corrupción. Los funcionarios y servidores públicos se encuentran frente a poderosos incentivos para traicionar no sólo a sus instituciones sino también al pueblo al que se deben.

La Pobreza en Ayacucho

De acuerdo con el Compendio Estadístico 2005 del INEI, y tal como se puede apreciar en el gráfico siguiente, la pobreza en Ayacucho se ha reducido entre el año 2002 y el 2004: un 2,6% en la cantidad de pobres totales (de 72,7% a 70,1%) y un 7% en la cantidad de pobres extremos (de 41,8% a 34,8%). Sin embargo, en comparación con otras regiones no se refleja esta mejora, habiendo pasado de ser el séptimo a ser el sexto departamento con más pobres; y manteniéndose en la octava posición en relación con los pobres extremos.



Por otro lado, si se utiliza el indicador de las necesidades básicas insatisfechas, en Ayacucho ha habido un retroceso: se ha aumentado de un 53,8% en 2001 a un 61% en 2002, para estancarse en el 2004 en un 58,6%. Ello significó que, tal como se aprecia en el siguiente gráfico, Ayacucho pasara de ser en el 2001 el noveno tercer departamento con más población que vive con al menos una necesidad básica insatisfecha, a ser el séptimo en 2004.



Por último, otro indicador que nos ayuda entender la pobreza de la población ayacuchana es el del Índice de Desarrollo Humano. Este índice está compuesto por tres variables: la esperanza de vida, el logro académico (alfabetismo y matriculación secundaria), y el ingreso familiar per cápita. Para Ayacucho el puntaje es de 0,5095, con lo cual se ubica en el puesto 20 a nivel nacional. A continuación se muestra el puntaje

del IDH de forma desagregada, con el ranking nacional para cada puntuación, siendo la posición 1 la mejor y la 25 la peor:

IDH – 2003		Ayacucho
Esperanza Vida	Años	67.1
	RK	21
Alfabetismo	personas (%)	71.8
	RK	24
Matriculación Secundaria	alumnos (%)	75.5
	RK	16
Logro Educativo	Puntaje	74.3
	RK	24
Ingreso per cápita fam.	Soles	180.24
	RK	23
IDH	Puntaje	0.5095
	RK	20

Estas tres herramientas nos sirven para tener una idea bastante certera de las condiciones de pobreza en las que viven los ayacuchanos. Entendiendo por pobreza la imposibilidad de desarrollar ciertas capacidades que les permitan acceder a bienes y servicios claves para su vida en sociedad, de acuerdo con Amartya Sen. Esta imposibilidad de desarrollar capacidades -educativas, políticas, económicas, culturales, entre otras- hace que la población ayacuchana, así como todas las demás que se encuentren conviviendo con la pobreza, se encuentre en una situación muy vulnerable frente a los problemas que genera la corrupción.

Para empezar la imposibilidad de acceder a una educación adecuada, que permita a los ciudadanos aprender a leer y comunicarse, determina un factor de exclusión frente a las instituciones públicas que requieren de este tipo de habilidades básicas (para hacer denuncias, descargos u otros trámites en general); como lo son la Policía, el Poder Judicial, la Fiscalía, Gobiernos locales, etc. Sin estas herramientas básicas de comunicación, una población se encuentra con grandes riesgos de ser abusados por autoridades corruptas.

De igual manera, el desconocimiento de los derechos civiles y políticos, pone en peligro a los ciudadanos de conformarse con agrupaciones políticas que “no importan que roben, con tal de que hagan algo”. Por último, la precariedad económica, también es un aliciente de las corruptelas y coimas, que siempre son más cómodas que los costos formales.

1. Reseña metodológica

Un mapa de riesgos de corrupción es una herramienta de diagnóstico muy utilizada por varios de los capítulos nacionales de Transparencia Internacional, la más grande red mundial de la sociedad civil que promueve la lucha contra la corrupción. Los distintos estudios llevados adelante por las organizaciones de esta red están enfocados sobre distintos campos y problemáticas, pero todos tienen en común dos cosas: 1) identifican las condiciones que favorecen que los actos de corrupción se puedan cometer dentro de un ámbito institucional determinado; y 2) ofrecen un marco fiable para discutir, elaborar e implementar medidas que ataquen tales riesgos de corrupción.

En el caso de Perú, queriendo aportar al importante proceso de descentralización, Proética ha centrado sus investigaciones sobre los ámbitos regionales, habiendo realizado los estudios ya mencionados en la Introducción. A partir de estos datos es que se construyen los riesgos de corrupción, resultando una visión panorámica, pero clara y sistemática de los problemas de corrupción en las regiones, hasta un nivel que permiten entender las situaciones en las que se producen, los actores involucrados, y las posibles causas que los consienten y generan.

A continuación se detalla la metodología y las herramientas utilizadas en general en los cinco estudios, y en este en particular.

1.1. Herramientas de análisis cualitativo

Grupos focales

Los mapas de riesgos de corrupción son estudios exploratorios, que servirán de base para realizar estudios focalizados en profundidad. La exploración se inicia con la aplicación de seis grupos focales, de acuerdo a seis grupos de actores sociales y políticos que, por la naturaleza de su trabajo deben de tener un conocimiento más afinado de los problemas de corrupción en la región. Estos seis grupos son:

- a) Funcionarios del gobierno regional y de gobiernos municipales.
- b) Funcionarios y autoridades de instituciones nacionales descentralizadas.
- c) Empresarios.
- d) Funcionarios de organizaciones no gubernamentales.
- e) Dirigentes de organizaciones sociales de base.
- f) Periodistas.

Entrevistas en profundidad

La información de los grupos focales realizados en Ayacucho, procesada y sistematizada, permitió una primera identificación de los principales problemas de corrupción según las instituciones de la región, así como de problemas transversales. Así, se estableció un marco de análisis por instituciones dentro del cual se buscó y ubicó las distintas fuentes a entrevistar para profundizar sobre los problemas de corrupción de su conocimiento. Se realizaron 55 entrevistas en profundidad con autoridades, funcionarios altos y medianos, periodistas, funcionarios y representantes de organizaciones sociales y empresarios. Las entrevistas se realizaron con guías semi-estructuradas, las cuales permitiendo conversaciones suficientemente abiertas en torno a

temas que motivan a los entrevistados a hablar en general (como la corrupción), también dejan abordar aspectos específicos de la problemática en cuestión. Con la mayoría de entrevistados, el eje de la conversación estuvo en los principales problemas de corrupción en su institución, corroborando y ampliando información que se había obtenido en los grupos focales sobre las debilidades institucionales.

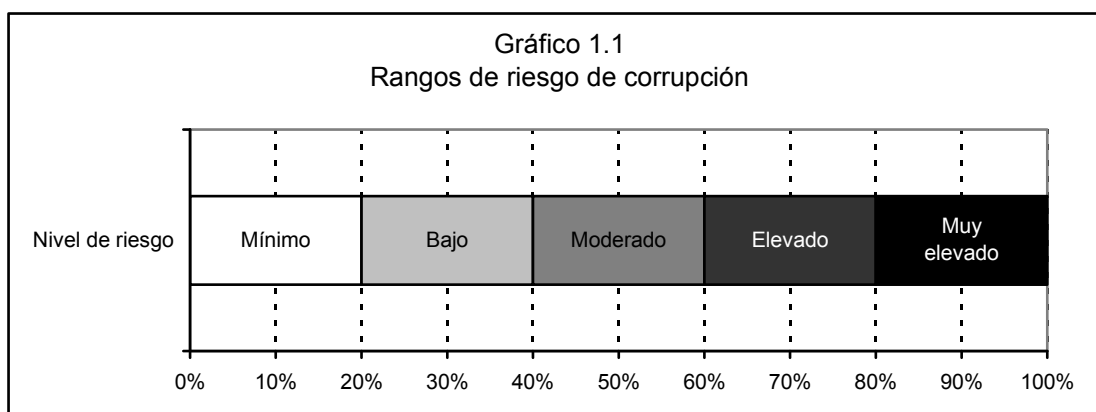
Revisión periodística

En las regiones con una producción local de prensa escrita, como Ayacucho, se realizó de manera paralela una revisión periodística de las noticias e investigaciones sobre corrupción, que sirvió para alimentar la percepción sobre los problemas de corrupción en la región, así como de insumo para el análisis de los medios de comunicación.

1.2. Herramienta de análisis cuantitativo: Índice de Riesgos de Corrupción

Para completar la información del análisis cualitativo se construyó el Índice de Riesgos de Corrupción (IRC). El IRC es una escala porcentual que refleja qué tan graves son las condiciones que favorecen que los actos de corrupción puedan materializarse en una región. El nivel de riesgo se expresa en porcentaje, donde 0% corresponde a situaciones donde los riesgos de corrupción son inexistentes; mientras que el 100% refleja situaciones en donde hay todo tipo de riesgos posibles, y donde -aunque la relación no sea automática-, la probabilidad de que la corrupción efectivamente prevalezca es muy elevada.

El continuo del IRC se subdivide en cinco rangos, que se definen arbitrariamente, tal como se muestra en el gráfico 1.1.



El IRC consta de cinco indicadores, que a su vez están formados por variables, y éstas se dividen en categorías con un valor determinado. En la tabla 1.1 se presenta la matriz del índice. Los valores procesados de las categorías se convierten en porcentajes, por lo que el valor de cada indicador también oscila entre 0% y 100%. Así, el valor global del IRC es el promedio simple de los cinco indicadores.

Tabla 1.1. Matriz del IRC			
Indicador	Variable	Categoría	Valor asignado
Adquisiciones del Estado	Tasa de adquisiciones no públicas sobre el total		Directo
Acceso a la información	Costo de la información	Costo de mercado	0
		Gratuito	1
		Según TUPA	2
	Tiempo que demora la respuesta	Respuesta a tiempo	0
		Fuera de plazo	1
		No se recibió respuesta	2
Calidad de la respuesta	Respuesta adecuada	0	
	Respuesta no adecuada	1	
Vigilancia ciudadana	Extensión de la vigilancia	Mayoría de sectores	0
		Focalizada	1
		No hay vigilancia	2
	Nivel de especialización de la vigilancia	Suficiente	0
		Insuficiente	1
		Nulo	2
	Nivel de desarrollo del periodismo de investigación	Desarrollado	0
		Poco desarrollado	1
		Nada desarrollado	2
Tasa de investigaciones periodísticas sobre denuncias		Directo	
Investigación y control interno	Tasa de investigaciones abiertas sobre denuncias		Directo
	Tasa de sanciones sobre denuncias		Directo
Propuestas concretas de partidos políticos	Existencia de propuestas	Existen propuestas	0
		No existen propuestas	1

Adquisiciones del Estado

El Estado es el principal comprador del país. Esta tendencia es más marcada en el interior. Así pues, debido a las relativamente grandes cantidades de dinero que gastan en conjunto las instituciones estatales en adquirir bienes, servicios o contrataciones para ejecución de obras, las adquisiciones del Estado son inevitablemente una fuente de tentación para actores corruptos.

Los problemas fundamentalmente tienen que ver con la falta de transparencia con que se realizan la mayoría de procesos de adquisiciones. Hay algunas modalidades que tienen estándares de transparencia y publicidad más elevados, como las licitaciones, subastas, los concursos públicos e incluso las adjudicaciones directas públicas. Pero hay otros tipos que no tienen estas exigencias: las adjudicaciones directas selectivas, las de menor cuantía y las exoneraciones. Estos procesos en que las autoridades deciden sin mayor publicidad a qué empresa contratarán, ofrecen todas las condiciones para que los actos de corrupción se concreten. Al menos, en las grandes compras públicas, en las que pueden ocurrir sobornos para que una empresa se vea beneficiada, la publicidad de los procesos permite a las otras empresas o a organizaciones civiles vigilantes elevar los reclamos ante CONSUCODE.

Precisamente esta institución viene insistiendo en la necesidad de una buena planificación de adquisiciones al inicio del año, para que se reduzcan las necesidades de

recurrir a estas compras pequeñas, y de esta forma reducir las múltiples pequeñas corrupciones que se cometen bajo su sombra.

Es necesario señalar que las modalidades de compra no son totalmente arbitrarias, sino que se establecen en la ley de adquisiciones y contrataciones del Estado de acuerdo a las características de la adquisición. Así, en qué se gastará (bienes, servicios u ejecución de obras) y cuánto se gastará, constituyen los dos criterios principales que definen el tipo de proceso de adquisición (contratación, en el caso de las ejecuciones de obras). Los tipos de adquisiciones se muestran en la tabla 1.2.

Tabla 1.2.
Montos para la determinación de Procesos de Selección (en Nuevos Soles)

Procesos de Selección		Bienes	Servicios	Obras
Licitación Pública		≥ 450 000		≥ 1 150 000
Concurso Público			≥ 200 000	
Adjudicación Directa	Pública	> 225 000 a < 450 000	> 100 000 a < 200 000	> 575 000 a < 1 150 000
	Selectiva	≥ 45 000 a ≤ 225 000	≥ 20 000 a ≤ 100 000	≥ 575 000 a ≤ 1 150 000
Adjudicación de Menor Cuantía		> 3 300 a < 45 000	> 3 300 a < 20 000	> 3 300 a < 115 000

Si bien la publicidad que se exige a aquellos procesos que involucran montos elevados no asegura que no se cometan actos de corrupción, es más riesgoso que hayan procesos donde las decisiones no son públicas (aún cuando es cierto que estos casos tienen la lógica de la eficiencia: la publicidad prolonga la adquisición), porque incluso las denuncias pueden ser más difíciles de realizar. Por eso es que la variable única de este indicador es la relación entre la cantidad de procesos sin estándares apropiados de publicidad sobre el total de procesos de adquisición. La operación consiste en sumar las adquisiciones y contrataciones realizadas mediante las modalidades de Adquisición Directa Selectiva, Menor Cuantía y Exoneraciones, por ser los procesos menos transparentes y públicos. El resultado parcial se divide entre el total de procesos llevados a cabo durante el año 2005.

Las instituciones que conforman la muestra para analizar este indicador son la Municipalidad Provincial de Huamanga y el Gobierno Regional de Ayacucho, que son las instituciones públicas que más procesos realizan a nivel de la región.

Acceso a la información

El acceso a la información es un derecho fundamental que el Estado reconoce y debe garantizar. La información, cuando los ciudadanos pueden acceder a ella, se convierte en una herramienta que generalmente disminuye las posibilidades de que se cometan actos de corrupción, dado que éstos tienden a germinar en donde no hay forma de que sean conocidos, en donde el secreto se impone.

A través de este indicador se miden las condiciones que tienen las instituciones públicas para garantizar un acceso apropiado a la información por parte de los ciudadanos; las cuales están establecidas en la normatividad correspondiente (ley N° 27806). Estas condiciones son las siguientes: un costo apropiado; una respuesta a tiempo y una respuesta de acuerdo a la información solicitada. A estas condiciones corresponden tres

variables: i) costo de la información, ii) tiempo de respuesta y iii) calidad de la respuesta.

El costo debe ser el del valor de mercado de la reproducción de la información solicitada. El valor asignado dentro del IRC para esta categoría es 0. Se ha asignado un valor de 2 para las instituciones que tienen una tarifa establecida dentro de su TUPA, no habiendo adecuado su normativa interna a la ley de acceso a la información. Y se asigna un valor de 1 para las instituciones que no cobran nada por la información. Aún cuando esto es muy beneficioso para la población, significa un gasto para el Estado, porque subsidia el costo de la información.

La ley establece plazos claros para ofrecer respuestas a las solicitudes: siete días útiles, más cinco días de extensión si la institución le avisa al solicitante. Así, se asigna un valor de 0 para las respuestas a tiempo, de acuerdo a ley. Un valor de 1 para las respuestas fuera de los plazos; y un valor de 2 para las solicitudes que nunca recibieron respuesta.

Finalmente, se evalúa la calidad de la respuesta; es decir si es que se responde a lo que se ha solicitado. Dentro del IRC se asigna un valor de 0 para las respuestas adecuadas, y 1 para las que no son adecuadas.

Las instituciones que han conformado la muestra en esta región son: la sede central del Gobierno Regional, la Municipalidad Provincial de Huamanga, el Poder Judicial, el Ministerio Público, la Policía Nacional y las direcciones regionales de Salud, Educación y Agricultura.

Vigilancia ciudadana

La participación de la ciudadanía en espacios de toma de decisiones públicas y la vigilancia de organizaciones sociales y de los periodistas sobre la gestión pública son dos elementos necesarios para fortalecer la lucha contra la corrupción en cualquier ámbito.

A través de este indicador se evalúa cuán extendida y especializada está la vigilancia desde la sociedad civil y los medios de comunicación en la región. Cuatro variables se analizan: i) la extensión de la vigilancia ciudadana; ii) el nivel de especialización de esta vigilancia; iii) el nivel de desarrollo del periodismo de investigación y iv) la relación entre investigaciones periodísticas sobre el total de denuncias aparecidas en medios escritos.

La información que se ha recogido para las variables de este indicador, excepto en el caso de la última, son las percepciones de los representantes de las propias organizaciones sociales locales. De hecho, para la forma en que se han construido estas variables, la manera más apropiada de recoger dicha información era a través de lo que los mismos actores sociales opinan o creen. Se menciona esto porque hay una tendencia a creer que las percepciones no tienen relevancia científica, y que estudios que se sostienen en ellas no tienen validez. Debe precisarse que, al contrario, en ciencias sociales y humanas las percepciones son uno de los insumos fundamentales para los investigadores.

Para el caso de la cuarta variable, la información se ha recogido a través de una revisión periodística de la prensa escrita y una calificación de las notas aparecidas en esos medios.

La extensión de la vigilancia se refiere al número de espacios de gestión pública que están cubiertos por organizaciones sociales vigilantes. Es común que campos usualmente sensibles para la población estén bajo vigilancia de distintas organizaciones, como varios aspectos de la salud (sexual y reproductiva o infantil). Pero hay campos más complejos que no cuentan con esa vigilancia de organizaciones de la sociedad civil, contribuyendo a configurar situaciones riesgosas, en las que los actos de corrupción pueden aparecer. Si la vigilancia ciudadana se encuentra extendida por todos o casi todos los sectores de la región, se asigna un valor de 0 a la variable. Si más bien está focalizada sólo sobre los sectores más sensibles, la variable obtiene un valor de 1. Si los actores sociales entrevistados creen que ni siquiera los sectores más problemáticos están cubiertos por la vigilancia ciudadana, el valor es de 2.

La segunda variable, el nivel de especialización de la vigilancia ciudadana, significa qué tantas capacidades han desarrollado las organizaciones que la practican para que ésta sea más efectiva. Se considera una vigilancia especializada a la que se caracteriza por contar con objetivos definidos, con herramientas, con un cronograma, con una sistematización para la evaluación de la información recogida y con un equipo con experiencia en el tema a vigilar. En el otro extremo, una vigilancia empírica se caracteriza por ser más bien exploratoria, no contar con herramientas, no tener plazos definidos, por carecer de una metodología para la evaluación de la información y por contar con un equipo sin experiencia en la temática a vigilar.

Tabla 1.3.
Modelos de vigilancia ciudadana según el nivel de especialización

Vigilancia Especializada	Vigilancia Empírica
Objetivos definidos	Exploratoria
Herramientas	Sin herramientas
Cronograma	Plazos indefinidos
Sistematización de la información	Evaluación intuitiva de la información
Equipo de expertos	Equipo sin experiencia

Estos criterios configuran ideales que sirven de referencia para poder hacer la evaluación. No es usual que en la realidad estos dos modelos existan de forma pura, sino que las iniciativas de vigilancia se manifiestan en graduaciones entre uno y otro polo. Obviamente, esta vigilancia será mucho más productiva cuanto más se acerque al ideal de una especialización. Así, si en opinión de los actores sociales, la vigilancia ciudadana en Ayacucho se acerca a este extremo, el valor asignado será de 0. Si, por el contrario, esa vigilancia muestra rasgos más cercanos al extremo de lo empírico, el valor será de 2. El valor de 1 se asignará cuando los entrevistados consideran que las mezclas de elementos son lo más común.

De manera análoga, la tercera variable, el nivel de especialización del periodismo de investigación, se refiere a qué tantas capacidades han desarrollado los periodistas locales para ejercer la investigación periodística; que en el mundo contemporáneo es una herramienta fundamental para luchar contra la corrupción, pues permite desentrañar casos, generalmente grandes, que en otras circunstancias sería imposible; además de abrir el debate público a partir de esos casos concretos. Los criterios que permiten sostener que hay un nivel suficiente de desarrollo de este periodismo se exponen en la tabla 1.4:

Tabla 1.4. Modelos de periodismo de investigación Según su nivel de desarrollo	
Periodismo de investigación desarrollado	Periodismo de investigación no desarrollado
Corroboración de información	Denuncias sin verificar
Periodistas con conocimientos técnicos de investigación	Periodistas sin conocimientos técnicos de investigación
Recursos económicos y de tiempo para la investigación	Carencia de recursos
Ética periodística	Venta de noticias para beneficiar o difamar a terceros

En consecuencia, si estos criterios se cumplen completamente, el valor asignado para la variable será de 0. Si se cumplen medianamente, o sea si hay poco desarrollo del periodismo de investigación, el valor será de 1. Y si no hay ni siquiera un mínimo desarrollo, el valor será de 2. La información en este caso se recogió de entrevistas con periodistas locales.

Finalmente, la cuarta variable es la tasa de investigaciones periodísticas sobre el total de denuncias aparecidas en medios escritos locales. Se trata de evaluar qué tanto los medios locales aplican criterios básicos de periodismo antes de presentar sus denuncias. Para recoger esta información se hizo una revisión de los diarios locales Correo y La Calle durante el año 2004 y se recolectó todas las denuncias y notas aparecidas sobre actos de corrupción. Estas notas fueron luego procesadas de acuerdo al criterio de corroboración de información, de tal forma de poder medir si los periodistas recogen opiniones diversas sobre un hecho de corrupción (particularmente de las partes involucradas) y si se busca información objetiva que pueda documentar la denuncia. Al resultante se le llama investigaciones, y la proporción entre éstas y el total de notas aparecidas arroja el valor de la variable.

Investigación y control interno

Una dimensión importante de los riesgos de corrupción es que no funcionen de manera apropiada los mecanismos oficiales para controlar, investigar y sancionar. A través de este indicador se hace la evaluación que corresponde a esta dimensión.

Se trabajan dos variables dentro de este indicador: la tasa de investigaciones abiertas sobre el total de denuncias recibidas por los órganos de control interno, y la tasa de sentencias publicadas por las instituciones sobre el total de denuncias recibidas por los órganos de control respectivos.

La primera es una relación entre las denuncias recibidas y las investigaciones abiertas. Esta relación ofrece una idea de la capacidad que tienen estas oficinas para investigar las denuncias. Se parte de la premisa de que a una mayor acción y capacidad investigativa de estas oficinas se podría tener un mayor conocimiento de los problemas de corrupción en la institución. Además, el que se pueda sancionar adecuadamente a los corruptos depende de la calidad de la investigación, de las pruebas y fundamentos que se hayan encontrado para inculpar a los sospechosos. En este sentido lo óptimo sería que todas las denuncias llegaran a ser investigadas.

La segunda variable es una relación entre las denuncias recibidas y las sentencias falladas en instancias administrativas. Las sentencias cierran el proceso de las investigaciones. El que se sancione o absuelva correctamente a los funcionarios sindicados depende principalmente del compromiso ético que tienen los miembros de las comisiones así como del titular de la institución, pero también de las capacidades de investigación y de juicio para evaluar pruebas que tengan los miembros de las comisiones de procesos administrativos (permanentes y especiales). La importancia de la aplicación de sentencias correctas no sólo corresponde a las sanciones que los corruptos deben de recibir por haber obrado mal, sino que es el principal elemento que desincentiva a que otros funcionarios incurran en las mismas prácticas corruptas.

Los resultados de ambas variables ofrecen una evaluación de cómo se está respondiendo a las denuncias presentadas. Estos resultados son tasas porcentuales, por lo cual no necesitan de un valor asignado arbitrariamente, como en el caso de otras variables que se ha ido describiendo. Pasan tal cual al cálculo parcial del indicador.

Por limitaciones metodológicas y de disposición de la información sólo se está considerando datos proporcionados por las oficinas de control del Gobierno Regional y de la Municipalidad Provincial de Huamanga.

Originalmente el indicador contaba con tres variables. La tercera era la capacidad de respuesta del sistema de justicia (Ministerio Público y Poder Judicial) ante las investigaciones abiertas por las oficinas de control institucional que se vieron elevadas a esas instancias judiciales. Sin embargo, ninguna de las dos instituciones de justicia contaba con información sistematizada sobre lo que ellas mismas están haciendo. Debe mencionarse de una vez que esta es una debilidad grave, pues no permite a las autoridades de justicia poder evaluar por resultados sus gestiones, pues no se sabe cuál es la línea de base sobre cuántos procesos se tiene, de qué naturaleza son o en qué estado están. En sí mismo, esto no es un riesgo de corrupción, pero sí es un obstáculo para la lucha en contra de ella, pues obliga a andar a tientas a los principales organismos encargados de sancionar estos actos cuando son de materia penal (y no es poco frecuente que lo sean).

Propuestas concretas de los partidos políticos

Los partidos políticos deberían ser actores claves dentro de la lucha contra la corrupción, no sólo ejerciendo la fiscalización desde órganos oficiales en donde participen, como los consejos regionales o municipales, sino desde la propia dinámica política fuera del Estado; esto es promoviendo el debate público sobre aspectos relevantes para una gestión más íntegra de las cosas públicas. Sería ideal que esta función –de darse—no se circunscribiera solamente a periodos electorales.

Por ello es que a través de este indicador se evalúa la capacidad que tienen las organizaciones políticas con presencia local para poner en la agenda pública temas relativos a la lucha anticorrupción. Se utiliza una sola variable, que es muy básica, pero muy útil. Se trata simplemente de analizar si existen o no existen propuestas concretas contra la corrupción de parte de los actores políticos (movimientos y partidos). El hecho de utilizar sólo una variable se explica porque la naturaleza de ésta, tal como está formulada, comprende la existencia de diagnósticos mínimos, y a la vez implica la posibilidad de que haya debates públicos más elaborados sobre el tema.

Los criterios para poder afirmar que una propuesta es concreta son los siguientes: i) debe ser clara; ii) debe ser específica y no general; y iii) tiene que tener objetivos y resultados, con líneas de base e indicadores de impacto, en la medida de lo posible. Si las organizaciones políticas tienen propuestas concretas, la variable obtiene un valor asignado de 0, pues mientras mejores y más abundantes sean las propuestas concretas, habrá más posibilidades de debate y, por lo tanto, más posibilidades de que se implementen medidas y, finalmente, más posibilidades de que los riesgos se reduzcan. De lo contrario, la variable obtiene un valor de 1.

2. Análisis cualitativo sectorial

En esta sección se expondrán los resultados del análisis realizado sobre cómo las distintas instituciones se encuentran afectadas por los problemas de corrupción y cómo, al mismo tiempo, contribuyen a la reproducción de estos problemas en Ayacucho.

La presentación de cada riesgo será reforzada con el tipo de problemas específicos que este puede producir (o que de hecho produce). De manera intermitente se pasará revista a algunos casos de dominio público que ayudarán a ilustrar los riesgos y problemas. Conviene recordar que los casos que se mencionarán no son denuncias que este Informe esté haciendo, sino que sólo son un soporte para ejemplificar los riesgos que se haya identificado.

Empezando la exposición se muestran los resultados acerca de las instituciones percibidas como más corruptas en la región. Esta información, que proviene de la Tercera Encuesta Nacional sobre Corrupción de Proética (III-ENC) realizada en el año 2004, es útil porque ofrece una primera mirada general sobre cuál y qué tan grave es la percepción que tiene la población ayacuchana sobre sus instituciones. Hasta cierto punto, como se podrá corroborar a lo largo del texto, existe una relación importante entre la percepción que tiene la población y los espacios que presentan los riesgos más graves de corrupción, lo que indicaría la existencia de un conocimiento subjetivo popular relativamente válido, muy ligado a lo intuitivo, pero muy asertivo.

Tabla 2.1.
Instituciones percibidas como más corruptas en Ayacucho - 2004⁶

Orden		Ayacucho (%)	Perú (%)
1	Policía Nacional	66	66
2	Gobierno Central	57	61
3	Municipalidades	56	34
4	Gobierno Regional	55	31
5	Congreso	54	60
6	Poder Judicial	50	70
7	Fiscalía de la Nación	29	21
8	Partidos Políticos	7	18

Fuente: Proética, III-ENC 2004

Tal como se puede apreciar, la institución que era percibida en Ayacucho como la más corrupta en el 2004 fue la Policía Nacional, con un porcentaje similar al que alcanzó a nivel nacional. Es interesante observar que mientras las otras entidades de alcance nacional –a excepción de la Fiscalía- tienen una menor percepción de corrupción, las

⁶ La Encuesta fue llevada a cabo por la empresa Apoyo Opinión y Mercado S.A. El universo considerado fueron los jefes de hogar de ambos sexos de zonas urbanas mayores de 18 años a nivel nacional. En Ayacucho se encuestaron a 200 personas y 5815 personas a nivel nacional. De acuerdo a la metodología implementada, la encuesta tiene un +/- 1.1% de error y 95% de confiabilidad

instancias locales –Gobierno Regional y Municipios- tienen una percepción bastante mayor que el promedio alcanzado en todo el país.

2.1. Sistema de administración de justicia

Dentro de este sector se evaluará al Poder Judicial y al Ministerio Público. El análisis comprenderá la revisión tanto de los problemas de corrupción que pueden haber al interior de estas instituciones, como de aquellos problemas que afectan al sistema para la identificación, investigación y sanción de los delitos cometidos por corrupción en la región.

Un problema que se encuentra generalizado en todo el Estado, y que es particularmente agudo en la administración de justicia, es que existe una gran “burocratización” de los procesos y procedimientos, lo cual invita al ciudadano a tomar una vía informal, más ágil y que le signifique menor gasto de dinero y tiempo. Esto significaría que se prefiere arreglar antes con la otra parte o con la autoridad involucrada que llegar frente al juez o el fiscal para empezar un proceso judicial.

2.1.1. Poder Judicial

El papel del Poder Judicial en materia anticorrupción es clave. De nada sirve que el resto de instituciones públicas implementen medidas que permitan identificar a sus elementos corruptos si es que esas personas no reciben unas sanciones adecuadas. No es aventurado decir que, hasta cierto punto, la credibilidad del conjunto del sistema anticorrupción depende de la eficiencia del Poder Judicial para sancionar a los corruptos. En otras palabras, la impunidad deslegitima al conjunto de los esfuerzos anticorrupción. Un servidor público entrevistado comentaba lo siguiente: “El Poder Judicial no sentencia, por eso la gente no denuncia”.

En el caso de Ayacucho, la mayoría de denuncias recibidas sobre actos de corrupción se deben a delitos por peculado y por malversación, y referidas principalmente a municipalidades. Para las fuentes entrevistadas, esto se explicaría por la práctica muy común que tienen los municipios de denunciar al alcalde anterior, ya que así ganan cierto reconocimiento y legitimidad frente a la población, dando la impresión de que se está persiguiendo a los corruptos de esa administración pasada.

Tal como se ha mostrado en la tabla 2.1, el Poder Judicial es considerado por la población como la sexta institución más corrupta de Ayacucho. No obstante, más importante que eso es notar que la mitad de ayacuchanos (50%) consideran que se trata de una institución corrupta. Frente a esta imagen negativa compartida por los ayacuchanos, los representantes del Poder Judicial explicaron su posición: institucionalmente se reconoce que existen problemas de corrupción. El propio Presidente de la Corte señaló que el Poder Judicial no está exento de coimas, tráfico de influencias y sobornos. Por otro lado, la sobrecarga laboral es un problema que afecta transversalmente el desempeño de la institución al relativizar los plazos, que deberían ser fijos, en función de la disponibilidad del juez. Tal situación sienta condiciones favorables para que se concreten actos de corrupción, en los que esa disponibilidad se vuelve un capital muy valioso para el juez que esté dispuesto a negociar con litigantes.

Ahora bien, el que no se haya esquivado la existencia de estos problemas le ha permitido a la actual presidencia buscar medidas que los limiten. Para empezar, en relación al problema del tráfico de influencias, se tiene una posición mucho más rigurosa frente a las salidas que realizan los secretarios de los juzgados para comer o beber con algunas de las partes, como también se ha prohibido la financiación de fiestas por parte de los litigantes o para cualquier otra actividad. Por otro lado, en relación al tema de las ausencias y tardanzas de los vocales, se vienen realizando visitas de control y evaluaciones de puntualidad y asistencia, las cuales están siendo sancionadas más severamente desde el control interno.

Estas pocas pero importantes medidas han repercutido, según el Presidente de la Corte, en un descenso de las denuncias recibidas por la Oficina Descentralizada de Control de la Magistratura (ODICMA), así como de los procesos que se abren a partir de éstas. No obstante, la ODICMA aún presenta algunos problemas que entorpecen su labor de control. En primer lugar, al depender directamente del Presidente de la Corte, siendo él mismo el jefe del área, pierde autonomía. Lo segundo es que por falta de presupuesto no se puede contar con personal abocado únicamente a esta labor, por lo que el trabajo de control interno se ve relegado a un segundo plano; y nuevamente aquí el problema de la sobrecarga procesal se hace presente.

Finalmente, según lo señalado por el Presidente de la Corte, también existe un problema de personal en la sede. Por un lado ha habido destacamientos –reubicaciones fuera de la región- de tres vocales titulares que eran claves para el trabajo judicial en Ayacucho. Asimismo, la reposición del personal que fue sacado durante el gobierno de Fujimori habría resultado contraproducente para el correcto desempeño de la institución, pues muchos de éstos, por el largo tiempo que se han encontrado fuera de la Corte, mantienen una mentalidad sobre el servicio público que se encuentra muy vinculada a las prácticas corruptas.

Una mención aparte merece el caso de los abogados de oficio. El problema con ellos es que si bien se han recibido una serie de denuncias sobre cobros ilícitos por sus servicios, cuando sus labores de abogacía se encuentran pagadas por el Estado, como no dependen funcionalmente de la Corte es poco lo que las autoridades del Poder Judicial pueden hacer para evitar que estos problemas sigan ocurriendo. Además, estos funcionarios dependen de la Dirección de Defensoría de Oficio y Servicios Jurídicos Populares (que a su vez depende de la Dirección Nacional de Justicia del Ministerio de Justicia), la cual no tiene sede en la región, situación que vuelve más difícil controlar sus actividades. Así mismo, esta falta de control ha repercutido en que estos abogados incumplan sus horarios de atención al público, algunos de ellos por dedicarse a actividades distintas a sus laborales, como lo son el ocio y la bebida.

La población, como ya se manifestó en la introducción de esta sección, desconfía del sistema judicial, al punto de que es común que se trate de evitar la vía formal hasta que esta sea inevitable. Una fuente entrevistada resumió coloquialmente este fenómeno de la siguiente manera: “el que va a juicio es porque no tiene juicio”. El motivo principal para que suceda esto es que se considera que el sistema de justicia no sólo es ineficiente, sino que es injusto. Por un lado, se percibe que la justicia sólo se aplica contra los pobres, contra los que no tienen poder; o sea que no importa quien tenga la razón, sino quien posea más poder o riquezas para inclinar la justicia a su favor. En este sentido, popularmente se sabe que para ganar un juicio es indispensable contratar a los abogados

que están bien posicionados en la corte, que cuentan con contactos claves para llevar adelante los procesos. Frente a esta imagen de extendida corrupción, ha habido personas que se han tratado de aprovechar de la población, ofreciéndoles sus servicios sin contar con el título de abogado. Estos son conocidos como los tinterillos, quienes son en su mayoría ex funcionarios que tratan de utilizar sus antiguos contactos para realizar sus actividades ilícitas.

Y por otro lado, la ciudadanía considera que existe un espíritu de cuerpo que imposibilita sancionar y retirar a los jueces que incurrir en estas prácticas y que son los que finalmente hacen a este un sistema corrupto. Según fuentes entrevistadas en el Colegio de Abogados de Ayacucho, los abogados tienen miedo de denunciar los casos de corrupción porque no quieren truncar sus carreras de abogacía. Saben que si se ataca a un juez el resto asume la defensa.

Riesgo 1: Falta de Personal dedicado exclusivamente al Control Interno

Tal como se ha señalado, la Oficina Descentralizada de Control de la Magistratura (ODICMA) no cuenta con personal dedicado exclusivamente a la tarea de control, sino que es realizada por magistrados que tienen la tarea de administrar justicia en sus respectivas salas. A esto debe sumarse el hecho de que es común en las Cortes Superiores, por costumbre, que el jefe de la ODICMA sea el propio Presidente de la Corte, con lo cual no se cumple con un principio básico del control que es la independencia de este tipo de actividad frente al poder institucional.

Problema:

- **Dificultad para ejercer el control:** Teniendo en cuenta el factor clave de la sobrecarga procesal judicial, mencionada anteriormente, se vuelve muy difícil para los jueces que deben desempeñar tareas de control interno como segunda labor, hacer frente a los posibles actos y denuncias por corrupción dentro de la institución.

Riesgo 2: Falta de control sobre los abogados de oficio: Si bien estos abogados laboran dentro de las instalaciones del Poder Judicial, no dependen funcionalmente de dicha institución sino del gobierno central. Esto produce que tengan una gran libertad para desempeñar sus labores sin el respectivo control que asegure un trabajo correcto por parte de ellos.

Problemas:

- **Asesoramientos cobrados:** El Estado paga a estos abogados para proporcionar el asesoramiento jurídico respectivo a quienes no pueden o quieren contratar uno de tipo privado. Sin embargo, algunos cobran por estos servicios, cuando no deberían hacerlo.
- **Abandono de la oficina en horas de trabajo:** El débil control que existe sobre estos abogados también ha generado un relajamiento en el cumplimiento de sus horarios de atención al público. A varios de estos se les habría encontrado dedicándose a la bebida en vez de cumplir con sus responsabilidades.

2.1.2. Ministerio Público

El Ministerio Público forma parte también del sistema de justicia. Esto de cierta manera también tiñe negativamente la percepción que se tiene respecto a esta institución. Si bien, como se aprecia en la tabla 1, un 29% de los ayacuchanos considera que es una institución corrupta, la opinión pública no tiene mayor conocimiento de problemas concretos de corrupción que ocurran dentro de este órgano. Aunque sí se tiene una idea general en cuanto a que la sobrecarga procesal que también la afecta, es un caldo de cultivo para actos de corrupción similares a los del Poder Judicial.

Aún cuando casi un tercio de la población no es poco, esta relativa buena imagen se debería, en opinión de las autoridades de la Fiscalía, al personal adecuado con el que se cuenta. Durante los últimos años se ha pasado de un 95% de fiscales provisionales a un 75% de titulares, lo cual favorece a que se pueda contar con fiscales más autónomos y más justos. Sin embargo, más allá de lo que piensen los fiscales, es importante señalar que el elevado nivel de desconocimiento de la gente sobre lo que esta institución es y hace, puede ser un factor que también ayude a mantener esa moderada percepción de corrupción.

Finalmente, existen inconvenientes que dificultan las labores que realiza la Fiscalía de Prevención del Delito. El fiscal adscrito a esta oficina, que se dedica a la anticipación de los delitos, percibe que su trabajo se ve mermado porque las sanciones para aquellos que desafían a la autoridad son insuficientes. Sería principalmente por este motivo que las recomendaciones que éste órgano realiza para prevenir los delitos identificados no serían tomadas en cuenta por las personas involucradas. Así mismo, los operativos que realizan, como los cierres de locales por incumplimiento a las medidas básicas de seguridad, no se logran hacer adecuadamente debido a que existe una gran filtración de información –lo que es un claro síntoma de corrupción-. Por último, un problema externo es la falta de recursos humanos por parte de la policía para llevar a cabo los operativos, lo que obliga a esta fiscalía a depender de la disponibilidad de efectivos para poder realizarlos.

2.2. Policía Nacional

Se empezará resaltando el hecho de que esta es la institución percibida por la población como la más corrupta de Ayacucho: un 66% de ayacuchanos coincide en esta afirmación. Los motivos que explican este hecho son muchos.

De acuerdo a la información recogida, en líneas generales –y sin un orden en particular—son tres los principales factores que permiten o incentivan la corrupción en la institución: 1) el narcotráfico, debido a la gran cantidad de dinero que mueve en la región. 2) Los bajos sueldos, que se encuentran alrededor de los S/ 1000⁷, resultan insuficientes para satisfacer las necesidades de los efectivos. Un problema significativo de esto es el hecho de que la mayor cantidad de denuncias recibidas en la oficina de Inspectoría de la policía se deben a que miembros de la institución contraen deudas económicas con privados y que después no pagan. 3) La débil autoestima (el deterioro

⁷ Nos referimos a los Suboficiales del 3er, 2do y 1er nivel, de los Suboficiales Técnicos del 3er, 2do y 1er nivel, así como los oficiales alférez y teniente. Quienes son por mayoría los que componen el cuerpo policial.

de la “mística” policial), que tiene que ver con la pérdida de un compromiso con la institución y en especial con el servicio social que el policía debería de brindar.

Tabla 2.2. Sueldos del personal policial	
Grado	Total (S/.)
Teniente General	5493,25
General	5351,75
Coronel	4638,49
Comandante	2256,14
Mayor	1709,88
Capitán	1388,57
Teniente	1035,87
Alférez	990,26
Suboficial Superior	1433,75
Suboficial Brigadier	1402,93
Suboficial Técnico 1°	1272,67
Suboficial Técnico 2°	991,58
Suboficial Técnico 3°	962,73
Suboficial 1°	929,68
Suboficial 2°	920,4
Suboficial 3°	915,9

Fuente: Dirección Recursos Humanos PNP. Elaboración: IDL

Además, existen otros elementos que también deben de ser tomados en cuenta. Primero, hay un excesivo tiempo de permanencia de los oficiales en el departamento Ayacucho. Si bien este no es un problema de corrupción, el hecho favorece a que aquellos policías que son corruptos puedan insertarse en redes o formar lazos con la población local, provocando tráfico ilícito de influencia. De otra parte, el nuevo Reglamento Disciplinario –vigente desde el 20 de noviembre de 2004- ha significado, para la oficina de auditoría de la sede policial en Ayacucho, un retroceso en el control interno institucional, puesto que es más permisivo y menos expeditivo; además, no contempla la reincidencia como un elemento a considerar en la sanción. Como consecuencia, las faltas leves se sancionan con correctivos y las muy graves, con suspensión y descuentos; medidas que son insuficientes para desincentivar la corrupción policial. Sin embargo, también hay que considerar la opinión de los expertos en seguridad ciudadana, quienes opinan que es un régimen más justo porque se han tipificado los delitos con sus respectivas sanciones (antes dependía de la autoridad determinar la severidad de la sanción) y porque se han regulado los procedimientos y plazos para hacer efectivas las sanciones.

Todos los factores expuestos generan un escenario muy favorable a los actos de corrupción. A continuación, se revisará aquellos problemas que son más sensibles a la población ayacuchana.

En un inevitable primer lugar se encuentran las coimas. Estas se realizan principalmente en dos espacios: las carreteras y las comisarías. En las carreteras ocurre generalmente cuando los conductores se encuentran indocumentados o tienen alguna multa de tránsito. Una manera muy sencilla de intuir si es que se realizará una coima, es observando si es que el conductor sale de su vehículo para “conversar” con el policía, ya que según lo normado no tendría por qué hacerlo.

En las comisarías, casi cualquier trámite es justificación para que se solicite u ofrezca una coima, como sucede durante los atestados o partes policiales, que por un par de soles son fácilmente modificables. Las modalidades son conocidas y muy variadas. Una muy común, es la de pedir dinero “para la gaseosita”, a cambio del favor. Un entrevistado recordaba una modalidad más espiritual, registrada en la comisaría de Chajo: “un solcito para la velita de la virgen”. Según esta fuente, además la comisaría es utilizada por los policías como un centro de control, cuando no lo es, con la intención de supervisar los productos de los pobladores que pasen por allí y así cobrarles o retenerles algunos de los bienes que se estén transportando. También debe mencionarse los cobros indebidos al hacer trámites, como por ejemplo sacar certificados. Se trata de sobreprecios que los solicitantes deben pagar, muy pequeños (como la gran parte de la corrupción policial), pero no especificados en el TUPA.

Asaltos en la carretera

Se dio el caso increíble en el que se asaltaron 20 vehículos durante el transcurso de dos horas, en un tramo (entre Niñobamba y Apacheta) supuestamente vigilado por los policías. Vale decir que sobre este hecho existió un informante que señaló días antes que sucedería dicho asalto. Aunque todo parecía indicar complicidad de ciertos policías en los asaltos, finalmente sólo se sancionó al comandante encargado por incompetencia, con ocho días de rigor y al capitán con seis.

Luego de esta ola de asaltos malos policías comenzaron a ofrecer la “protección a un sol”, la cual consiste en que el policía se sube al bus y cobra un sol a cada pasajero a cambio de brindarles el servicio de seguridad.

En segundo lugar, deben mencionarse las corruptelas que giran alrededor del narcotráfico, donde los montos de dinero involucrados son mucho mayores. Si bien estos problemas anteriormente han estado vinculados principalmente con el cobro de cupos, esta modalidad ha fenecido debido a que ahora las zonas cocaleras son en su mayoría zonas liberadas, es decir zonas donde no se encuentra la policía o alguna institución de control estatal. Los actos corruptos que se imponen ahora son las retenciones de drogas (PBC o cocaína) y de dinero en efectivo que realizan los policías corruptos, quienes tienen aspiraciones de lograr un ascenso económico mucho más acelerado que el que podrían alcanzar a través de una carrera policial que se encuentre dentro de los parámetros éticos y normativos de la institución. Es por eso que ahora se estarían pagando cupos dentro de la institución policial para ser destacados a puestos estratégicos, como la Comisaría de San Francisco, cercanos a las zonas cocaleras.

Sobre narcotráfico también es importante destacar que existe un tráfico de información referida a los narcotraficantes. Esta información se intercambia con la intención de realizar asaltos e incautaciones de drogas y dinero para apropiárselos. Según Inspectoría, los que se encuentran mayormente implicados con este tipo de modalidades son los policías de carreteras.

El tercer problema se hizo público luego de un operativo que la Oficina de Asuntos Internos del Ministerio del Interior llevara a cabo en el 2003 (bajo la gestión de Fernando Rospigliosi) sobre el manejo y distribución de los combustibles para las unidades motorizadas de la PNP, y en donde se encontró responsabilidad en el tráfico de este recurso en una red de policías corruptos, que incluían hasta al Jefe de la IX DIRTEPOL (Ayacucho-Ica), el Gral. Víctor Mateo. De allí en adelante, el combustible se ha vuelto un recurso especialmente cuidado para que no sea utilizado corruptamente. Según las autoridades de la institución, ya se han tomado medidas correctivas. Una de

ellas es la de hacer la dotación día a día, con lo cual las raciones se reducen a 5 y 2,5 galones, dependiendo del vehículo, y que además son monitoreadas con la marcación de tarjetas. Para tratar de evitar que puedan coludir entre griferos y policías, se está practicando la rotación periódica de grifos. No obstante, estas medidas no han eliminado las denuncias respecto al tráfico de la gasolina. Por ejemplo, se han denunciado grifos donde se estaría dispensando gasolina a vehículos privados bajo la cuenta de la PNP.

Es importante mencionar que el Gral. Víctor Mateo, procesado por su responsabilidad en esa red de corrupción, podría ser repuesto, dada la situación actual de su caso en el Poder Judicial de Ayacucho, que apuntaría a ello⁸.

Corrupción policial destapada en Ayacucho

A finales de 2003, la Oficina de Asuntos Internos del MININTER, luego de una prolongada investigación en Ayacucho, comprobó que en la región policial se cometían una serie de actos ilícitos, entre ellos el principal era el tráfico de combustible. El tráfico consistía en suministrar a cada vehículo una cantidad menor, generalmente la mitad, del combustible destinado; la diferencia era cobrada al grifero en efectivo. Para incrementar las ganancias indebidas se solicitaba combustible para vehículos que estaban fuera de servicio. Las investigaciones encontraron al Jefe de esa región policial, General Víctor Mateo, como uno de los implicados en este delito. Finalmente, la OAI advirtió que este tipo de mafias no se limitaban sólo a Ayacucho, sino que serían comunes en el país, por la debilidad de los controles; pero por sus recursos de acción limitados no podían investigar a todas.

Finalmente, el cuarto problema más importante se encuentra muy presente en la conciencia colectiva, aunque es menos concreto que los anteriores: tiene que ver con el del desempeño policial. A los ayacuchanos les molesta sentir que se les esté pagando a los policías, pero sienten que ellos no estén cumpliendo adecuadamente con sus labores. Esta percepción se sostiene sobre distintos aspectos. Se detallará los dos principales.

Primero, existe la molestia de encontrar policías que solicitan pagos ilícitos para tareas que se encuentran obligados a realizar; por ejemplo, varios entrevistados coincidieron en mencionar casos de personas que cuando han querido realizar una denuncia por robo, se han encontrado policías reticentes que supeditan la investigación al pago de una coima. Y también mencionaron casos de amenazas de secuestro, en que los policías solicitaron fuertes sumas de dinero para efectuar la protección. En opinión de la población, hay policías que asumen el servicio a la comunidad como un trabajo extra, por lo que esperan recibir una remuneración especial.

Segundo, existe disconformidad con el rendimiento que tienen los efectivos debido a que muchos de ellos desempeñan una doble labor, pues también trabajan como seguridad privada. Si bien la institución policial tiene en consideración esta modalidad, llamándola “servicios personalizados”, estos sólo se encontrarían disponibles para aquellos que se encuentren en vacaciones, y de manera muy esporádica para los que realicen el servicio de 24x24 (hacer turnos de 24 horas y descansar todo el día siguiente). Sin embargo, teniendo presente los sueldos bajos que perciben, informalmente se les permite utilizar sus ratos libres para realizar trabajos de vigilancia.

⁸ Esta hipótesis era advertida por los periodistas de la región durante el tiempo que duró el trabajo de campo de Proética. Ahora se sabe que el Gral. Mateo fue absuelto por el Poder Judicial de Ayacucho de los cargos que se le imputaban y que luego de eso se le invitó al retiro (con todos los beneficios de un general).

En relación a los servicios personalizados también existen denuncias contra los oficiales a cargo. Se señala que existen boletas de pagos por servicios no realizados, pero cobrados por los oficiales. Y que algunos de los trabajos realizados por los policías son tajeados (reducidos) por estos oficiales para beneficiarse personalmente. Finalmente, se señala que también ha habido ocasiones en las que se realizan estos trabajos personalizados descuidando la labor policial, pero que cuentan con el consentimiento de los oficiales, quienes lo permiten porque también se benefician.

Riesgo 1: Escasez de recursos de primera necesidad

El no contar con los recursos necesarios (incluyendo un salario apropiado) puede empujar los policías a realizar acciones corruptas que busquen satisfacer esas carencias. Si bien esto se refiere a problemas menores como los cobros indebidos y las coimas, no se puede establecer la misma relación causal con los problemas vinculados con el narcotráfico, descritos líneas arriba, que responden a causas más complejas y que escapen al estudio empleado para esta investigación.

Problemas:

- **Cobros indebidos:** Trámites que son cobrados, cuando no deberían de serlo. Por ejemplo, cuando se cobra S/. 1,00 por una fotocopia (en un local dentro de una comisaría o vecino a ella), cuando se sabe que el costo de una copia es de S/. 0,10. También los que se realizan para desempeñar el servicio de “protección”, cuando es por esto que reciben un sueldo del Estado. El problema está en que si bien una parte del cobro puede ir al bolsillo del agente, otra parte se destina a solventar recursos faltantes para cumplir las funciones básicas.
- **Coimas:** Un tipo específico de cobro indebido es el de las coimas. Siendo los policías de tránsito y de carreteras, los sindicatos como los que más recurren a este delito.

Riesgo 2: Falta de regulación sobre el trabajo en los días francos

Si bien los policías pueden dedicar su tiempo libre como mejor les parezca, inclusive trabajando en otros lugares para aliviar en algo los bajos sueldos percibidos como agentes del orden, el que trabajen como seguridad particular con sus uniformes PNP confunde a la población acerca de la labor social que los efectivos deben de realizar. Así mismo, el que los policías tengan más de un trabajo, aparte del policial, puede perjudicar la eficiencia de su labor; lo cual indirectamente contribuye a la construcción de esta imagen en la que los policías no justifican el gasto social que tanto le cuesta a la población.

Problemas:

- **Pérdida de legitimidad de la institución frente a la población:** Situaciones en las que la población se ha visto necesitada de la ayuda policial, pero que no la ha recibido, por falta de energías por un posible cansancio de los efectivos, o porque alguno de éstos se encontraba cuidando un establecimiento privado. Como resultado, se refuerza esa imagen del policía más como una carga de la sociedad que como un apoyo.

2.3. Ejercicio del control institucional

Dentro de este sector se está agrupando a los organismos con los que cuenta el Estado para realizar los controles institucionales que aseguren el uso adecuado de los recursos

públicos. Se entiende así que un eficiente ejercicio del control tiene un impacto positivo sobre la reducción de riesgos y problemas de corrupción.

Sin embargo, como se podrá observar, las instituciones encargadas de esta tarea (la Contraloría General de la República y la Procuraduría Anticorrupción) muestran una serie de problemas que dificultan sus esfuerzos para combatir, desde sus competencias, la corrupción.

2.3.1. Procuraduría Anticorrupción

Esta oficina se encarga de investigar las denuncias que realizan las instituciones públicas sobre problemas de corrupción que han tenido en su interior. También pueden recibir denuncias de ciudadanos, pero no publicitan esta posibilidad porque no se podrían dar abasto para atender todas esas denuncias. Actualmente se reciben alrededor de diez denuncias por día, lo cual es más de lo que el equipo de tres personas puede manejar.

Los casos que recibe son priorizados según van apareciendo y de acuerdo a los montos involucrados. Durante el año 2004 se siguieron alrededor de 600 casos, de los cuales se formalizaron un 90% de ellos, es decir pasaron mediante informes al Ministerio Público. De todos ellos un 50% ya se encontrarían para sentenciar en el Poder Judicial.

Entre los casos seguidos, las instituciones más cuestionadas son los distintos gobiernos distritales y provinciales de la región. No es poco frecuente que las procuradurías de estas instituciones, como parte de la defensa judicial que les corresponde, también se ocupan de los mismos casos que sigue la procuraduría anticorrupción, dando como resultando una improductiva duplicidad de funciones.

Fuera de esa duplicidad, la Procuraduría tiene serios obstáculos para desempeñar su labor. Lo principal es que no cuentan con la protección y seguridad necesarias. Por ejemplo, diariamente se exponen debido a que se desplazan a pie o en combi. El trabajo que realizan genera que se encuentren en un constante riesgo, o por lo menos ellos lo creen así, por lo que tienen un temor persistente. Lo que los lleva a tener el menor contacto posible con la sociedad civil y en especial con los medios de comunicación.

2.3.2. Oficinas de Control Institucional (OCI)/ Contraloría General de la República

Las OCI dependen funcionalmente de la Contraloría General de la República (CGR). En el caso de Ayacucho la sede regional se encuentra en Ica (de la cual también dependen las OCI de Huancavelica). Las OCI son parte de la estructura de las instituciones públicas, y tienen la tarea de asegurar el desempeño íntegro de los funcionarios públicos y, en consecuencia, colaborar con la utilización eficiente de los recursos del Estado. En este sentido, la mayor parte de las tareas que realizan se encuentran altamente relacionadas con la lucha anticorrupción y es por eso que, para la problemática que se analiza, el desempeño de las OCI es de carácter crucial en la gestión pública.

No obstante, estas oficinas aún no cuentan, funcional y logísticamente, con todos los recursos para desarrollar una labor óptima. A nivel nacional la CGR se encuentra en un

proceso de consolidación del sistema nacional de control. En la práctica, esto ha significado que las OCI pasen progresivamente a estar coordinadas por la CGR y que los jefes de estas OCI sean designados y pagados directamente por la Contraloría. Este es un proceso progresivo que se ha centrado inicialmente en los gobiernos regionales. Así, el jefe de la OCI del Gobierno Regional se encuentra en la planilla de la CGR y depende funcionalmente de las decisiones de la CGR. Sin embargo, al momento de realizar esta investigación, este es el único jefe de OCI bajo estas condiciones en toda la región. Las dificultades que conllevan las transferencias y las carencias presupuestales de la CGR, impiden generalizar esta condición al conjunto de las OCI.

La autonomía de los jefes de las OCI es sólo uno de varios elementos necesarios para un control institucional más efectivo. En segundo lugar se debería tener un equipo de trabajo que no sea dependiente de la institución que se controla. El personal que trabaja con el jefe de la OCI del Gobierno Regional depende de esta institución. Esta dependencia genera un gran riesgo, no sólo porque pueden ser removidos o cambiados del área, sino porque sus contratos de trabajo dependen de la institución a la que se está controlando, lo cual afecta definitivamente su objetividad en el ejercicio de control. El caso de la OCI de la Municipalidad de Huamanga ilustra bien el problema: el equipo estaba conformado por dos asistentes más el jefe; pero luego se removió a uno de los asistentes aduciendo que no había presupuesto para él, con lo cual esta oficina vio más complicada su tarea.

En tercer lugar, estas oficinas necesitan un presupuesto para sus gastos operativos (útiles, movilidades y demás viáticos), pero este monto también depende de la institución en la que se encuentran, lo que en la práctica también termina limitando las actividades de las OCI. Distintas fuentes entrevistadas están de acuerdo en que la mayoría de gobiernos locales perciben a estas oficinas como un estorbo y/ o un gasto innecesario con el que tienen que cargar. Debe considerarse además que del reducido presupuesto de los gobiernos locales, éstos tienen que dejar de destinar un monto que podrían utilizar en obras para el distrito o la provincia, para usarlo en control, aún cuando éste último sea mínimo.

Sin las medidas necesarias que aseguren la autonomía de los encargados de control y de sus oficinas, todo dependerá finalmente de la voluntad que tenga el titular de la institución. Por ejemplo, la OCI de la Municipalidad de Huamanga se encuentra en un edificio ubicado a cuatro cuadras de la sede central, y aunque el jefe de esta OCI (quien entró por decisión del alcalde y no por concurso) señalara que esto no afecta su trabajo porque su labor es *a posteriori*, este hecho sugiere un bajo nivel de interés del municipio por promover y facilitar la labor del órgano de control.

Ahora bien, el control interno que estas oficinas realizan principalmente es de forma programada y *a posteriori* (aunque en algunos casos también actúan de oficio), lo cual las lleva a hacer unas contadas acciones de control por año. Éstas se priorizan primordialmente de acuerdo a los montos que involucran. Las actividades de control carecen de carácter vinculante; el resultado son advertencias alcanzadas a la autoridad institucional sobre posibles situaciones irregulares que se podrían estar cometiendo.

Falta de apoyo a los jefes de las OCI

El ex jefe de la OCI de la UGEL de Cangallo fue retirado de ese cargo luego de que intentara remover a personal que no tenía el perfil adecuado. Pero esa persona era familiar de quien entonces era jefe de la OCI de la DRE, así que terminó siendo despedido, como una supuesta represalia. Cuando solicitó apoyo de la CGR, sólo recibió un respaldo verbal, pero no consiguió una documentación que buscara reponerlo.

Ahora labora como jefe de la OCI del municipio de Huamanga; sin embargo, él reconoció que esa mala experiencia que pasó en Cangallo, lo limita en su accionar porque desconfía de la protección que la CGR le pueda dar.

Las fuentes entrevistadas coincidieron en que tanto en el Gobierno Regional como en la Municipalidad Provincial de Huamanga, las áreas más sensibles a los problemas de corrupción son las de contratación de personal y de adquisiciones públicas. En relación al primero, existe un gran problema de copamiento político, que formalmente es trabajado por los encargados del control como “incumplimientos con el perfil del cargo”. En el caso de las direcciones y subdirecciones que dependen del Gobierno Regional, este problema sería mucho más agudo, siendo la falsificación de documentos uno de los delitos que más se han encontrado. Así mismo, ha habido un abuso de la contratación de personal por servicios no personales (SNP), pues se ha contratado bajo esta modalidad inclusive para cargos que se encuentran dentro del organigrama central de la institución.

En relación a las adquisiciones públicas, aunque hay muchas denuncias referidas a los procesos de adquisición, aún no se ha encontrado nada concreto. Lo que sí se encuentra en investigación es la gran cantidad de procesos exonerados que se realizaron en el Gobierno Regional en el 2004. Desde el punto de vista del control, tanto en el municipio como en el Gobierno Regional, las oficinas de abastecimiento se presentan como áreas muy susceptibles a los problemas de corrupción. Lamentablemente, por la falta de presupuesto y por las prioridades que deben cumplir las OCI, muchos de estos problemas no pueden llegar a ser profundizados y sólo pueden quedar como llamadas de atención.

Riesgo 1: Falta de autonomía de los equipos

Que el personal adscrito a las oficinas de control interno dependa de la institución y no de la Contraloría, en cuanto a funciones y a su remuneración, es un grave riesgo para la lucha contra la corrupción. En toda la región, el único jefe de una OCI que depende de la CGR es el del Gobierno Regional; todos los demás funcionarios de control de Ayacucho dependen de las autoridades de sus respectivas instituciones. Este riesgo puede concretarse en una serie de problemas específicos.

Problemas:

- **Reducción del equipo:** Debido a que el personal de la OCI depende funcionalmente de la institución a la que controla, se encuentra a disposición del titular de esta. Así, si este titular se siente incómodo por la labor de la OCI, puede disponer el cambio de área al personal adscrito a ella y reducir así sus capacidades para actuar.
- **Cambio de personal del equipo:** Otra modalidad, que tiene el mismo propósito de amedrentar a la OCI, pero que es menos agresiva que la de reducirle el personal, es la de rotarles el equipo; es decir, se puede cambiar al equipo operativo por gente inexperta.

Riesgo 2: Recursos limitados

Que no se cuente con recursos necesarios para solventar todos los costos que demandan los operativos de control, limita la cantidad de actividades y la efectividad que estas puedan llegar a tener. Hay que recordar que los presupuestos de las OCI dependen de la institución a la que controlan.

Problemas:

- **Falta de personal:** Además de contar con los problemas que conlleva la falta de autonomía de los equipos, el número de colaboradores que se les asigna es insuficiente para cubrir todas las labores de fiscalización.
- **Falta de presupuesto:** Estas oficinas cuentan con montos muy reducidos para realizar sus investigaciones y sus labores de oficio. Es común que no se cuente con la cantidad de materiales y útiles necesarios, ni con los viáticos que les permitan movilizarse para realizar las observaciones correspondientes.

2.4. Gobiernos subnacionales

En esta sección se analizará los riesgos de corrupción en la Municipalidad Provincial de Huamanga y en el Gobierno Regional. La importancia que tienen estas instituciones para el desarrollo de sus localidades y para toda la región es fundamental. Una adecuada administración de los recursos y de las capacidades con las que cuentan, son indispensables para la consecución de las obras, proyectos y planes que se quieran realizar para lograr el progreso y el mejoramiento de la calidad de vida de los ayacuchanos. En este sentido, la identificación y la lucha por reducir los riesgos de corrupción se convierten en una misión importantísima para todo gobierno que cuente con la voluntad política de generar verdaderos cambios positivos en su población.

2.4.1. Municipalidad Provincial de Huamanga

Ya se había adelantado que los municipios son las entidades con más denuncias por corrupción, principalmente por los delitos de malversación y peculado. En relación con ello, la percepción de corrupción que la población tiene acerca de las municipalidades corrobora el gran descrédito que tienen estas instituciones frente a la población, ya que más de la mitad de ayacuchanos, un 56%, considera que son la tercera institución pública más corrupta de la región.

La imagen que se tiene de la Municipalidad Provincial de Huamanga está imbricada con el mal concepto que maneja la opinión pública local sobre su alcalde. Él cuenta con una gran cantidad de denuncias, y con algunos procesos abiertos en el Poder Judicial. Los medios de comunicación locales han destapado escándalos como el de la pareja de su hermana, Manuel Rodríguez, quien trabaja en el municipio. Según el alcalde esto no significaría nepotismo debido a que su hermana no está casada con su pareja; hecho que, si bien es correcto y cierto, no deja de perturbar a la ciudadanía debido al explícito conflicto de intereses que esta contratación significó. Por otro lado, casos como el del auto-avalúo de su tienda en la calle 28 de julio, con datos que supuestamente estarían alterados, o el referido al hospedaje de la comitiva de médicos italianos en un hostel de su propiedad, desprestigian la gestión del actual alcalde y del municipio frente a la sociedad.

Luego de este preámbulo, se pasará ahora a exponer los problemas identificados en la Municipalidad, de acuerdo a las tres áreas más susceptibles a los problemas de corrupción: 1) las licencias y permisos, 2) las adquisiciones públicas y 3) la contratación de personal.

El Hospedaje de la delegación italiana

A finales del 2004, una comitiva de médicos italianos visitó la ciudad de Ayacucho para participar en una campaña de salud organizada por el municipio. Sus integrantes fueron alojados en el Hotel San Francisco, de propiedad del alcalde. Para encubrir este hecho se hizo que la posada de San Blas facturara como si allí se hubiesen hospedado los visitantes. Esta posada también es de propiedad del alcalde, pero bajo la consignación de un administrador. La denuncia fue realizada por la regidora Elizabeth Prado. A ella se le criticó que su interés al denunciar habría estado en tomar represalias porque la gente del alcalde no habría accedido a que esta comitiva almorzara en el restaurante de su propiedad.

En relación a las licencias y permisos existe un problema específico con el funcionamiento de las discotecas. En el momento de realizar el trabajo de campo para esta investigación, las fuentes entrevistadas aseguraron que el número de discotecas con licencias de funcionamiento no llegaba a cinco, sin embargo, había decenas de ellas operando en la ciudad de Ayacucho. Esa situación de ilegalidad de las discotecas se prestaría al cobro de cupos, de los cuales no sólo participarían los funcionarios de la oficina de Desarrollo Urbano, oficina encargada de brindar los permisos, si no también funcionarios de rangos más altos. De hecho, un entrevistado –de otra institución— mencionó que en una oportunidad escuchó a un propietario reclamarle a un alto funcionario municipal que le habían cerrado el local pese a que él le había pagado mil dólares de cupo. Como fuere, lo que despierta sospechas es el hecho de que la municipalidad no otorga los permisos, pero tampoco clausura permanentemente los locales, lo que genera un círculo vicioso de aperturas y cierres sin fin. Tal situación configura un escenario que claramente se presta para que los intereses corruptos puedan encontrar satisfacción. Las suspicacias y especulaciones llegan al punto de que medios de comunicación locales defienden la denuncia acerca de la existencia de una bolsa de siete mil soles mensuales, que se repartiría entre las principales autoridades ediles, incluido el alcalde.

Pero también hay problemas menudos en cuanto al manejo de las licencias. Los inspectores, aquellos que certifican los permisos de construcción o la habitabilidad de los inmuebles, tendrían la costumbre poco ética de pedirles dinero a los solicitantes para el taxi como condición para hacer la inspección. En este sentido, ya ha habido varios notificadores removidos del cargo por las constantes quejas que se recibían. Y cabe mencionar el caso que denunció un empresario de bienes raíces, a quien le pareció muy sospechoso que para la construcción de un complejo habitacional de 29 casas, la municipalidad decidió que cada una de ellas debería tener su permiso de construcción (o sea, 29 trámites distintos: 29 oportunidades para cometer actos corruptos) y que no bastaba tener uno para el conjunto.

Con respecto a las adquisiciones municipales, éstas son responsabilidad de la oficina de logística. Según lo señalado por funcionarios de esta oficina, sólo los procesos de adquisición mayores a una UIT (3300 soles en 2005) pasan por una licitación. Mientras que para los montos menores no hay concurso y se elige a los postores de manera directa, dándole prioridad a los que pueden dar crédito, debido a que el municipio tiene que seguir procedimientos administrativos para poder pagar, cosa que toma tiempo.

Esta selección directa de los postores se hace luego de una visita personal que realiza el jefe de adquisiciones a las empresas posiblemente interesadas. De acuerdo a los empresarios entrevistados, esa visita es un momento especialmente sensible a la corrupción, debido a que el funcionario público puede intentar negociar con el empresario para sacar un porcentaje de beneficio personal. Tal negociación giraría en torno a dos tópicos: a) el costo del producto solicitado, y b) el monto que servirá de prebenda para conseguir la buena-pro. Al parecer, lo institucionalizado es que estos funcionarios busquen el cobro del 10% del monto pactado, pero este porcentaje es negociable, de acuerdo a lo mencionado por los empresarios.

Según el jefe de la oficina de logística, el SEACE⁹ habría reducido la posibilidad de realizar este pago del 10%; sin embargo, los empresarios tienen una percepción totalmente distinta. Ellos señalaron que si ahora hay menos empresas dispuestas a pagar el 10% por concepto de coima, es primordialmente porque con ese agregado ya no les sale a cuenta venderle al Estado y no porque los mecanismos de control sean más eficientes.

Esa percepción ha contribuido a que finalmente sean unas pocas las empresas que contratan montos grandes con el municipio. Al factor de los cobros se suma el hecho de que algunos empresarios tienen vínculos amicales o familiares con funcionarios de la Municipalidad. Sería el caso, por ejemplo, de la constructora Bellido, empresa que de acuerdo con lo mencionado por los medios locales estaría vinculada con uno de los asesores legales del municipio. Mientras que para tranquilizar al resto de postores se les hace pequeñas compras. Al respecto, un empresario entrevistado mencionaba que a él y a otros colegas, en algunas oportunidades hasta les han comprado productos que ni siquiera habían sido cotizados por ellos; o sea que no habría ningún motivo que explicase porqué se les hacía esa pequeña compra, a menos que fuera para “contentarlos” y que no generen problemas, en opinión de esta fuente.

Otro acto informal que los municipios (no sólo el de la provincia de Huamanga) estarían realizando, denunciado por los empresarios entrevistados, es el de las donaciones. Aunque según los funcionarios municipales señalaron que las donaciones que los empresarios hacen son voluntarias, éstos sienten que se encuentran bajo las presiones de que si no se contribuye con cierta cantidad de materiales para las actividades que el municipio tiene que realizar (como fiestas y celebraciones) estarán impedidos de contratar nuevamente con la institución.

Las Donaciones Obligadas

Según lo manifestado por una empresaria entrevistada, ella tuvo la mala suerte de venderle productos a la Municipalidad de Sivia. Meses después de la negociación y de la entrega de los materiales, pero aún con la deuda abierta del municipio a la empresaria, el Alcalde de Sivia le solicitó (exigió) que done una cantidad importante de galones de gasolina por habersele permitido negociar con su municipalidad. Esta solicitud habría estado bajo la amenaza de que si no accedía a la petición, esa institución no negociaría más con ella. En esta oportunidad el pedido se debió a un campeonato de *moto cross* organizado por dicha Municipalidad.

A estos problemas de corrupción se suman los de tipo técnico y administrativo. Tal como reconocieron las propias autoridades ediles el personal desconoce las normas referidas a los temas de adquisiciones y contrataciones (la nueva ley y su reglamento

⁹ Sistema de adquisiciones estatales electrónico, desarrollado y promovido por CONSUCODE para agilizar y transparentar las compras y concesiones del Estado.

datan de diciembre de 2004). En ese sentido, hay situaciones en que los funcionarios se salen de la norma para poder realizar adquisiciones rápidamente. En la práctica, se le compra a cualquier proveedor, pero luego se le pide que se consiga a otros proveedores que presenten cotizaciones como si hubiese existido el proceso de selección normado en la ley, esto como condición para que le puedan pagar. Nótese cómo esta situación falta por desconocimiento de la norma puede confundirse con un acto doloso de corrupción. En todo caso, no tener claros los procedimientos es un claro riesgo para que ocurran acciones corruptas.

Finalmente, otro espacio que es muy sensible a los problemas de corrupción es el de la contratación de personal. Este problema no parece ser aquí tan agudo como en otras instituciones públicas de la región, entre ellas el Gobierno Regional; pero las fuentes municipales entrevistadas (así como fuentes de las otras instituciones) coincidieron en que es lo suficientemente importante como para ser tomado en cuenta. Para empezar, de acuerdo con estas personas, la alta rotación de funcionarios respondería a la gran cantidad de deudas contraídas durante las campañas políticas, las cuales se estarían pagando con tiempos determinados de trabajo en la municipalidad. También señalaron que es importante poner atención en los cargos pagados por el PNUD, los cuales no son transparentes y que también podrían estar respondiendo a favores políticos. Y también mencionaron que hay un espacio que es especialmente utilizado para la contratación de personal con fines privados: el de las obras públicas, donde los supervisores y los residentes de obras generalmente son llamados por la afinidad que puedan tener con el municipio, antes que por su experiencia o conocimiento laboral.

La respuesta que dieron las autoridades de esta institución frente a estos problemas fue que no se trata de que todos los funcionarios sean corruptos, sino que algunos de ellos, sobre todo de los niveles medios y bajos, son los que incurren en estas prácticas. El que muchos de estos no puedan ser retirados dependería primordialmente de las instancias judiciales, quienes los reponen luego de haber sido retirados.

Además de estos tres principales grupos de riesgos de corrupción, deben mencionarse dos puntos más que ponen obstáculos a la lucha contra la corrupción. El primero es que la municipalidad aún se encuentra en proceso de implementación de la ley de transparencia y acceso a la información. Falta una mayor apertura del municipio hacia la ciudadanía en esta materia. Los funcionarios no conocen la ley y, en general, la información pública aún es percibida como un secreto.

Y lo segundo está en relación a la participación de la sociedad civil, cuyo rol en los presupuestos participativos no es tan relevante. En la práctica los representantes de la sociedad civil tienen una casi nula posibilidad para decidir. Así mismo, las audiencias públicas no están sirviendo más que como un espacio donde el gobierno municipal hace difusión positiva de su trabajo. Esta desnaturalización de las audiencias se facilita porque en ellas participan principalmente organizaciones sociales que relacionadas con la gestión municipal, lo cual se debe a que hay una limitada difusión de estos eventos y a que sólo pueden participar aquellas que se inscriben previamente, quedando fuera la presencia de organizaciones críticas.

Riesgo 1: Falta de estandarización de los criterios para otorgar los permisos

No se cuenta con criterios objetivos claros y transparentes que establezcan los requisitos que determinen la entrega o denegación de un permiso; por lo tanto, se incrementa la

discrecionalidad del funcionario público para decidir y así poder negociar con el interesado.

Problemas:

- **Cobros ilícitos:** Los ciudadanos tienen que realizar pagos para conseguir permisos para construir, para el funcionamiento de locales públicos y demás actividades cuya autorización es competencia del municipio.
- **Extorsiones:** La discrecionalidad de estos funcionarios también les permite poder abusar de los empresarios que tienen locales, amenazándolos con cerrarles sus locales si es que no pagan una coima. Esto explicaría la situación de una mayoría de bares y centros nocturnos de la ciudad de Ayacucho.

Riesgo 2: Canales informales de llegada a la autoridad

Particularmente en relación a las adquisiciones que realiza la institución, el que existan espacios en los que se pueda negociar de manera privada entre el empresario corruptor y el funcionario corrupto (o viceversa), favorece que las modalidades descritas líneas arriba perduren. En este sentido, se tiene que tratar de evitar la posibilidad de que existan espacios privados para la discusión de temas de interés público, como son los *lobbies* por un lado, pero también, por ejemplo, las visitas que hacen los tasadores a las empresas previa selección de proveedores.

Problema:

- **Cobros de coimas:** Como se señaló la costumbre parece ser que se le cobra al empresario, bajo concepto de coima, el 10% del monto pactado de la adquisición. Estas prebendas se repartirían entre los funcionarios con injerencia en las adquisiciones públicas, e incluso participarían algunas altas autoridades, de acuerdo con la información de las fuentes empresariales y municipales.
- **Reducción de la cantidad y/o calidad de los productos:** Como es de esperarse, el 10% (o la cantidad que fuere) no es asumido por los empresarios, quienes negocian con el Estado no para hacerle un servicio a la comunidad sino para ganar dinero. Así, ellos tienen que recuperar ese porcentaje reduciendo la cantidad de los productos o la calidad de los mismos. Con lo cual, finalmente, se pasaría la factura a la ciudadanía, que se tiene que conformar con servicios y obras de peor calidad que por las que efectivamente están pagando.

Riesgo 3: Falta de transparencia en los procesos de selección de personal

La Municipalidad Provincial realiza concursos públicos para la contratación de personal, excepto –como es lógico– para los cargos de confianza. Sin embargo, estos concursos no se estarían llevando adelante con los necesarios niveles de transparencia, que permitan a la ciudadanía conocer los criterios objetivos por los cuales se contrata a un postulante y no a otro.

Problemas:

- **Copamiento político:** Este problema se da cuando la institución pública prioriza el factor partidario por encima de criterios técnicos y profesionales, como pueden ser las capacidades o la formación, al momento de contratar personal. Además de ser un sistema injusto de selección es muy probable que el equipo de trabajo resultante sea poco apropiado para desempeñar las labores de la gestión pública.
- **Nepotismo:** En este caso, la contratación de personal prioriza el criterio de las relaciones familiares hasta cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, por

encima de criterios técnicos y profesionales.

- **Amiguismo:** Problema similar a los dos anteriores. El criterio que prima aquí es el de las relaciones de amistad o de compadrazgo.

Programa del Vaso de Leche

Si se presta una especial atención a este programa en particular dentro de este Informe es por la importancia que tiene para los ayacuchanos. Debido a que este programa se encuentra dirigido a la población más necesitada de cada distrito, es gravitante que los recursos que se utilizan para beneficiarlos sean utilizados de la mejor manera y no se diluyan en el camino por los problemas de corrupción.

La Oficina del Programa del Vaso de Leche de la Municipalidad Provincial de Huamanga viene trabajando con 150 comités a nivel distrital. Son 12,500 los beneficiarios, principalmente niños de 0-6 años, luego los niños hasta 14, las madres gestantes y lactantes, y los ancianos mayores a los 65 años. Así mismo, desde el año 2004 cuenta con tres programas más, que fueron transferidos del PRONAA: comedores populares, con 130 locales en toda la provincia, beneficiando a 6,600 personas; hogares y albergues para niños sin padres por la violencia; y el de alimentos por trabajo, en donde por cuarenta obras ya se ha distribuido setenta toneladas de alimentos. El próximo año serán también asumidos los programas de los comedores infantiles y los desayunos escolares.

Los productos entregados por el programa del Vaso de Leche son elegidos por los comités de madres. En el distrito de Ayacucho estos son hojuelas y tarros de leche. Si bien las hojuelas son distribuidas por un proveedor foráneo, un 80% del producto que proveen es comprado en la zona. Los tarros de leche son provistos por las empresas Nutrial y Nisan (Ideal y Gloria, respectivamente). Entre el 2004 y el 2005, el precio del tarro ha disminuido de S/1.80 a S/1.76. La licitación de los productos se lleva a cabo por un comité especial, conformado por funcionarios de la institución y por el jefe del programa; mientras que el control de calidad lo realiza un consultor externo certificado por Indecopi. Cuando se estaba realizando el trabajo de campo, la oficina tenía la propuesta de cambiar la leche en tarro por un enriquecido lácteo que además de ser más nutritivo generaría puestos de trabajo en la zona, pero eso estaba en negociaciones con las madres.

Según funcionarios del programa entrevistados, aunque la politización del vaso de leche es algo casi inevitable, por el momento no se estaría dando, debido a que aún no habían empezado las campañas electorales. Pero sí señalaron problemas con la rotación de los dirigentes de los clubes de madres. Los comités de madres son autónomos para decidir a sus dirigentes, las cuales no deberían durar en el cargo más de dos años. Sin embargo, se sabe que hay dirigentes que duran más en el cargo y que existen favoritismos dentro de los comités para la repartición de los productos, pero la oficina no puede intervenir.

También mencionaron la existencia de los beneficiarios fantasmas. Uno de los factores que permite este hecho es la gran cantidad de niños indocumentados, problema que se está tratando de solucionar con un trabajo conjunto con la RENIEC para registrarlos y darles DNI. Además, hay casos de personas que cuentan con una buena condición económica, pero que igual buscan beneficiarse con estos comités, como fue el caso de una obstetra, ex funcionaria del PRONAA, que fue detectada y retirada. Asimismo,

existen denuncias que señalan que familiares de los funcionarios ediles, incluyendo a familiares de serenazgos, se estarían ubicando dentro de los comités del vaso de leche con el propósito de beneficiarse con la distribución de los productos del programa, cuando no les correspondería.

Riesgo 1: Debilidad del control sobre la gestión de las municipalidades en los programas sociales

Este riesgo puede favorecer que en algunos municipios las adquisiciones de los productos a distribuir se desarrollen de manera corrupta, afectando directamente la calidad del servicio. Así mismo, esta situación facilita que el programa sea utilizado como una herramienta de cooptación política. Si bien estos problemas deberían de ser impedidos por los trabajos de control del Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones Públicas del Estado (CONSUCODE) como de la Contraloría General de la República, debido a la limitada capacidad que tienen para observar el conjunto de situaciones riesgosas de corrupción, la cual los obliga a priorizar los casos a investigar – principalmente de acuerdo a los montos que involucren-, los problemas que puedan ocurrir dentro de este programa dejan de ser investigados.

Problemas:

- **Arreglos privados en las adquisiciones de alimentos:** Los funcionarios públicos pueden arreglar de manera privada con ciertos proveedores para que se les asigne a ellos las buenas-pro a cambio de un beneficio para ambas partes: para los funcionarios públicos, dinero, y para los proveedores, entregar menos o una peor calidad que la que formalmente se han comprometido a entregar.
- **Politización:** Que se beneficien sólo o mayoritariamente aquellos que también estén inscritos o por lo menos relacionados con el partido que controle el programa. Se suele favorecer la ubicación de dirigentas vinculadas con el partido en la labor de empadronar y de distribuir la ayuda alimentaria. Así, el gobierno local construye una red de clientelas que le puede permitir conseguir apoyo social durante las campañas políticas.

2.4.2. Gobierno Regional

Tal como se mostró en la tabla 1, el 55% de la población considera que el Gobierno Regional de Ayacucho (GRA) es la cuarta institución más corrupta. El problema que es percibido como el central dentro de esta institución, tanto por la opinión pública como por los actores entrevistados, es el del copamiento político, que se estaría dando en esta entidad pública y las direcciones adscritas ella. Un factor que habría permitido este copamiento es el alto nivel de presidencialismo con el que se gobierna la institución. En este sentido, las personas que consideran al GRA como corrupto, ven en el presidente regional y en su entorno la causa de todos los problemas ligados a la corrupción.

Aún cuando un análisis más detallado encuentre otros factores involucrados, no deja de ser útil desarrollar esta percepción referida a los problemas de corrupción que se tiene sobre el presidente y su entorno.

En primer lugar, una gran cantidad de críticas provienen del apoyo, que parece ser incondicional, que Omar Quesada ha brindado hacia Max Calle, ex gerente general regional. Inclusive después de que una serie de denuncias por delitos de corrupción

obligaran a Calle abandonar su cargo (ver caja “El volquete”), Quesada lo convirtió en su asesor, para luego designarlo como director del proyecto AGORAH, proyecto que cuenta con el presupuesto más importante dentro del Gobierno Regional (€ 12 millones). Por otro lado, el hermano del presidente, que estuvo en la cárcel por narcotráfico, es reiteradamente mencionado por entrevistados de distintas instituciones como una persona de mucho poder en el gobierno. Varios piensan que con el dinero que adquirió gracias al narcotráfico le habría financiado la campaña a su hermano, por lo cual ahora le estaría pasando la factura, que estaría siendo cobrada con ciertos favores, sobre todo la disponibilidad de negociar con puestos de trabajo en los distintos sectores que se encuentran a cargo del GRA.

El volquete

Uno de los escándalos con mayor repercusión en la opinión pública fue el referido a un volquete que se volteó en Pisco. El hecho que habría desatado el escándalo –que a la postre significaría el retiro de Max Calle como gerente general del Gobierno Regional—fue que este volquete no habría sido utilizado para una labor del Gobierno, sino para el traslado del césped artificial para la celebración del matrimonio del Presidente regional, que estaba siendo recogido en Ica. El caso salió a la luz cuando el conductor decidió denunciar el hecho frente a la Defensoría, pero días más tarde se retractó de su declaración, debido a supuestas presiones. No obstante, el conductor ya había firmado su testimonio, con el cual se logró abrir un proceso. Debe decirse, que la primera reacción del Gobierno Regional fue la de inculpar al administrador del Proyecto Cachi, proyecto del que provenía el volquete desaparecido. A este administrador se le despidió con una resolución contradictoria, porque se le agradecía por los servicios prestados. Fue luego, cuando aparecieron más denuncias contra Max Calle, como la de haber pagado la reparación del vehículo con dinero no autorizado del Gobierno, que se decidió sacarlo del cargo.

El copamiento político se daría primordialmente a través de la contratación de personal, y en un segundo lugar, de manera indirecta, en las licitaciones públicas de la institución. Las autoridades del GRA señalan que dicho copamiento no existe. Formalmente, las tres modalidades que son utilizadas más frecuentemente para contratar personal son los servicios personalísimos (para plazos orgánicos), los servicios no personales (contratos de tiempo corto –60% de los trabajadores-), y los regímenes privados (para la contratación de especialistas). El propio administrador reconoció que –debido a que se encuentran prohibidos de nombrar nuevo personal¹⁰–estas modalidades empleadas también son susceptibles a que se contrate personal que no sea idóneo para cubrir las plazas. Por ello, se ha optado desde septiembre de 2005 por realizar talleres que permitan capacitar y evaluar a las personas interesadas en incorporarse al GRA.

Al igual que en la Municipalidad Provincial, las obras públicas son un espacio muy propenso a la colocación de personal que no cumple con los perfiles adecuados. Para que este tipo de negociaciones funcionen, entran en colusión los residentes de las obras, los capataces y los supervisores de obras. Según lo señalado por la oficina de Infraestructura de esta institución, en las obras siempre ha habido tensiones en la contratación de personal, debido a que los intereses políticos y técnicos suelen chocar, determinándose los pesos de cada uno de acuerdo a las coyunturas.

¹⁰ Desde hace quince años, por política de austeridad pública, las leyes de presupuesto han incluido una cláusula de prohibición a toda entidad pública de contratar nuevo personal.

En este sentido, el Proyecto Cachi¹¹ es indicado como un espacio que tiene extendidos problemas con los favoritismos y las colocaciones de puestos de trabajo. El tráfico de los puestos, tanto administrativos como de obras, así como la colocación de gente allegada al gobierno de turno, son problemas que han sido reiteradamente denunciados por los medios locales. Una denuncia puntual señalaba que se habían encontrado en la planilla de obreros a profesores en actividad, lo cual significaba puestos fantasmas que eran cobrados por algunas de las autoridades o funcionarios del proyecto o del GRA.

Los medios de comunicación y la sociedad civil que denuncian este copamiento político lo hacen principalmente porque perciben que los simpatizantes del gobierno de turno tienen privilegios para poder ingresar a los puestos del sector público. Aunque las autoridades niegan este hecho, arguyendo que el gobierno se encuentra conformado por funcionarios de distintas bancadas políticas, se ha podido observar, por ejemplo con la visita de Alan García al departamento, que muchos de los trabajadores del GRA dejaron de trabajar para ir a verlo. Más aún, se habrían utilizado vehículos de la institución para transportar a los funcionarios simpatizantes, lo cual de por sí ya genera, aunque sea en una medida mínima, un conflicto ético.

Las adquisiciones de la institución son llevadas a cabo mediante la conformación de comités especiales. Los funcionarios que integran estos comités son elegidos por el Presidente Regional –generalmente son tres los elegidos, de los cuales uno suele ser el gerente del área de Infraestructura-. Ellos se encargan de elaborar las bases, evaluar las propuestas y finalmente seleccionar a los proveedores. El trabajo que estos comités realizan es especialmente delicado, debido a que de ellos depende que el proceso en su conjunto se lleve adecuadamente, es decir que las bases sean abiertas a todos los posibles postores –que no estén dirigidas a un grupo en particular-, que se elijan las mejores propuestas en precio y calidad, y finalmente se otorgue la buena pro a los proveedores bajo estos criterios objetivos. Dentro de la administración pública se sabe que participar en una de estas comisiones es motivo casi seguro de ganarse denuncias y posiblemente también juicios, por lo que tienen que tomar especial cuidado y recelo al actuar. En este sentido, también existe una falta de responsabilidad por parte de los empresarios, pues muchos de ellos entablan demandas judiciales por el único motivo de no haber sido seleccionados en los procesos de adquisición.

Dentro de las instancias que involucran los procesos de adquisición pública, el área de abastecimiento sería la más susceptible a los problemas de corrupción, conforme a lo mencionado por las fuentes entrevistadas dentro del GRA. Sin embargo, según sus apreciaciones no se trataría de grandes casos de corrupción sino más bien de corruptelas. En este sentido, estos problemas pasarían por personal subalterno (el recogedor de los productos, el que los cotiza, los que realizan los contratos) y no por los gerentes (aunque sería importante constatar la apreciación que ese personal subalterno opina al respecto).

Finalmente, volviendo al factor del presidencialismo, esta percepción se debería a la falta de contrapesos a la figura presidencial.

¹¹ El Proyecto Cachi ha funcionado por más de veinte años y su propósito ha sido el de proveer agua y electricidad a las zonas de Ayacucho desprovistas de estos recursos.

Por el lado de los contrapesos políticos, los consejeros se encuentran muy limitados para poder tomar decisiones. Si bien deberían de realizar un trabajo de vigilancia directa a la gestión del presidente y del gobierno en general, como ellos mismos lo señalan, no cuentan con el apoyo adecuado para realizar sus labores. Sólo tienen un secretario técnico, un practicante y un ayudante que realiza sus trámites; así como una sola computadora para los once consejeros que son. Y es que en la práctica, en materia de vigilancia, las figuras de los consejeros, así como la del vicepresidente, vendrían a ser más protocolares. Este es un problema que, en mayor o menor medida, se repite en toda la nación. Hay que agregar el hecho de que la gran mayoría de estos consejeros no son expertos en gestión pública (aunque no tendrían por qué serlo) y, además, no reciben un asesoramiento experto necesario.

El Vicepresidente, quien fue un invitado del partido (no es aprista), es sindicado por algunos de los funcionarios del GRA como el principal promotor de las campañas difamatorias contra la institución y el entorno presidencial. Al margen de la veracidad de este enfrentamiento, sí se puede asegurar es que existe un distanciamiento claro entre este funcionario y el presidente de la región.

Y también hay debilidades del lado de los contrapesos sociales. La sociedad civil cuenta con distintos espacios de participación. Dentro del GRA, es la oficina de Desarrollo Social la que se encarga de coordinar y organizar estos espacios. Frente a la inoperancia del Consejo de Coordinación Regional (CCR), principalmente por la falta de interés que han mostrado sus integrantes, tanto de la sociedad civil como del sector público, se decidió constituir consejos regionales temáticos (salud, educación y otros). Estos consejos, al igual que el CCR, son sólo instancias consultivas. Éste es el principal aspecto que desmotiva a las organizaciones sociales a participar; por eso se les está buscando proveer de más funciones para incentivar a los representantes a participar.

El Consejo de Coordinación Regional (CCR)

El último CCR fue convocado al 27 de abril de 2005 para que se inscribieran las instituciones interesadas. Estas debían de tener tres años operando en Ayacucho y contar con personería jurídica. De 23 instituciones inscritas calificaron 17. Estas 17 organizaciones tenían que distribuirse según los criterios de: dos plazas para gremios empresariales, una plaza para los afectados por la violencia, y cuatro para otros tipos de organización. Se realizó una votación, la cual estuvo observada por la ONPE, por gente del GRA y la Defensoría. Se debe indicar que la convocatoria no se realizó en ningún diario (El Peruano o Correo), sino que se hizo por radio y en las vitrinas del Gobierno Regional.

Finalmente, el Consejo fue elegido el 18 de junio de 2005. Sin embargo, hasta el momento (noviembre 2005), el CCR no se ha reunido.

Con los presupuestos participativos, aunque sí existe un interés de la ciudadanía por participar, ocurre el mismo problema: las decisiones que se toman en este espacio son sólo propositivas, y en la práctica son muy pocas las propuestas de inversión que han sido ejecutadas. Esto hace que, por ejemplo, el Frente de Defensa prefiera no asistir a la convocatoria, debido a que ellos entienden que las decisiones se toman fuera de ese espacio.

Por otra parte, la participación directa, como por ejemplo a través de veedurías a los procesos de licitación o a las obras públicas, no son bien vistas por el Gobierno Regional. El colegio de ingenieros afirma que ante el interés que tuvieron de poder participar en estos procesos, con la finalidad de lograr licitaciones más transparentes y obras mejor construidas, el Gobierno se opuso. Un razón que podría explicar esto, es el

hecho de que para el Presidente regional, las organizaciones sociales asumen “el nombre del pueblo” para legitimar sus actividades, sin embargo no tienen la representatividad que tienen los gobiernos locales que han pasado por elecciones

Riesgo 1: Canales informales de llegada a la autoridad

Riesgo 2: Falta de transparencia en los procesos de selección de personal

Estos dos primeros riesgos, que son similares a los que existen dentro de la Municipalidad Provincial de Huamanga, sientan condiciones para que puedan darse problemas muy parecidos a los ya desarrollados cuando se analizó esa institución.

Riesgo 3: Falta de contrapesos al presidencialismo

La debilidad de los consejeros, así como de la ciudadanía para ejercer vigilancia y para aprovechar los espacios oficiales de participación (CCR y presupuestos participativos) deja un gran campo de acción para que la figura presidencial se imponga junto con su entorno. Vale señalar que la debilidad de estos actores, en gran medida se encuentra relacionada con la falta de voluntad, por no decir los intereses, que tiene el GRA para fortalecer los respectivos espacios de participación y vigilancia.

Problema:

● **Disposición de los recursos del GRA para un uso privado sin fiscalización formal:** Aunque no existen sentencias que certifiquen que este problema ya haya estado ocurriendo, existen una gran cantidad de denuncias que sugieren la presencia de esta situación. Algunos de ellos, como la utilización del volquete o de los vehículos del gobierno para ir a presenciar la visita del líder aprista, son algunos de los casos.

2.5. Sectores sociales

Aquí se revisa los principales problemas que existen en los dos sectores sociales más importantes y sensibles para la población: educación y salud. Teniendo presente las condiciones en las que se encuentran estos servicios públicos, evitar los problemas de corrupción en estos espacios es una tarea primordial para asegurar que los aún insuficientes recursos que se tienen para brindar estos servicios se utilicen de la manera más eficiente posible.

2.5.1. Sector salud

En este sector se centrará la exposición en la gestión que viene desempeñando la Dirección Regional de Salud (DIRESA). En líneas generales, dentro de este espacio no existen grandes casos de corrupción; sin embargo, hay una serie de corruptelas que afectan directamente al servicio y que en ese sentido perjudican a la población.

En primer lugar, existen cobros indebidos, tanto del personal administrativo como por algunos médicos. En relación a los primeros, realizarían cobros a los usuarios para efectuar cualquier trámite. Estos cobros serían muy pequeños (hasta de un sol, según lo mencionado por los entrevistados) y por eso, aunque estos actos molesten a los pacientes, finalmente no se denuncian. Debe mencionarse que muchos de estos cobros se permiten gracias a la falta de conocimiento que tienen las personas sobre la gratuidad de los procedimientos y trámites.

Por el lado de los médicos, los funcionarios entrevistados sostienen que hay quienes cobran por servicios que no deberían de cobrar. Otra modalidad es la de derivar a los pacientes a sus consultorios privados, bajo el pretexto de que en el hospital no se les podrá atender. De esta manera lograrían ganar un ingreso económico extra. Así mismo, se ha denunciado el hecho de que habría preferencias para la atención de los pacientes, tanto por afinidades familiares o amicales como por criterios racistas.

Según una autoridad de DIRESA, estos problemas se mantendrían en la institución, debido a que los médicos y el personal administrativo que incurre en estas prácticas corruptas, se encontrarían amparados bajo la organización de tres redes: una de ellas es la de los mandos medios (de los F3 para abajo), los cuales se encuentran vinculados al sindicato de empleados, y están involucrados principalmente con los problemas que ocurren alrededor de las adquisiciones de la institución; la segunda es la de los altos funcionarios (quienes se encargan de la selección de personal); y la tercera es externa y proviene del Gobierno Regional¹². Además de los problemas señalados, estas redes se repartirían las supervisiones, ya que cada viaje significa recibir viáticos de S/ 110.00 por día. Así mismo, los destacamientos y la participación en talleres y capacitaciones estarían siendo manipulados por estas redes corruptas.

Según una autoridad del sector, la existencia de estas redes también habría generado la pérdida de 600 plazas para el nombramiento de personal. Esto se habría debido a que, meses atrás cuando se celebró el concurso para los nombramientos, las personas encargadas de la selección fueron funcionarios ligados a estas redes, por lo que pusieron las trabas correspondientes para que sólo se contratase a personas ligadas a ellos y así no se desestabilice el poder con el que ya contaban en la Dirección de Salud.

Para finalizar, existe otro problema que, si bien no tiene que ver nada con los que se ha mencionado ligados a la corrupción, es uno que preocupa a la población y a las propias autoridades del sector porque perjudica de igual manera el servicio de la salud. Hay una gran desmotivación por parte de los médicos por ir a trabajar a las zonas rurales alejadas, lo que implica que sólo estén yendo los cerumistas, quienes se encuentran obligados a realizar esta labor social

Riesgo 1: Inexistencia de una oficina de control interno conformada por auditores externos

El que la oficina de control interno no esté adscrita a la Contraloría General de la República, según ellos por falta de presupuesto, es una puerta abierta a que la corrupción pueda campear. Al no contar esta oficina de control interno con la autonomía necesaria, presenta el riesgo de ser maniatada o copada por los propios funcionarios que cometen los actos ilícitos.

Problema:

- **Impunidad:** La posibilidad de cometer los actos ilícitos ya mencionados por parte del personal del sector. Pero también la libertad de los médicos para organizarse para delinquir, sin que por ello sean procesados –y por tanto, tampoco sancionados por las instancias pertinentes-; lo cual se debería a una posible colusión entre los médicos que incurren en estas prácticas y el personal encargado del control.

¹² Es muy interesante lo que señaló esta fuente, con respecto a que la falta de especialización en medicina de parte de la gente del GRA, les impide ingresar con la misma libertad con la que lo hacen en el sector de Educación.

Riesgo 2: Flujo entre el servicio público y el consultorio privado

La poca información que cuentan los pacientes sobre la calidad del servicio que tienen derecho a recibir facilita la posibilidad de que sean engañados y derivados del servicio de salud pública a la privada (aunque sí haya algunos casos en que esto sea apropiado).

Problema:

- **Derivación a los consultorios privados:** En un afán por tener más ingresos, hay médicos que engañan a los pacientes para convencerlos de que se atiendan mejor en su consultorio privado o en el de algún colega. Se entiende que, a partir de esta última situación, se ha construido un sistema de redes de intercambio de pacientes, mediante el cual un médico esperaría que si le deriva un paciente a un colega, éste le retribuya el favor en un futuro.

2.5.2. Sector educación

Este sector es identificado por la población, actores sociales y autoridades públicas como el más susceptible a los problemas de corrupción. El problema más grave es el tráfico de plazas.

Es importante tener en cuenta que este sector es el que provee al partido de turno el capital político más importante para pagar o negociar favores de esta naturaleza. En este sentido, las presiones para la disposición de las plazas administrativas y de docentes, provienen desde los distintos niveles de decisión, en el siguiente orden: Gobierno Regional, Dirección Regional de Educación, Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) y los centros educativos. Claro está que a menor escaño lo político se va entremezclando con los intereses económicos grupales/ personales, hasta disolverse por completo. Así sucede en los centros educativos, donde los directores que trafican con los cargos lo hacen con la sola intención de obtener básicamente réditos económicos.

Debido a la gran cantidad de problemas de corrupción identificados, a continuación se revisará aquellos que son percibidos como los más graves dentro del sector. Los problemas se encuentran ordenados según los espacios o centros administrativos en los que se realizan.

Dirección Regional de Educación/ Unidades de Gestión Local

Las Direcciones Regionales de Educación son órganos de gestión que brindan el soporte pedagógico y administrativo a las entidades educativas de la región. Este trabajo se apoya en las Unidades de Gestión Educativa Local, órganos intermedios de gestión, y se encuentra articulados con los Planes de Desarrollo Regional Concertados. En este sentido, las DRE dependen funcionalmente del Ministerio de Educación y administrativamente de los Gobiernos Regionales. Mientras que la estructura, las funciones de las áreas y la política educativa responden al Ministerio; el presupuesto y las decisiones administrativas (como las sanciones) corresponden al Gobierno Regional. Debe tomarse en consideración, por ser un punto crucial, que debido a las debilidades

del MINEDU, las DRE y las UGEL mantienen altos niveles de autonomía funcional para priorizar y ejecutar el gasto sectorial.

Dentro de las responsabilidades que la Dirección Regional de Educación de Ayacucho tiene a su cargo se dan, en algunas de ellas, problemas graves de corrupción. El problema que sin duda genera más sensibilidad en la población es el del tráfico de plazas. La imposición de profesores en los centros educativos o de personal administrativo para la DRE o las UGEL, sería una costumbre que se superpondría a los mecanismos establecidos para la selección de los trabajadores en el sector.

Dirección Regional de Educación versus Gobierno Regional

Luego de que se anulara el concurso público de fines de 2005 para la selección de directores de UGEL, tanto el Gobierno Regional como la DRE decidieron poner, unilateralmente, a directores interinos. Esto ha producido que en varias de ellas existan dos directores. Estas posiciones intransigentes, que perjudican el servicio educativo, parecieran recubrir intereses de poder político. Tal como mencionó un alto funcionario del GRA, a la directora regional se le permitió ocupar el cargo –aún sin ser parte del partido de gobierno- bajo la premisa de que colaboraría, pero en su percepción, es evidente que no lo está haciendo.

Otro problema serio es el que ocurre en la aplicación de la racionalización (o destacamientos). La racionalización es una medida que tiene por objeto volver más eficiente el servicio de la educación con los recursos que se cuentan. De acuerdo a ello, se reubica a los profesores en nuevos centros educativos según las necesidades y la demanda poblacional, respondiendo (en teoría) al cuadro de “excedencias” y “requerimientos” que se tenga en la región. La utilización pervertida de este mecanismo, es decir de traslados por motivos distintos al de las necesidades administrativas (y más bien por amiguismos, favoritismos u otras), ha generado que se tenga que contratar a más docentes para llenar los vacíos dejados, pero sin tener el presupuesto para poder pagarles.

De cierta manera, se ha intentado camuflar estas prácticas ilícitas bajo el problema real que genera el crecimiento vegetativo de la población educativa, el cual produce el mismo efecto: escuelas con carencia de profesores. El dilema se encuentra en poder diferenciar y poder saber cuántas plazas se tuvieron que contratar para cubrir el crecimiento poblacional educativo, y cuántas se tuvieron que contratar como parte del uso corrupto de la racionalización.

Un tercer problema grave es la dificultad que existe para saber con exactitud cuántos son los profesores que se encuentran trabajando en el sector. Esta incertidumbre ha permitido que gente inescrupulosa, con acceso a los espacios de administración y de personal, hayan creado “plazas fantasmas” para beneficio personal. Se giran cheques para personas que no trabajan en el sector y que son cobrados por estos funcionarios corruptos.

Plazas Fantasmas

El jefe de la OCI de la DRE encontró que había ochenta cheques que nadie cobraba. Cuando consultó con las autoridades de la institución, le informaron que los familiares de esas personas cobrarían los cheques. Sin embargo, él averiguó y descubrió que sólo seis de ellos fueron cobrados y el resto se quedaron en la institución, para una repartición interna.

Así mismo, existen otro tipo de problemas de corrupción, que afectan a grupos de personas específicos más pequeños. Se encuentra, por ejemplo, el cobro que malos

planilleros, que son quienes enlistan los cheques que se pagarán, solicitan a las viudas de los profesores que quieren recibir su pensión, bajo amenaza de demorar los desembolsos.

Finalmente en la Dirección de Educación existe un problema serio relacionado con el control interno de la institución. Además de los problemas de autonomía que existen en los equipos de las OCI (ya detallados en su acápite), el que estas oficinas de ahora en adelante sólo se encarguen de los problemas referidos a la malversación de fondos públicos y a casos de nepotismo, genera que el grueso de problemas identificados de corrupción, los considerados como administrativos (coimas, tráfico de puestos, el mal empleo de la racionalización, acosos sexuales, entre otros), queden bajo el Centro de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER), oficina que recién se ha constituido y que aún no cuenta con las capacidades para enfrentar esos problemas. En Ayacucho el CADER empezó a funcionar desde el 2005, pero sólo cuenta con una persona a tiempo completo y con un par de practicantes. Aunque en el futuro podría convertirse en un actor clave en la lucha anticorrupción, lo que se identifica ahora es un vacío en el control institucional.

Centros Educativos/ Directores

De acuerdo a datos del INEI, en Ayacucho, en el año 2004, existían 2216 centros educativos escolarizados (iniciales, primarios y secundarios). Dentro de los cuales laboraban 9790 profesores, también divididos entre esos tres niveles.

El espacio de los colegios, es un espacio especialmente sensible a los problemas de corrupción debido a que no existen canales adecuados de vigilancia y denuncia ciudadana. Aunque existen los centros de atención de denuncias del CADER y de la Defensoría, debido a que ninguna de sus decisiones son de carácter vinculante con el sistema de justicia, en la práctica son muy pocos los profesores que terminan siendo sancionados, debido a la demora para sentenciar, a la prescripción de los delitos, a la falta de pruebas, entre otros factores. Es de esta manera, que se podría decir que el riesgo de la impunidad cunde en los centros educativos; situación que invita a los maestros y directores a cometer actos de corrupción con la tranquilidad de que nada les pasará.

Aquí se desarrollará los problemas más importantes relacionados con el desempeño de los directores de las escuelas. Entre estos problemas encontramos el cobro de cupos a profesores. Los directores cuentan con gran libertad para contratar a sus profesores, sobre todo si es que cuentan con el apoyo de la UGEL o de la DRE. En Ayacucho se ha encontrado casos en los que se ha solicitado dos o tres sueldos a los profesores para contratarlos, así como también algunas fuentes entrevistadas han mencionado casos de algunas solicitudes más específicas, como computadoras *pentium 4*.

Sin embargo, pareciera ser que esta libertad para traficar con los cargos no sería total, por lo cual cuando han querido contratar a familiares han tenido que recurrir a otras modalidades. La principal es la de intercambiar favores con directores de otras escuelas. Así se contratan familiares de uno y otro evadiendo, de esta forma, el delito por nepotismo.

Por otro lado, los directores aprovecharían la temporada de matrículas para solicitar cobros ilícitos, bajo la excusa –falsa- que no hay más vacantes. Esta situación es mucho más recurrente en los colegios secundarios, debido a que son bastante más escasos (en el 2004 había 1377 colegios primarios y sólo 298 secundarios).

Por último, otro problema encontrado por una de las ONG que trabaja temas de educación en la región, que si bien no podría rotularse propiamente como de corrupción, por la injusticia que genera no puede ser dejado de lado. Ellos afirman que existen prejuicios entre los turnos de la mañana y la tarde, tanto para la selección de alumnos como para la de los profesores. Así, los alumnos que se encuentran en mejor condición socio-económica asisten al turno de la mañana, al igual que los profesores mejor calificados. La justificación que darían estos profesores es que prefieren trabajar con alumnos que tienen más recursos porque saben que sus padres podrán asistir a las reuniones y porque no son quechua hablantes. Ello genera un círculo vicioso, en donde los que cuentan con menos posibilidades de superación, al recibir una peor educación, disminuyen aún más sus oportunidades.

Aulas/ Profesores:

En primer lugar, en relación al sistema de contratación de los profesores, existe el problema referido a la compra de certificados falsos. Esta no sería una práctica poco frecuente de los profesores que quieren mejorar sus perfiles, con la adquisición de títulos y certificados, para incrementar sus posibilidades de ser contratados.

Por su parte, en los espacios de las aulas también se presentan problemas que no por involucrar montos muy pequeños, dejan de ser sumamente perjudiciales para la educación del alumnado y para su formación ciudadana. La escuela sigue siendo uno de los espacios de socialización más importante para los niños –quizá el más importante junto con el de la familia-; por lo que se practiquen corruptelas frente a ellos y se les enseñen a practicarlas es un problema medular dentro de la concepción de la corrupción como un fenómeno cultural.

Entre los problemas encontrados está, primero, el cobro por notas aprobatorias que realizan los profesores a sus alumnos. Aunque estas ventas se pueden dar por exámenes individuales, lo que se acostumbra hacer, según los entrevistados, es pagar por el cambio de la nota de la libreta. Así mismo, debido al nivel de dificultad, se sabe que este tipo de cobros son más recurrentes en los cursos de matemáticas, biología y física. De igual manera, proliferarían durante los fines de año escolar. Hay que tener en cuenta el hecho de que a los alumnos, y en particular a sus padres, les sale más a cuenta pagar las coimas que llevar los cursos de verano.

A este tipo de actos de corrupción menuda se suman otros problemas más graves, en tanto se ve comprometida la integridad de los alumnos. Los acosos sexuales parecen ser una práctica muy común, pero muy difícil de comprobar. Por este motivo, y por que los familiares no hacen las denuncias por temor a verse perjudicados, los profesores que cometen estos actos no son sancionados. Sí ha ocurrido que, en algunos excepcionales casos, los acusados han sido reubicados en otros centros educativos.

Por último, existe un gran ausentismo por parte de los profesores, el cual se incrementa enormemente en las zonas rurales y alejadas a las ciudades. La figura de los “profesores

de miércoles”, aquellos que empiezan la semana escolar el miércoles para terminarla el viernes, es una figura conocida por todos. Ahora bien, no son sólo los bajos sueldos (alrededor de 900 soles) los que desmotivan a los profesores a trabajar en el campo, sino que las rutas de acceso y la intransigencia de los transportistas para no cambiar su calendario de viajes también influyen en este problema. Hay muchos poblados a donde el transporte llega y parte sólo una vez por semana.

Riesgo 1: Debilidad en el control interno

Por las condiciones con las que funcionan las oficinas de control institucional, donde no cuentan con la autonomía ni con los recursos necesarios para observar todos los problemas que ocurren en este sector, el Ministerio de Educación ha decidido instaurar los CADER, pero que aún se encuentran muy lejos de poder asumir esta labor de manera eficiente ¿Cuánto demorará la implementación efectiva del CADER? Sólo dependerá de la voluntad política que tengan las autoridades de los gobiernos regionales y de sus direcciones educativas.

Problema:

- **Impunidad:** El que no se cuente con las capacidades para ejercer el control correspondiente ha generado un clima de impunidad, en donde aquellos funcionarios o profesores corruptos cometen delitos teniendo la tranquilidad de que nada les pasará. Este problema produce a su vez otros riesgos y problemas desarrollados a continuación.

Riesgo 2: Presiones políticas para lograr beneficios del gobierno local

Las autoridades que llegan al poder tienen que lidiar con las constantes presiones de los miembros del partido quienes buscan conseguir algún beneficio del gobierno regional o local, generalmente un puesto laboral, por haber apoyado durante la campaña. El problema radica en que los gobiernos suelen ceder frente a estas presiones. Esta práctica no es una característica particular de algunos partidos, sino que forma parte de la cultura política peruana sistema partidario peruano y por tanto se practica en mayor o menor medida en todos los gobiernos, sin importar cuál haya sido el partido vencedor.

Problemas:

- **Favoritismos para la contratación:** Se superponen los intereses partidarios por encima de los referidos a la calidad técnica o a la formación de los docentes, lo cual afecta finalmente la enseñanza impartida.
- **Favoritismos para la racionalización:** Dentro del sector educación las plazas que se encuentran dentro de las ciudades son las más solicitadas, mientras que aquellas que se encuentran en la periferia (en las zonas rurales y más alejadas) son las que nadie quiere asumir. Es por eso que se le da prioridad de elección a los del partido, perjudicando a los demás y también al alumnado que a veces tiene que esperar semanas o meses hasta que se les reponga un nuevo profesor.

Universidad Nacional San Cristóbal de Huamanga (UNSCH)

La Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga es una institución pública autónoma (por el principio de la autonomía universitaria), por lo que no se encuentra vinculada a la Dirección Regional de Educación o al GRA. Sin embargo presenta algunas prácticas corruptas muy parecidas a las que suceden en las entidades educativas de la región, que perjudican a la institución y a la formación de los alumnos. Además,

como tiene que ver con la formación de los jóvenes estudiantes, se incluye su análisis en esta sección, para cerrar el círculo de las organizaciones educativas.

Son dos los problemas de corrupción que más preocupan a los ayacuchanos respecto de su universidad: las pequeñas acciones de corrupción dentro de las aulas de clases y las adquisiciones que realiza la institución.

Lo primero tiene que ver sobre todo con la venta de notas por parte de los profesores. A cambio de una modificación en la calificación, algunos de ellos buscan dinero, mientras que otros pueden solicitar favores sexuales. Hay casos en que son tanto el profesor como los alumnos los que permiten que el acto corrupto se concrete: una suerte de pacto cínico entre ambos, en el cual al profesor no le interesa que su alumno aprenda y al estudiante no le interesa si ha aprendido o no. Pero también hay otros casos en los que es el profesor quien fuerza las situaciones, por ejemplo reprobando inmerecidamente a sus alumnos. De acuerdo a las fuentes entrevistadas, la primera situación, el acuerdo, sería más recurrente. Muchas veces se olvida o se pasa por alto que los jóvenes también tienen responsabilidad y que también se les debería de exigir ser éticos. En este sentido, sería interesante analizar aquellos casos en donde los primeros puestos de los exámenes de ingreso venden su nombre a los institutos preuniversitarios para que éstos puedan publicitar que fue allí donde estudiaron.

Los entrevistados mencionaron que el factor económico es uno de los móviles más fuertes para recurrir en este tipo de arreglos privados. En la UNSCH, según el rector, los sueldos van desde 1800 soles (principales) 1500 soles (asociados), 1200 soles (auxiliares) y 800 soles (jefes de práctica).

En relación a las adquisiciones de materiales e infraestructura de la universidad, se intuye que existen problemas, en donde estarían involucrados profesores y personal administrativo de la institución; sin embargo no se cuenta con denuncias comprobadas al respecto. Estas sospechas se alimentan, en gran medida, de la gran cantidad de denuncias que tuvo el anterior rector por malversación de fondos. Y es que la administración de la universidad no se presenta para la población, e inclusive para sus estudiantes, lo suficientemente transparente como para que se despejen estas dudas.

Riesgo I: Débil control interno

La auditoría interna orgánicamente forma parte de la UNSCH, pero funcionalmente depende la CGR. Esto significa que las auditorías que se realicen deben ser solventadas por la Universidad. Además, estas auditorías -como todas las demás- no sentencian, sino que sólo recomiendan, lo cual deja en la práctica condiciones que favorecen la impunidad, y una elevada percepción de impunidad es un factor que favorece que se cometan actos de corrupción. Es importante señalar, que estas auditorías están más abocadas a los temas administrativos, descuidando el grueso de problemas de corrupción –la corrupción menuda—.

Problemas:

- **Coimas y chantajes:** Se dan tanto desde los alumnos como de los profesores. El problema está que ambas partes las aceptan, y cuando no es así, casi nadie las denuncia. Se materializan sobre todo en ventas de exámenes y notas, y probablemente en menor medida en los chantajes sexuales que los profesores pueden realizar.
- **Compras negociadas:** Los entrevistados insistieron en que un grupo de profesores

y de personal administrativo se estaría beneficiando con las compras que realiza la Universidad. La falta de un control interno que cuente con autonomía imposibilita saber cuál es la verdadera situación en este espacio.

2.6. Sociedad civil

Dentro de la sociedad civil hay distintos grupos que, desde cada uno de sus espacios, mantienen una relación con el sector público. Dentro de los circuitos de corrupción que existen en los sectores anteriormente trabajados, las instituciones que se evaluarán a continuación tienen también una responsabilidad importante, en ciertos casos por lo que hacen y en otros por lo que dejan de hacer.

Las instituciones que se analiza a continuación se encuentran subdivididas en los siguientes grupos: ONG, organizaciones sociales de base, empresarios y medios de comunicación.

2.6.1. ONG

La importancia que tienen las organizaciones no gubernamentales (ONG) para el desarrollo es incuestionable. Sobre todo en aquellos sectores donde el Estado tiene una menor llegada y en donde las condiciones socioeconómicas son más duras.

Sin embargo, en los últimos años, a lo largo de todo el territorio nacional, ha habido un cambio de mentalidad en la población frente a las ONG, pues se ha tomado cierta conciencia de que la financiación recibida por éstas se encuentra en función de las necesidades insatisfechas de la población. En este sentido, los ayacuchanos, y especialmente las organizaciones sociales de base (como los frentes de defensa, pero no sólo éstas), observan con celo que esos fondos, provenientes en su mayoría de la cooperación internacional, sean utilizados efectivamente para mejorar las condiciones de vida de la población.

Este cambio de actitud frente a las ONG ha traído efectos positivos y negativos. Por un lado, lo positivo es que hay más organizaciones de la sociedad civil que están mucho más interesada en el desarrollo de su comunidad y específicamente en la labor que tengan las ONG para lograr este cometido. Esto ha logrado, aparentemente, desaparecer aquellas conocidas como ONG “fantasmas”. Durante los años ochenta, aprovechando el conflicto armado y la crisis social producida, aparecieron muchas ONG y varias de ellas sólo resultaron ser una fachada para conseguir dinero; nunca implementaron un proyecto para el desarrollo de la localidad. Una modalidad recurrente de estas ONG fue la apropiación de las autorías de trabajos de otras ONG, las cuales eran presentados para justificar los recursos recibidos. Esto sucedió sobre todo en los lugares de difícil acceso, donde los cooperantes no tenían la posibilidad de corroborar los logros que se declaraban como realizados.

Por el otro lado, lo negativo es que estas organizaciones sociales sienten que tienen el derecho de regular a las ONG para decidir qué es lo que deben y no deben de hacer con esos fondos, debido a que ellos se autoconsideran como catalizadores de los verdaderos intereses populares. Sin embargo, ellos olvidan que las ONG son instituciones privadas y que son autónomas para decidir sus políticas de desarrollo. Esta situación ya ha generado conflictos y rechazos (de parte de las organizaciones de base hacia las ONG),

como cuando se realizó la campaña a favor de la conformación de macro regiones en la segunda mitad de 2005. Las ONG apoyaron la opción por el “Sí”, cuando estos otros grupos estaban en desacuerdo. Luego, cuando la población ayacuchana votó mayoritariamente por el “No”, las organizaciones sociales salieron a reclamar por todo el dinero que las ONG habían gastado para esta campaña, cuando contravenía el interés popular y habían sido desatendidos problemas más importantes para la región, desde su punto de vista.

Esta atmósfera de descontento contra las ONG, ha generado que se sospeche acerca de malversación de fondos o de enriquecimiento de su personal, pero hasta el momento no existe ninguna denuncia concreta. Asimismo, se critica el hecho de que la mayoría del personal que labora en estos centros es foráneo.

Finalmente, existen problemas reales dentro de las ONG que no sólo alimentan este malestar popular, sino que afectan el impacto que sus labores puedan generar para el desarrollo. En primer lugar, la falta de coordinación entre ellas genera duplicidad de trabajos y esfuerzos. Son muchos los estudios, las líneas de base, las encuestas que ya se han realizado y que se vuelven a realizar. Uno de los motivos que explica esta falta de coordinación son los celos que existen entre ellas, principalmente por el hecho de que compiten por la financiación. Tal como señaló un representante de una ONG, refiriéndose a otra: “Ellos llegaron y realizaron sus trabajos [en Ayacucho] como si nadie nunca hubiese hecho algo”.

Aunque existe un colectivo de ONG que está compuesto por veinticinco de ellas – incluidas varias de las más grandes—, y que tiene entre sus objetivos superar estas dificultades, por el momento han tenido problemas para lograr reunirse.

Y en segundo lugar, existen problemas de transparencia. No existe una práctica de la rendición. Esto hace desconfiar a la población y genera el riesgo de que se esté utilizando de una manera poco responsable los fondos que tienen para sus trabajos de desarrollo.

Riesgo 1: Falta de transparencia en la gestión

La falta de transparencia hacia la opinión pública impide tener un conocimiento claro acerca de la gestión de estas ONG y sobre todo de la administración que le dan a los fondos que reciben; dinero que es donado por la cooperación internacional bajo el supuesto de que se destinará para trabajar en el desarrollo de la localidad. Finalmente la opinión pública (y en no pocos casos, el propio grupo social beneficiado de las acciones de una ONG) no tiene idea clara de los logros reales alcanzados ni de los impactos que estos trabajos generan.

Problema:

- **Apropiación o desviación de los fondos para beneficio privado de funcionarios de la ONG:** Estas prácticas pueden ir desde la apropiación de pequeñas cantidades de viáticos al tergiversar recibos o falsear declaraciones juradas (pues es difícil recibir facturas o boletas en áreas rurales o urbano-marginales), hasta el falseamiento de la contabilidad de un proyecto en un nivel de coordinación del proyecto o de la dirección/secretaría ejecutiva o presidencia de la ONG.

2.6.2. Organizaciones sociales de base

Las organizaciones sociales de base son asociaciones que se caracterizan por trabajar temas de primera necesidad y por estar compuestas por las personas que se encuentran directamente afectadas por esos problemas. En Ayacucho, las más importantes son el Frente de Defensa, el SUTE y los clubes de madres. Aunque también existen otras organizaciones, estas tienen una menor presencia social en la región.

El Frente de Defensa del Pueblo de Ayacucho nació con la misión de defender los intereses del pueblo ayacuchano. Principalmente su labor ha estado ligada a los asuntos de la seguridad ciudadana, pero debido a su capacidad de convocatoria y movilización, así como su legitimidad ante la población, se ha convertido en un actor político importante de la región. En este sentido, ha tratado de ubicarse como un frente de oposición de los gobiernos locales (Municipalidad y Gobierno Regional), realizando investigaciones y seguimientos a denuncias de corrupción. Sin embargo, sus escasos recursos le imposibilitan ejercer una vigilancia más efectiva.

El SUTE, es el sindicato más importante de la región. Los maestros se encuentran organizados con el propósito central de defender los intereses del profesorado. Actualmente, el sindicato se encuentra dividido entre el SUTE regional y el provincial (Huamanga), aunque en la práctica este último no sólo tiene mayor legitimidad, sino que es el único que se encuentra operativo.

Al sindicato se le critican principalmente dos cosas con respecto a la corrupción. La primera es la falta de voluntad que tiene cuando se trata de sancionar a los docentes que cometen actos indebidos, como son los cobros de coimas o los acosos sexuales. En relación indirecta con ello, hasta el momento el SUTE se muestra reacio a la realización de una evaluación del profesorado que permita distinguir entre aquellos docentes que no se encuentran capacitados para enseñar y los que sí lo están. Estas actitudes muestran cómo el espíritu de cuerpo en la defensa de los intereses de los maestros se superpone a la necesidad de impartir una mejor educación a la población.

La segunda es que el sindicato trazaría con las autoridades del gobierno para apoyar algunas de sus medidas, a cambio de beneficios como destacamientos, colocación de familiares en el sector u otros. Estos beneficios serían acaparados sólo por los dirigentes del sindicato.

Riesgo 1: Oposición a las evaluaciones

El sindicato de maestros se opone a una evaluación sin una previa capacitación. Se opone a la posibilidad de una evaluación que pueda perjudicar al profesorado, sin considerar que esto es un paso necesario para mejorar la calidad de la enseñanza. Es importante mencionar que las capacitaciones son necesarias y son una obligación del Estado; pero también es necesario saber qué maestros no cubren calificaciones ni siquiera mínimas, que ninguna capacitación podría mejorar. Además, el hecho de que estos profesores poco calificados estén enseñando en las escuelas públicas se debe, en buena medida, a los actos de corrupción en torno a los procesos de contratación, nombramiento y racionalización, ya descritos en la sección correspondiente al sector educativo.

Problemas:

- **Permanencia de profesores corruptos por la protección indirecta que significa la oposición a una evaluación:** Se resulta protegiendo a aquellos que ingresaron al sistema educativo mediante actos de corrupción y/ o aquellos que desde su posición cometen diversos actos de corrupción.
- **Permanencia de profesores poco calificados:** En opinión de la población, esto corrompe al propio sistema educativo, porque no se van a conseguir los resultados de calidad esperados. Además, la gente entiende que los profesores poco capaces enseñan porque se han valido de actos de corrupción para conseguir su puesto.

Los Clubes de Madres nacieron con el propósito de administrar los alimentos otorgados por los programas sociales del Estado. En Ayacucho existe la Federación de Clubes de Madre (FEDECMA), la cual sigue siendo representativa, aunque ha perdido un poco de presencia. Esta institución ha intentado impulsar talleres de hilado, de artesanías y otras actividades que ayuden a mejorar las condiciones económicas de las mujeres y de las familias más necesitadas, con especial atención a aquellas personas que perdieron a sus familias durante la lucha armada.

Los clubes de madres se encuentran organizados bajo una estructura que generalmente se compone por cuatro dirigentes: presidente, secretaria, tesorera y vocal. Ellas se encargan del manejo de los programas sociales, y particularmente en lo referido al Vaso de Leche, también son responsables de evaluar el peso y la calidad de los productos que son entregados por los programas. Esto se realiza en los días que los proveedores entregan los productos en la municipalidad. Así mismo, son las madres las que deciden qué productos son los que desean recibir. Es por esto que, de acuerdo con las madres entrevistadas, ha habido casos en que los proveedores se han acercado a las dirigentes para tratar de convencerlas de adquirir determinados productos, a cambio de una retribución para ellas.

Pero más allá de ese riesgo concreto de corrupción, hay algunos casos en que el poder que tienen las dirigentes ha degenerado. En tales organizaciones, las dirigentes suelen ostentar los cargos por varios años, y se rotarían los puestos entre la élite dirigenal (los cuatro cargos mencionados). Esto les permitiría monopolizar no sólo los alimentos, sino también otros productos como las donaciones de ropa, distribuyendo los recursos adquiridos según su discreción. En ocasiones se apropiarían de los productos para venderlos y beneficiarse ellas mismas, en otras, se utilizarían para beneficiar a sus familiares y allegados más cercanos. Las fuentes aseguran que se sabe de algunos clubes en donde se les estaría cobrando a las madres quince soles para poder acceder al programa y cinco soles por la inscripción de cada hijo.

Estas injusticias se permitirían, entre otros motivos, porque las madres no se encuentran informadas y más bien creen que los alimentos son una gentileza del alcalde o de sus dirigentes. También porque la autonomía que tienen los clubes inmoviliza a los municipios para intervenir en las organizaciones internas de éstas; o porque hay municipios que permiten que las dirigentes se apoderen de los cargos, a cambio de que se apoye políticamente a las autoridades. Se sabe que en tiempo de elecciones el programa se politiza y el apoyo al gobierno de turno se vuelve en un requisito para recibir los alimentos del programa.

Riesgo 1: Falta de rotación de las dirigentes

Si bien los clubes de madres se rigen por los reglamentos municipales, en donde se estipula que el periodo de dirigente no puede ser mayor al de un año, con posibilidad de una reelección, en la práctica estos plazos no se respetan. Hay algunos clubes en los que, o bien las dirigentes se rotan los cargos entre sí o simplemente se enquistan en la directiva durante más de dos periodos consecutivos. Sea uno o el otro caso, el resultado es el mismo: una captura del espacio de decisión y ejecución. Este poder les permite utilizar los beneficios del programa social a su antojo.

Problema:

- **Apropiación de los beneficios del programa:** Cuando las dirigentes utilizan de manera privada los recursos entregados por el programa; por ejemplo, para beneficiar a sus familiares o amistades, o para lucrar con ellos.

2.6.3. Empresariado

La Cámara de Comercio de Ayacucho agrupa a 150 empresas, de las cuales participan activamente alrededor de la mitad. La situación en la que se encuentra la Cámara retrata la situación en la que se encuentra el empresariado ayacuchano: tal como señaló el presidente de la Cámara, ésta aún se encuentra muy débil, principalmente por la falta de recursos –los miembros aportan entre 10 y 15 soles mensuales—, por la falta de motivación que tienen para participar y por la falta de una cultura empresarial en la región.

La Cámara forma parte de una veeduría ciudadana de las adquisiciones públicas, junto con los colegios de ingenieros, abogados y contadores, iniciativa promovida por CONSUCODE. Sin embargo, como esta es una labor voluntaria son pocas las acciones que pueden realizar. Esta veeduría viene trabajando desde el mes de junio de 2005 y en promedio han podido hacer un acompañamiento por cada mes (unas seis, para cuando se realizó el trabajo de campo). Estos acompañamientos se hacen a todo el proceso de adquisición; es decir desde la elaboración de las bases hasta la apertura de los sobres.

En relación al campo de interés de este Informe, la corrupción en las negociaciones entre los empresarios y las instituciones públicas, se encontró lo siguiente. Según los empresarios todas las instituciones públicas, que cuentan con presupuesto, incurren en adquisiciones y compras corruptas. Esto significa cobros del 10% del monto pactado, reducción de la cantidad y/o de la calidad de los productos licitados.

Muchos de ellos están prefiriendo dejar de negociar con las instituciones públicas, pero no tanto por un principio ético, como podría imaginarse, sino por los cobros de cuotas excesivas y por los largos plazos que se demoran en pagar. Los pagos siempre se hacen luego de la entrega de los productos y no existen plazos fijos para que sean cancelados. También hay ocasiones en que los funcionarios solicitan porcentajes para acelerar los pagos.

Los empresarios que sí siguen contratando con el Estado saben que hay distintas modalidades para acceder a la buena pro. Una es tener contactos en la institución. Otra es sobornar a los funcionarios medios o bajos ligados directamente a los trabajos de inspección, tasación, y almacén. Y una última, es ofreciendo precios mucho más baratos que los adversarios y negociar luego de haber conseguido la buena pro.

Otro problema con el que tienen que enfrentarse los empresarios que contratan con el Estado son las donaciones que se encuentran obligados a realizar, si es que quieren permanecer en la lista de los posibles proveedores de la institución. De igual manera, los empresarios honestos, los que deciden no caer en estas prácticas, prefieren no denunciarlos porque saben que en el futuro los únicos perjudicados serán ellos, cuando no puedan contratar con el Estado, o por todo lo que implica, en tiempo y dinero, encaminar una demanda judicial. Además los empresarios corruptos que ganan las licitaciones terminan abasteciéndose de estos honestos.

La Compra de las Compactadoras

La Municipalidad de Huamanga adquirió dos compactadoras. El proceso por el cual se obtuvieron estuvo plagado de irregularidades. La primera fue que de los tres postores se eligió dar la buena pro a una empresa intermediaria, San Bartolomé S.A. (dedicada a la venta de carros), mientras que las otras, Tacktor y Wong, sí eran distribuidoras certificadas del producto. La segunda fue que el municipio compró a San Bartolomé cada compactadora a \$80 mil, cuando esta empresa le habría comprado a Traktor cada una a \$50 mil (lo que sugeriría cierta complicidad entre las empresas involucradas en la licitación, por lo menos para arreglar los precios). Finalmente, el comité especial habría canalizado la compra vía un proceso de emergencia cuando realmente se debió hacer una licitación pública (debido a que se trataba de bienes que superaban los 500 mil soles). Actualmente, ocho funcionarios, incluidos los miembros del comité y el propio alcalde, se encuentran siendo procesados por las denuncias.

Todo esto, siendo el Estado el principal comprador, configura una grave situación de competencia desleal entre las empresas locales, que es el principal riesgo de que estos problemas continúen.

Riesgo 1: Competencia desleal

Se origina en la anteposición de intereses privados empresariales frente al desarrollo de la localidad, provincia o región; y se materializa en acciones que contravienen la ética empresarial y la responsabilidad social.

Problemas:

- **Competencias desleales:** Algunas empresas no demuestran ética al competir para lograr contratar con el Estado. Los *lobbies* y las negociaciones por fuera de los concursos públicos, son las que determinan quiénes obtendrán las “buenas pro”. Ello revierte en perjuicio de aquellas empresas que deciden no entrar en este sistema de corrupción, porque sus opciones de contratar con el Estado se reducen.
- **Reducción de la calidad y cantidad de los productos:** Una de las modalidades más frecuentes de las empresas corruptas para ganar dinero ilícitamente, dentro de estos arreglos privados con las autoridades públicas, es la de reducir la calidad y/ o la cantidad del producto que tienen que entregar. Esto perjudica directamente al ciudadano, quien recibe un bien o servicio peor que aquel por el que está pagando (indirectamente a través de sus impuestos).

2.6.4. Medios de Comunicación

La labor periodística es fundamental para que la ciudadanía pueda tener conocimiento sobre los principales problemas de corrupción que estén ocurriendo en su localidad. Sin

embargo, y este es un problema que se repite en todo el país, los medios de comunicación cuentan con muy poca credibilidad.

Por un lado, la falta de recursos y de capacidades periodísticas (entre ellas la ética periodística) se traducen en la aparición de una constante cantidad de denuncias que carecen de mayor sustento e investigación. En general, el periodismo de investigación se encuentra muy incipiente y es empleado sólo por unos contados periodistas y no de manera frecuente. La explicación que dan los periodistas entrevistados es que los recursos económicos les imposibilita realizar tareas de investigación sin descuidar su labor informativa. Se trata de una cuestión económica. En la radio por ejemplo, los *spots* pueden costar veinte soles al mes, lo cual obliga a los periodistas a tratar de conseguir la mayor cantidad de auspiciadores. Para lograr eso, se trata de realizar programas que respondan a la demanda de la población, la cual gira en torno de noticias superficiales y escandalosas.

Otro factor importante es que los medios de comunicación son empleados netamente como empresas mediáticas, lo cual significa que se deja en un segundo o tercer plano la labor periodística como denuncia y alerta social. En el tiempo de las elecciones este fenómeno es mucho más evidente, ya que se puede identificar fácilmente qué periodistas están con tal partido, debido a que se acostumbra contratar los servicios de ellos para realizar campañas proselitistas. En realidad, de acuerdo a las fuentes entrevistadas, estas contrataciones de periodistas se realizan siempre, no sólo en épocas electorales. La modalidad es que cuando alguien quiere defenderse de acusaciones o denuncias, o cuando alguien quiere desprestigiar a un funcionario o figura pública, puede recurrir al alquiler de malos periodistas. En este sentido se entiende la proliferación del periodismo anónimo, el cual provee al periodista la posibilidad de disparar una gran cantidad de denuncias y difamaciones de manera encubierta. También existen periodistas que usan este poder de los medios de comunicación y el trabajo periodístico para extorsionar a personas públicas.

Riesgo 1: Falta de profesionalización

La falta de profesionalización en la gran mayoría de periodistas de la región, no se trata sólo de que no se haya estudiado periodismo¹³; sino que, principalmente, no hay un manejo apropiado de las técnicas para ejercer el periodismo y, más importante aún, que no hay un sentido claro de lo que significa ejercer esta práctica.

Problema:

- **Carencia de una ética periodística:** Esto permite la existencia de los periodistas que se caracterizan por ser poco objetivos o de mentir descaradamente, y que lo pueden hacer desde uno u otro bando dependiendo de quién le ofrezca más.

Riesgo 2: Falta de responsabilidad empresarial mediática

Entre la mayoría de propietarios de medios de comunicación no se encuentra muy desarrollado un sentido de compromiso ético con la responsabilidad social que implica tener un canal a través del cual la gente se puede informar. Sí se encuentra afirmado un sentido empresarial que se expresa en la acumulación de capital en base a los auspicios o al alquiler del espacio mediático a periodistas.

¹³ De hecho, importantes figuras del periodismo nacional no estudiaron la carrera.

Problema:

- **Filtro mediático:** Los periodistas entrevistados se quejaron de que los dueños de los medios de comunicación influyen en la práctica periodística, pudiendo llegar a decidir cuáles noticias sacar y cuáles no. Hay situaciones en las que por complacer a sus auspiciadores, deciden evitar tocar ciertos temas o dedicarle mayor atención a otros. Ello puede implicar noticias alteradas o parcializadas.

2.7. Partidos políticos

Los partidos políticos tienen un rol clave en la lucha contra la corrupción, ya que son ellos los que gobernarán y los que tendrán que abordar los problemas de corrupción existentes en las instituciones, liderando la lucha anticorrupción. Debido a la importancia que tiene este tipo de problemas para la gestión pública, el nivel de preparación y de conocimiento de la problemática de la corrupción local debería de ser un indicador importante a tomar en cuenta al momento de decidir a los futuros gobernantes. Sin embargo, se apreciará que los actores políticos locales no parecen tener conciencia clara ni, menos aún, propuestas concretas.

A continuación se presentan las propuestas de los principales partidos en materia de lucha regional y local anticorrupción.

Somos Perú

No tiene para Ayacucho propuestas anticorrupción. Aunque el representante entrevistado señala que en su estatuto sí se señalarían algunas medidas de impacto sobre el nivel nacional.

Frente Regional Ayacucho

Tiene un año de existencia y no ha desarrollado un plan concreto de lucha contra la corrupción. Sus principales actividades se ubican en la movilización cuando aparecen escándalos de corrupción.

APRA

Sólo se cuenta con el código de ética del partido. Existe una comisión de ética nacional para ver los casos de corrupción de los militantes del partido; pero cuando esta comisión solicita información las autoridades ubicadas en los gobiernos locales se rehúsan a proporcionarla. Tal como señaló el representante entrevistado del partido: “Los compañeros no cometen actos de corrupción, pero no pondría la mano al fuego por ninguno de ellos”.

PDS

Cuenta con un plan anticorrupción nacional. Pero no han desarrollado contenidos a nivel regional.

Acción Popular

No cuenta con un plan anticorrupción. El representante entrevistado señaló que el partido se encuentra en etapa de reconciliación con la población, realizando llegadas pedagógicas a las zonas más alejadas.

Unidad Nacional

No cuentan con ningún plan anticorrupción. El miembro entrevistado explicó que como un 80% de los que conforman esta alianza son independientes es difícil hacer planes.

Sí Cumple

Tienen claro que lo primero que cambiarían es el sistema de justicia que cuenta con abogados corruptos. Pero no tienen ningún plan para hacerlo o hacer cualquier otra cosa.

Riesgo 1: Ausencia de un plan anticorrupción

Como se ha podido apreciar, los partidos en Ayacucho no cuentan con planes concretos para combatir a la corrupción en la región, ni siquiera con lineamientos de política anticorrupción. Más aún, a través de las entrevistas se notó que los partidos no tienen una idea clara de cuál es el problema de la corrupción, pues no tienen diagnósticos realizados al respecto.

Problemas:

- **Ineficacia en la lucha anticorrupción:** Como es lógico, si se suma a todos los riesgos y problemas que se ha ido mencionando en la presentación de este Informe, el que no haya claridad desde el poder local para combatirlos, no habrá mejoras sustantivas en muchas de sus manifestaciones, pues la lucha contra la corrupción requiere, además de liderazgo político, manejo técnico.
- **Demagogia:** La búsqueda de apoyo electoral puede llevar a promesas que no se pueden cumplir (pues no hay planes concretos que lleven a metas). Al final, al verse insatisfechas las demandas populares respecto al combate a la corrupción, termina asentándose entre la gente la idea de una corrupción inexpugnable e inerradicable, a la cual hay que acomodarse nomás, es decir, actuar de manera corrupta.

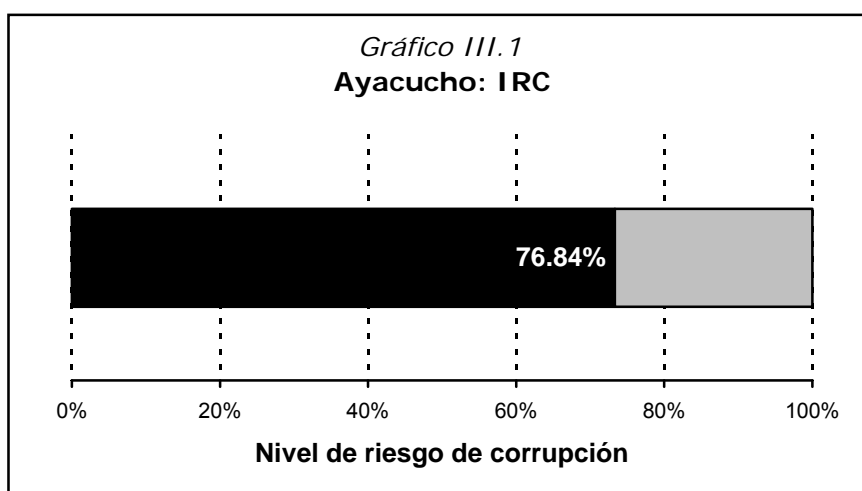
3. Análisis cuantitativo

Complementariamente al estudio cualitativo, se construyó una herramienta cuantitativa que permitiera obtener una mirada un poco más objetiva sobre los riesgos de corrupción encontrados en la sociedad ayacuchana. En la Reseña metodológica ya se ha expuesto cómo se ha realizado la construcción del Índice de Riesgos de Corrupción (IRC), y se ha dado las pautas para su lectura. En esta sección se hará la interpretación de los resultados obtenidos, empezando por el resultado global y, luego, de acuerdo con cada uno de los indicadores que lo conforman: i) adquisiciones del Estado; ii) acceso a la información; iii) investigación y control interno; iv) vigilancia y participación ciudadana; y v) propuestas anticorrupción concretas de partidos políticos.

Conviene recordar que la asignación de valores de riesgos para cada uno de los indicadores se encuentra representada en porcentajes; y de acuerdo a tal cuantificación, 0% quiere decir que no existe riesgo alguno, mientras que un resultado de 100% significa que existe un riesgo muy elevado a que se realicen prácticas corruptas. También es bueno hacer nuevamente hincapié en que no se está analizando el nivel de corrupción de la región, sino el nivel de condiciones existentes que favorecen la posibilidad de que los actos de corrupción se cometan.

3.1. IRC: Resultado global

El índice de riesgos de corrupción para Ayacucho es el resultado del promedio simple de los cinco indicadores trabajados. El resultado es de 76,84%, y se ubica en el rango correspondiente a un riesgo alto (entre 60% y 80%), tal como se puede apreciar en el gráfico. En vista de ello se puede afirmar que, si bien la situación no es completamente grave en Ayacucho, sí se dan allí muchas condiciones para que se puedan concretar actos de corrupción en las distintas instituciones que conforman la sociedad ayacuchana.



Pero también es importante tomar en consideración cómo es que cada indicador aporta a este resultado. El IRC-Ayacucho desmenuzado en los resultados parciales de sus cinco partes se muestra en la siguiente tabla.

Tabla III.1 IRC-Ayacucho: resultados parciales		
Indicador	Resultado parcial	IRC
Adquisiciones del Estado	98,54	76,84
Acceso a la información	60,06	
Vigilancia y participación ciudadana	64,47	
Investigación y control interno	61,11	
Propuestas anticorrupción concretas de los partidos políticos	100,00	

A continuación se pasará a hacer una presentación de cada uno de los cinco indicadores por separado, profundizando más cada valor obtenido y articulando explicaciones sobre tales porcentajes. Antes de seguir, tal vez quepa recordar que el valor para cada indicador también puede oscilar entre 0% y 100%, con la misma lógica de lectura que el resultado global del IRC.

3.2. Adquisiciones del Estado

Considerando que es mucho más fácil cometer actos de corrupción en aquellos procesos de adquisición y contratación que no se realizan con estándares apropiados de transparencia y publicidad, el resultado de este indicador es la proporción de las adquisiciones que tienen esta característica entre el total de procesos de adquisiciones y contrataciones de la entidad.

La operación consistió en sumar las adquisiciones y contrataciones realizadas mediante las modalidades de Adquisición Directa Selectiva, Menor Cuantía y Exoneraciones, por ser los procesos menos transparentes y públicos. El resultado parcial se dividió entre el total de procesos llevados a cabo durante el año 2005. Las instituciones que conformaron la muestra fueron la Municipalidad Provincial de Huamanga y el Gobierno Regional de Ayacucho –en tanto son las instituciones públicas que más procesos realizan a nivel de la región-.

Los procesos en que las autoridades deciden sin mayor publicidad a qué empresa contratarán, ofrecen todas las condiciones para que los actos de corrupción se concreten. Al menos, en las grandes compras públicas, en las que pueden ocurrir sobornos para que una empresa se vea beneficiada, la publicidad de los procesos permite a las otras empresas o a organizaciones civiles vigilantes elevar los reclamos ante CONSUCODE.

Precisamente esta institución viene insistiendo en la necesidad de una buena planificación de adquisiciones al inicio del año, para que se reduzcan las necesidades de recurrir a estas compras pequeñas, y de esta forma reducir las múltiples pequeñas corrupciones que se cometen bajo su sombra.

En Ayacucho, siguiendo un patrón conocido en prácticamente todas las instituciones del país, la mayor cantidad de procesos de adquisición se realizan con mecanismos que ofrecen bajos o nulos niveles de publicidad y transparencia.

En la tabla III.2 se muestra el total de procesos llevados a cabo en el 2005 por el Gobierno Regional de Ayacucho y la Municipalidad Provincial de Huamanga, según las distintas modalidades de adquisición, declarados a CONSUCODE. Se presenta sombreados los procesos correspondientes a las modalidades que no son públicas y, por lo tanto, presentan más riesgos para que se cometan actos de corrupción.

Tabla III.2		
Indicador 1: Adquisiciones del Estado		
Modalidad	Frecuencia	Nivel de riesgo
Licitación Pública	1	98,54%
Adquisición Directa Pública	2	
Adquisición Directa Selectiva	23	
Menor Cuantía	178	
Exoneraciones	2	

El porcentaje de 98,54 indica que casi la totalidad de procesos de adquisiciones que se realizan en estas instituciones no son públicos. El valor se ubica en el rango de riesgo muy elevado (80% - 100%), por lo cual se puede afirmar que las posibilidades de que se cometan actos de corrupción alrededor de las compras que realizan estas instituciones pueden ser también muy elevadas.

3.3. Acceso a la información

El acceso a la información es uno de los principales derechos (posiblemente el principal) que tiene la ciudadanía para informarse sobre la gestión de sus autoridades públicas y poder identificar si es que se viene obrando con eficiencia y probidad, o no.

En la normatividad nacional ya existen las bases legales que establecen al acceso a la información como un derecho ciudadano; sin embargo, en la práctica, es la voluntad de las autoridades públicas, combinada con condiciones institucionales, (como conocimiento de la ley por parte de los funcionarios o infraestructura apropiada para acopiar la información), lo que determina el grado de apertura y real acceso que puedan tener los ciudadanos a esta información. En este sentido se consideran tres variables a evaluar dentro de este indicador: i) el costo de la información, ii) el tiempo que demora la respuesta y iii) la calidad de la respuesta. Y se llevó a cabo, a través de la realización de solicitudes de información y entrevistas, a ocho instituciones públicas¹⁴.

Con respecto al costo de la información, de acuerdo a la Ley N° 27806, Ley de transparencia y acceso a la información pública, toda solicitud es gratuita, y solamente

¹⁴ Sin ningún orden en particular, las instituciones evaluadas fueron: Poder Judicial, Ministerio Público, Policía, Municipalidad Provincial de Huamanga, Gobierno Regional, y direcciones de Educación, Salud y Agricultura.

se cobrará el valor de mercado de la reproducción (el papel, la tinta, el disquete, el disco, etc.). Sin embargo, tal como se ha encontrado en la investigación, existen instituciones donde aún se sigue cobrando arbitrariamente bajo lo estipulado en sus respectivos textos únicos de procedimientos administrativos (TUPA). Por otro lado, también se ha encontrado el caso opuesto; es decir, instituciones donde ni siquiera se cobra el costo de reproducción, lo cual tampoco es lo apropiado, puesto que en esos casos el Estado está asumiendo y subvencionando tales costos. Además, no deja de ser positivo que exista un mínimo costo que genere en la población cierta responsabilidad al solicitar información pública. Finalmente, también hay algunas instituciones que siguen obligando a los ciudadanos a comprar “hojas de solicitudes” de la institución, lo cual igualmente contraviene a lo normado en la Ley de acceso a la información.

Tal como se adelantó en la Reseña Metodológica, las categorías tienen los siguientes valores: 0 puntos a aquellas instituciones que cobran, como señala la ley, el costo de reproducción; 1 punto a las que no cobran nada; y 2 puntos a aquellas instituciones que aún mantienen los cobros establecidos en sus TUPA.

En cuanto al tiempo que demora la respuesta, en la misma ley también se estipula que las instituciones públicas cuentan con siete días hábiles para poder responder las solicitudes de información, y con una extensión máxima de cinco días más, previo aviso de la institución al solicitante. En base a estos plazos legales se estableció las siguientes categorías y valores: respuesta a tiempo (0), respuesta fuera de tiempo (1), y nunca se respondió (2).

Finalmente, la calidad de la respuesta es la variable que evalúa si es que las respuestas fueron adecuadas de acuerdo a lo que se solicitó. Obviamente, sólo se analizó las solicitudes que fueron respondidas, según dos categorías: respuesta adecuada (0), y respuesta inadecuada (1).

Como se muestra en la tabla III.3, el valor de este indicador para Ayacucho, que es de 60,06%, se ubica en el rango de riesgo alto (60% - 80%). Ello significa que aún subsisten importantes problemas que puedan perjudicar la vigilancia y el conocimiento ciudadano de la gestión pública, aún cuando parece haber avances importantes en la implementación de la ley que ampara este derecho, por parte de las instituciones.

Tabla III.3		
Indicador 2: Acceso a la Información		
Variable	Puntaje	Nivel de Riesgo
Costo de la información	71,43	60,06
Tiempo que demora la respuesta	68,75	
Calidad de la respuesta	40	

En primer lugar, se puede observar el alto riesgo que existe en relación a los costos que involucran las solicitudes. Tal como se pudo constatar durante la investigación, algunas de estas instituciones siguen obligando a la población a comprar los formularios institucionales como requisito para solicitar información (costo que llega, en la DRS,

hasta los 5 soles). Así mismo, se encontró que el trato era diferente cuando el observador se presentaba como un ciudadano de a pie que cuando lo hacía como representante de una organización de la sociedad civil –mientras que en el primer caso la compra del formulario era obligatoria, en el segundo ya no lo era-.

Asimismo, al comparar el TUPA del Gobierno Regional con lo establecido por la Ley¹⁵, se encontró que si bien los plazos de respuesta concordaban no sucedía lo mismo con el costo, ya que se establece el monto fijo de S/. 0,20 por hoja, cuando debería de ser el costo de reproducción.

Por otro lado, son muy pocas las instituciones que se encuentran acostumbradas a responder a tiempo. De las instituciones a las que se solicitó, ninguna respondió a tiempo. El Ministerio público, que fue la que tuvo mayor prontitud, se demoró 21 días útiles. Mientras que el Poder Judicial, la Dirección Regional de Agricultura y el Gobierno Regional, nunca respondieron.

Debe tomarse en consideración que el hecho de que las instituciones respondan las solicitudes (a tiempo o no), no significa que la respuesta brindada sea la adecuada o que se encuentre completa. Lo que en la práctica obliga al solicitante o bien en persistir con su solicitud, haciendo visitas o llamadas o bien volviendo a realizar una solicitud nueva; actividades que demandan recursos de tiempo y dinero. No obstante, por lo recogido en Ayacucho, de las pocas instituciones que llegaron a responder la solicitud de información, la mayoría de ellas lo hizo adecuadamente.

Estos dos últimos problemas, el incumplimiento con el plazo de devolución y el de la baja calidad de la respuesta, responden tanto a la carencia logística para contar con un sistema eficiente de recojo y respuestas de solicitudes de información, como también a la falta de capacitación y voluntad de los funcionarios encargados. Algunos de éstos porque no le prestan la debida importancia al derecho de la gente a informarse; y otros (en relación con las autoridades), por el temor que tienen de que se puedan descubrir problemas por corrupción dentro de su gestión. Por ejemplo, es de tener en cuenta que ni el Poder Judicial ni el Ministerio Público cuentan con una oficina encargada al recojo de solicitudes de información.

3.4. Vigilancia Ciudadana

A través de este indicador se mide la intervención que tiene la ciudadanía en la lucha contra la corrupción a través de la vigilancia. Se parte del supuesto de que a una mayor participación ciudadana, los corruptos y los problemas que estos generan, tendrán una menor cabida.

Las variables que conforman este indicador son: i) la extensión de la vigilancia ciudadana, ii) el nivel de especialización de esta vigilancia, iii) la existencia de un periodismo de investigación y la iv) investigación en los medios escritos de la región. Los datos recogidos para cada una de ellas son las percepciones de distintos actores de la sociedad civil. No se trata de lo que se conoce como “datos duros”, excepto en el caso de la última variable, para la cual se realizó una revisión de la prensa escrita. Como ya

¹⁵ Se quiso comparar también el TUPA del municipio de Huamanga, pero su portal web no lo permitía (www.munihuamanga.gob.pe)

se sostuvo en la Reseña metodológica, la pertinencia de este análisis sobre percepciones no tiene discusión.

La extensión de la vigilancia ciudadana se origina en la pregunta por si se están vigilando todos los espacios de gestión pública, o si la vigilancia se encuentra focalizada en algunos de ellos. El ideal es que la ciudadanía tenga presencia en todos los espacios, sobre todo en aquellos que son más sensibles a los actos de corrupción. Para determinar los espacios que se encuentran atendidos y desatendidos por las organizaciones de la sociedad civil, se consultó con seis de los actores que tienen mayor presencia en la esfera pública local¹⁶. Las categorías y sus valores son los siguientes: vigilancia ciudadana con cobertura total (0), vigilancia focalizada sólo en sectores sensibles (1), sin vigilancia (2).

El nivel de especialización de la vigilancia ciudadana se refiere a si se cuenta con las herramientas metodológicas y los recursos humanos y económicos apropiados para desarrollar una vigilancia efectiva, o si más bien lo que se tiene es aún un conocimiento asentado en la práctica. Se considera una vigilancia especializada a la que se caracteriza por contar con objetivos definidos, con herramientas, con un cronograma, con una sistematización para la evaluación de la información recogida y con un equipo experto en el tema a investigar. Mientras que una vigilancia empírica se caracteriza por ser más bien exploratoria, no contar con herramientas, no tener plazos definidos, por carecer de una metodología para la evaluación de la información y por contar con un equipo que no es experto en la temática a vigilar. Para esta variable se evaluó al conjunto de organizaciones de la sociedad civil, mediante entrevistas a algunas de ellas y a través de la observación realizada durante el trabajo de campo.

Tabla III.4 Modelos de vigilancia ciudadana según el nivel de especialización	
Vigilancia Especializada	Vigilancia Empírica
Objetivos definidos	Exploratoria
Herramientas	Sin herramientas
Cronograma	Plazos indefinidos
Sistematización de la información	Evaluación intuitiva de la información
Equipo de expertos	Equipo sin experiencia

Los criterios para determinar el grado de especialización que una organización puede tener para desempeñar la vigilancia (esquematisados en la tabla III.4), son sólo ideales que sirven de referencia para poder hacer la evaluación. En la realidad estos dos modelos (vigilancia especializada y vigilancia empírica) no existen de forma pura, sino que se manifiestan en graduaciones entre uno y otro extremo. Obviamente, esta vigilancia será mucho más productiva cuanto más se acerque al ideal de una especialización.

¹⁶ Se conversó con representantes de CARE, TAREA, SER, Transparencia, IDS y de la MCLCP.

La tercera variable es la existencia de un periodismo de investigación ¿Los medios de comunicación de la región cuentan con un periodismo de investigación o se quedan en una labor informativa? La importancia de desarrollar periodismo de investigación es fundamental para los propósitos de la lucha contra la corrupción. Sobre todo en aquellos espacios en donde la sociedad civil aún no ha desarrollado las capacidades para ejercer una vigilancia ciudadana, los periodistas de investigación son el único medio por el cual la población puede descubrir los pequeños y grandes problemas de corrupción que ocurren dentro de sus instituciones públicas o privadas. Se considera que existe un periodismo de investigación desarrollado cuando hay periodistas preparados para abordar distintas temáticas, particularmente aquellas que requieren una especialización mínima para ser abordadas; cuando hay recursos económicos que pueden permitir a un periodista llevar a cabo una investigación durante varias semanas o inclusive meses; cuando la información se corrobora antes de publicarla, tanto la calidad de las fuentes como la comparación de las distintas perspectivas; y finalmente, cuando las actividades de investigación se enmarcan dentro de una ética periodística que asegure la objetividad de la información recogida y publicada.

Para realizar este análisis se consideraron como fuentes las opiniones vertidas de algunos periodistas, reconocidos por su trascendencia en las noticias locales; y también se consideró lo observado durante el trabajo de campo. A los periodistas seleccionados se consultó cómo percibían el desarrollo del periodismo de investigación local, utilizando los criterios: periodismo de investigación desarrollado (0), poco desarrollado (1), nada desarrollado (2). Al igual que en la variable anterior, los criterios para determinar cuándo un periodismo de investigación local se encuentra desarrollado deben de entenderse como una herramienta referencial que tiene como único propósito facilitar la evaluación.

Tabla III.5 Modelos de periodismo de investigación según su nivel de desarrollo	
Periodismo de investigación desarrollado	Periodismo de investigación no desarrollado
Corroboración de información	Denuncias sin verificar
Periodistas con conocimientos técnicos de investigación	Periodistas sin conocimientos técnicos de investigación
Recursos económicos y de tiempo para la investigación	Carencia de recursos
Ética periodística	Venta de noticias para beneficiar o difamar a terceros

La cuarta variable, investigación en los medios escritos, complementa la percepción que se tiene frente al desarrollo del periodismo de investigación en la región. Para ello, se midió la proporción de noticias de corrupción que sólo se quedaron como denuncias, entre el total de noticias que fueron publicadas durante el año 2004. Se revisaron los diarios “Correo” y “La Calle” y se recogieron en total 126 noticias referidas a casos de

corrupción. Entre ellas se diferenciaron entre las que eran meramente informativas (39) de las que eran denuncias (87), para tomar solamente estas últimas.

Lo óptimo sería que toda denuncia sea investigada antes de ser publicada, evitando las reiteradas difamaciones sin mayor sustento que los rumores. Sin embargo, debido a los escasos recursos con los que cuentan los medios, especialmente en las provincias, entendemos que esto tiene que ser asumido más como una meta a largo que a corto plazo.

A continuación, se expone el resultado global de este indicador. Como se puede apreciar en la tabla III.6, el riesgo para esta dimensión es de 64,47%, ubicándose en el rango de riesgo alto. Como se mencionó en la introducción de éste acápite, el riesgo de que no exista una participación y vigilancia activa permite a la corrupción tener un mayor campo de acción. En este sentido, a partir de los resultados arrojados, se puede afirmar que en Ayacucho tanto las organizaciones de la sociedad civil como desde los medios de comunicación, poseen grandes limitaciones para hacerse presentes y salvaguardar los intereses públicos.

Tabla III.6		
Indicador 3: Participación y vigilancia ciudadana		
Variable	Puntaje	Nivel de riesgo
Extensión de la vigilancia ciudadana	70	64,47
Nivel de especialización de la vigilancia ciudadana	66,67	
Existencia de periodismo de investigación	35	
Investigación en el periodismo de prensa escrita	86,21	

Por un lado, las iniciativas de vigilancia desde la sociedad civil son aún muy escasas. La experiencia que viene realizando SER a través del proyecto Vigila Perú, que se concentra en la gestión del Gobierno Regional, es quizás la más desarrollada de la región. Por otra parte, la falta de capital, tanto económico como técnico, son los principales problemas para poder alcanzar una especialización para desempeñar esas tareas. Debido a esto, es importante que existan condiciones institucionales apropiadas y una voluntad política de las autoridades para facilitar e incentivar la participación de la ciudadanía, sobre todo en esta etapa de desarrollo de la vigilancia ciudadana por la que vienen pasando las organizaciones sociales locales.

Con los periodistas el problema de los recursos parece ser aún más crítico. Debido a que su profesión depende directamente de los patrocinadores que financian su actividad periodística, los periodistas no sólo se preocupan por producir espacios mediáticos que sean atractivos, es decir cubriendo noticias que sean de interés para el público en general, sino que también se cuidan de no perjudicar a sus auspiciadores y al círculo de estos (familiares y amigos). Sin embargo, pareciera ser que por lo menos en Huamanga, la capital, se han logrado forjar algunos ejemplos notables de periodismo objetivo que mejoran la calidad informativa a nivel de la región. Si bien la proporción de denuncias no investigadas de corrupción es bastante alta, sólo se realizaron 12 investigaciones más

o menos desarrolladas, de un total de 87 denuncias que se publicaron en los periódicos locales, entre noviembre de 2004 y octubre de 2005; este resultado debe de entenderse como un riesgo a que se caiga en difamaciones o en un periodismo poco objetivo; problemas que finalmente deslegitiman al periodismo local. Finalmente, la falta de ética para ejercer el periodismo es un riesgo en sí mismo, debido a que aquellos periodistas que carecen de esos principios presentan un riesgo muy alto de entrar en las redes de la corrupción y servir antes a estas que a la ciudadanía, ocultando la información en vez de destaparla.

3.5. Investigación y Control Interno

El control interno dentro de las instituciones públicas es administrado por las Comisiones Permanentes y Especiales de Procesos Administrativos, y también por las Oficinas de Control Institucional (que representan a la Contraloría). Mientras que las OCI sólo tienen la competencia de dar recomendaciones, son las propias instituciones las que se encargan, a través de estas Comisiones, de determinar las sanciones para aquellos funcionarios que hayan incurrido en faltas contra los procesos administrativos internos. La eficiencia que este sistema de control interno tenga para recoger, investigar y sentenciar las denuncias recibidas contra funcionarios de su institución por casos de corrupción afecta directamente la cantidad de personal corrupto así como las acciones corruptas que éstos puedan realizar en la institución. La eficiencia se refiere tanto a la correcta identificación de estos malos elementos como a la realización de sanciones oportunas que se establezcan en tiempos razonables y con la severidad adecuada. Para esta variable se recogió la información obtenida por las oficinas de procesos administrativos del Gobierno Regional y la Municipalidad Provincial de Huamanga¹⁷.

Se han considerado dos variables para analizar este indicador. La primera es una relación entre las denuncias recibidas y las investigaciones abiertas. Esta relación ofrece una idea de la capacidad que tienen estas oficinas para investigar las denuncias. Se parte de la premisa de que a una mayor acción y capacidad investigativa de estas oficinas se podría tener un mayor conocimiento de los problemas de corrupción en la institución. Además, el que se pueda sancionar adecuadamente a los corruptos depende de la calidad de la investigación, de las pruebas y fundamentos que se hayan encontrado para inculpar a los sospechosos. En este sentido lo óptimo sería que todas las denuncias lleguen a ser investigadas.

La segunda variable es una relación entre las denuncias recibidas y las sentencias falladas. Las sentencias cierran el proceso de las investigaciones. El que se sancione o absuelva correctamente a los funcionarios sindicados depende principalmente del compromiso ético que tienen los miembros de las comisiones así como del Titular de la institución (quien es el que finalmente aprueba o desaprueba las sentencias), pero también de las capacidades de investigación y de juicio para evaluar pruebas que tengan los miembros de las comisiones. La importancia de la aplicación de sentencias correctas no sólo corresponde a las sanciones que los corruptos deben de recibir por

¹⁷ En el Gobierno Regional fue imposible acceder a las estadísticas de las Comisiones Especial y Permanente de Procesos Administrativos. En la Especial, el funcionario encargado recién se hacía del cargo y carecía de toda información sistematizada. En la oficina permanente, la falta de sistematización y de tiempo (o de voluntad) del personal encargado impidieron que otorgaran la información oportunamente. Por lo que sólo se utilizó la información proveniente de la OCI.

haber obrado mal, sino que es el principal elemento que desincentiva a que otros funcionarios incurran en las mismas prácticas corruptas.

Tal como se observa en la tabla III.7, el resultado de este indicador (61,11%) se ubica dentro del rango de un riesgo alto.

Tabla III.7		
Indicador 4: Investigación y control interno		
Variable	Puntaje parcial	Nivel de riesgo
Investigaciones / Denuncias	22,22	61,11
Sentencias / Denuncias ¹⁸	100	

Lo que se deduce de los resultados es que las comisiones de procesos administrativos no cuentan con todos los recursos necesarios para investigar las denuncias que llegan a sus manos. Basta recordar que los encargados de estas comisiones son funcionarios de distintas áreas, que tienen otras responsabilidades que atender.

Cuánta importancia le den las autoridades a fortalecer los mecanismos de control interno no es un punto que agote la problemática a la que se encuentra sujeto el sistema de control interno. Hay otros aspectos que se deben evaluar (que escapan a lo recogido a través de este indicador, pero que se han desarrollado en la parte cualitativa), como la autonomía de las comisiones y la capacidad efectiva que tienen éstas para investigar y sancionar a los corruptos. Ya se ha mencionado que el que determina finalmente la sentencia es el titular de la institución, por lo que las decisiones de las comisiones pueden verse circunscritas a sus intereses. Por lo menos, es inquietante el hecho de no entender por qué las OCI, que tienen un mayor grado de autonomía con respecto a las instituciones que controlan, no tienen incidencia sobre las sentencias, cuando cuentan con todos los recursos para hacerlo.

3.6. Propuestas Concretas Anticorrupción de los Partidos Políticos¹⁹

Uno de los principales riesgos de corrupción proviene de la falta de interés que los partidos tienen para consolidar propuestas concretas de lucha anticorrupción, antes de estar en el poder. Entendiéndose por propuestas concretas a aquellas que puedan ser programadas (temporal y espacialmente) y que, por lo tanto, pueden ser evaluadas y monitoreadas por ellos mismos y por la ciudadanía una vez en el ejercicio de los cargos. Este desinterés se manifiesta en el poco conocimiento que tienen sobre las causas y problemas de corrupción en su región, y por ende, en la ausencia de elaboración de planes que busquen subvertir esos problemas. Esto produce que aquellos partidos que asumen el gobierno no se encuentren preparados para afrontar esos problemas, teniendo que elaborar medidas sobre la marcha o –lo que es peor—adaptándose a la realidad corrupta que en muchas instituciones públicas ya se encuentra institucionalizada.

¹⁸ Debido a que se solicitó la información a aquellas denuncias recibidas durante el 2005, según los funcionarios encargados, varias de estas aún se encontraban dentro del plazo para ser sentenciadas (es decir para que se den las recomendaciones pertinentes).

¹⁹ Los partidos tomados en cuenta fueron, sin ningún orden en particular: APRA, Si Cumple, Frente Regional Ayacuchano, Somos Perú, PDS, Acción Popular y Unidad Nacional.

En la tabla III.8 se muestra el preocupante nivel de riesgo obtenido por este indicador: 100%, configurándose una situación de riesgo muy alto. Es preocupante que de los ocho partidos políticos con presencia en Ayacucho entrevistados, ninguno cuenta con planes contra la corrupción. En los mejores casos algunos ya tenían en mente medidas e intereses en asuntos concretos.

Tabla III.8 Indicador 5: Propuestas concretas anticorrupción de los partidos políticos		
Existencia de propuestas anticorrupción	Frecuencia	Nivel de riesgo
Sí	0	100
No	8	

Es necesario que los partidos muestren una mayor atención al problema de la corrupción. Por lo recogido en esas entrevistas todos ellos estaban abocados en desarrollar mejoras en campos como el económico (en lo productivo y lo laboral) y el social (salud, educación y seguridad ciudadana). Sin embargo, hasta que no se asuma el problema de corrupción como uno medular, que afecta la consecución de resultados en todos esos campos mencionados, se seguirá arrastrando un pesado lastre que dificultará el desarrollo de la región.

4. Conclusiones:

Como se ha podido observar, tanto en el análisis cualitativo como en el cuantitativo, existen grandes riesgos de que ocurran problemas de corrupción en las instituciones ayacuchanas. Los riesgos que se presentan en el conjunto de estas instituciones, de manera transversal en todas ellas, pueden ser agrupados en tres: 1) debilidad e ineficiencia de los mecanismos de control, investigación y sanción; 2) falta de transparencia y limitaciones al acceso a la información; y 3) debilidades de la vigilancia ciudadana y limitaciones a la participación.

4.1. Debilidad e ineficiencia de los mecanismos de control y sanción

Existen graves problemas en las oficinas e instituciones dedicadas a las tareas de controlar el uso correcto de los recursos públicos, investigar las denuncias al respecto y sancionar a los responsables. Estos problemas perjudican tanto el funcionamiento de los sistemas de control y de justicia, como su imagen ante la población.

Por el lado del control, existe una diversidad de organismos e instancias, pero que no trabajan coordinadamente. Esto no sólo vuelve más largos los procesos de control, sino que diluyen los recursos con los que cada una de ellas puede contar para realizar sus funciones, que ya son escasos.

A nivel nacional se tiene como ente encargado del control institucional a la Contraloría General de la República, la cual actúa principalmente en relación a los gobiernos locales con las Oficinas de Control Institucional (OCI). No obstante, contraviniendo este mandato que la posiciona como el principal órgano nacional de control, sus competencias se encuentran gravemente limitadas. Como ya se ha trabajado en el acápite correspondiente, el desempeño de las OCI se encuentra limitado por la falta de autonomía económica (el presupuesto para el personal y los gastos administrativos los establece la institución que se controla), pero también porque sus investigaciones terminan sólo en recomendaciones (lo cual resta drásticamente importancia a todo el trabajo de investigación realizado por estas oficinas). Las recomendaciones pasan al titular de la institución, quien deriva el informe a la Comisión Permanente de Procesos Administrativos (de su institución) o conforma una Comisión Especial de Procesos Administrativos (cuando hay involucrado un alto funcionario, generalmente desde los de categoría F-4 en adelante), en donde se vuelven a realizar investigaciones para luego dar sus propias recomendaciones, nuevamente, al titular. Sobre estas Comisiones es importante resaltar que se encuentran conformadas por personal de la propia institución, que no necesariamente está preparado para esta labor y que además asume ésta como una responsabilidad secundaria; por lo tanto el tiempo que brindan a las tareas de control (investigación y evaluación de alegatos y pruebas) depende del tiempo libre que les reste de su trabajo por el cual han sido contratados.

En casos donde se encuentran responsabilidades civiles o penales, los informes pasan al procurador, para que él inicie la demanda judicial. Sin embargo, estos funcionarios tienen, al igual que los miembros de las comisiones administrativas, problemas muy graves de autonomía, porque hasta cierto punto también dependen del Titular de la institución. De esta manera, existe el gran riesgo, que tanto para faltas administrativas

como para los delitos civiles o penales, estas dos instancias se conviertan en filtros que amparen los actos corruptos del personal cercano al Titular

Como se observa, dentro del procedimiento para ejercer el control interno, formalmente el peso que tiene la Contraloría, a través de sus OCI, es bastante más gravitante al que efectivamente tiene en la práctica, frente a las decisiones que el titular de la institución pueda tomar. Esta realidad pone en tela de juicio la eficiencia del sistema de control, ya que se puede afirmar que en última instancia es la voluntad del titular la que determina que se sancione adecuadamente a los que incurran en prácticas corruptas. Esto lleva a preguntarse si es que el titular sería lo suficientemente objetivo como para sancionar a un allegado suyo.

En este sentido la Contraloría está desarrollando propuestas para reformar los mecanismos de control y que las OCI sean el único espacio dedicado a la prevención e investigación dentro de las entidades públicas, con suficientemente autonomía para asegurar procesos de investigación objetivos. Además, esto debería significar la conformación de un tribunal dentro de la CGR que se dedique al juzgamiento, no sólo de los temas contables, sino que se encarguen de sancionar todas las faltas administrativas contra la gestión pública, entre ellas las de corrupción. Asimismo, las investigaciones que se realicen desde estas OCI deberían tener carácter vinculante para cuando se encuentren responsabilidades civiles y/ o penales, con lo cual se reduciría la carga procesal en el sistema de justicia y se reducirían los tiempos para los dictados de las sentencias.

Algunos de los espacios especialmente sensibles a los problemas de corrupción, y que tienen que ser controlados con mayor ahínco, son el de las adquisiciones públicas y el de la contratación de personal. Teniendo en cuenta que la mayoría de las adquisiciones realizadas por el Gobierno Regional y la Municipalidad Provincial de Huamanga no son de carácter público (en tanto convocatoria abierta), sino selectivas, debe de haber una mayor atención por parte de los órganos de control para asegurar que no se consumen actos de corrupción²⁰.

El otro gran problema tiene que ver con el tráfico de las plazas públicas, las cuales se utilizan para favorecer a simpatizantes políticos, familiares y amistades; como también para lograr réditos económicos y políticos. En general este problema se debe a que no existen los mecanismos adecuados para asegurar concursos de selección de personal que sean objetivos y que no respondan a favoritismos políticos o de otra índole, distintas de la experiencia o capacidad laboral, criterios indispensables para determinar si se cumple con el perfil buscado o no. El personal contratado bajo estos criterios subjetivos, tiende a no cumplir satisfactoriamente con las responsabilidades que tienen a cargo. En espacios como el de los gobiernos municipales o el regional esto repercute en una peor gestión de la institución; como por ejemplo con una menor capacidad para diseñar e implementar proyectos para contribuir al desarrollo local. Este problema es especialmente peligroso cuando se comprometen servicios de atención básica como son

²⁰ Como ya se ha expuesto, entre estas dos instituciones, que son las que más procesos de adquisición realizan en la región, durante el año 2005 el 98% de las adquisiciones fueron realizadas bajo modalidades distintas a las públicas. Por supuesto, esto no es un acto de corrupción, pero sí pone condiciones que configuran un riesgo muy alto de que se puedan cometer. No en vano el propio CONSUCODE recomienda utilizar compras corporativas y planificar bien las compras para reducir lo más posible los riesgos de corrupción.

los de salud y educación, donde también se ha identificado irregularidades en la contratación del personal. El espacio educativo ha sido históricamente el más perjudicado por este tipo de actos de corrupción. Debido al gran tamaño (Ayacucho tiene alrededor de 10 mil profesores) y al débil control, no es poco común traficar los puestos en el sector, tanto los administrativos como los de docencia. Antes que los criterios formales evaluados por los concursos públicos, priman las relaciones partidarias, familiares o contractuales que los postulantes puedan tener con sus evaluadores.

Finalmente, los pequeños actos de corrupción (esos que realizan tanto profesores a sus alumnos para pasarlos de año, como policías para pasar por alto faltas de tránsito, u otros funcionarios públicos para acelerar trámites o mantenerlos estancados) son los únicos que se experimentan directamente, en el día a día, y por tanto son los que más molestan a la gran mayoría de la población. Sobre estos es poco lo que el control puede hacer, debido a que sus limitadas acciones se concentran en otros problemas que representan un perjuicio monetario mayor para la institución y el Estado.

Dentro del Sistema de Justicia, también existen riesgos concretos que giran alrededor del control interno, tanto en el Ministerio Público como en el Poder Judicial. Estas entidades cuentan con organismos de control institucional que no están adscritos a la Contraloría. En el caso específico de la sede ayacuchana de la Fiscalía de la Nación, su oficina de control acaba de retornar a sus instalaciones dentro del departamento, ya que hasta finales del 2005 se encontraba en la sede de Ica. En el Poder Judicial, el control está en manos de la Oficina Descentralizada de Control de la Magistratura (ODICMA); sin embargo, esta no cuenta con la autonomía necesaria para asegurar un control objetivo, debido a que el jefe de esta oficina es el presidente de la Corte. Asimismo, la ODICMA no cuenta con personal dedicado exclusivamente a esta labor, sino que ocurre lo mismo que en las otras instituciones públicas donde funcionarios de la institución tienen que ejercer también esta tarea, dándole prioridad a las tareas por las cuales han sido contratados, en este caso su labor judicial.

En relación con el sistema de justicia en sí, el mayor problema que se tiene es el bajo grado de eficiencia. El sistema es engorroso debido a que los tiempos y los costos que implican un proceso judicial no se encuentran definidos. Los tiempos se relativizan bajo la excusa -real- de la sobrecarga procesal, y los costos -que también se encuentran relacionados al tiempo que demore el juicio -para pagar abogados, traslados, documentos, etc.- se ven inflados por las corruptelas que se tienen que pagar para que sus juicios no se estanquen. Debido a que la relación entre los ciudadanos y la Fiscalía es mínima, la mayoría de las acusaciones por este tipo de prácticas se concentran en el Poder Judicial. Las solicitudes ilícitas de dinero por parte de los secretarios, auxiliares o jueces de oficio; son problemas que hasta las autoridades de la institución han reconocido que existen.

Finalmente, el tema de la especialización que los fiscales y magistrados puedan tener para manejar la normatividad que enmarca la gestión pública, es también gravitante para el sistema anticorrupción. Tanto los que se dedican al control institucional como a la justicia deben de contar con un manejo adecuado de las leyes referidas a la administración pública. En su defecto, esto repercute en procesos más engorrosos y menos eficaces.

4.2. Limitaciones a la transparencia y al acceso a la información

Uno de los grandes alicientes que hace que los riesgos de corrupción se concreten en actos de corrupción es la falta de transparencia y la apertura que las instituciones públicas puedan tener hacia la ciudadanía.

Aunque normativamente ya existe una Ley de Transparencia y Acceso a la Información, Ley 27806, en la práctica aún existen muchas limitaciones que dificultan a la ciudadanía poder ejercer este derecho. La falta de sanciones ejemplares ha relajado a las autoridades y funcionarios públicos para cumplir la ley. No obstante, también existen inconvenientes que escapan de sus voluntades, como son los de tipo técnico o de infraestructura. Por ejemplo, es un hecho que hasta el momento el Poder Judicial presenta una seria dificultad para sistematizar toda la información que maneja en relación a los procesos que tiene en curso (y más aún de los que ya concluyeron). Aunque ya se está implementando el Sistema Integrado Judicial (SIJ), que busca remediar las trabas que genera la desorganización, aún falta mucho para superar todos los problemas que truncan la posibilidad de contar con un servicio óptimo de acceso a la información²¹. Por otra parte, la falta de apertura y transparencia de la gestión es un elemento que incrementa los rumores y suposiciones, por ende, la percepción de corrupción que la población tiene sobre la institución.

En los gobiernos locales y sus dependencias, aunque existen mejores condiciones y canales para brindar la información –como son los portales web-, aún persisten costumbres que se oponen a la adecuada implementación de la Ley. Aún hay muchas autoridades y funcionarios públicos que creen que la información de la entidad les pertenece y que su publicidad es una decisión que debe de pasar por ellos. Lo que degenera por completo el sentido de la Ley y los derechos ciudadanos que ella contiene. Así como sucede con otros trámites, las solicitudes no escapan de la realidad en la que se necesitan incentivos ajenos a los formales, para conseguir respuestas adecuadas en los tiempos establecidos: relaciones amicales, familiares o arreglos contractuales que motiven al funcionario a respetar lo normado. Debe de señalarse que para el recojo del trabajo de campo, que requería de información institucional oficial, no se contó con estos incentivos, lo cual significó un retraso significativo de las respuestas de las solicitudes de información. La institución que se demoró menos, el Ministerio Público, se tomó 21 días laborales para responder, cuando lo normado es un máximo de 7 días, con una extensión de 5 días extras previo aviso de la institución al solicitante (cosa que ninguna de las 8 entidades, a las que se solicitó información, hizo). Mientras que las que más se demoraron aún se encuentran pendientes en remitir sus respuestas –Poder Judicial, Gobierno Regional de Ayacucho y la Dirección de Agricultura-. A parte de la adecuación de los tiempos de respuesta, existen otros problemas que también perjudican el sentido de la Ley. En algunas instituciones aún se cobra por el simple hecho de solicitar información, ya que para realizarla se obliga a comprar el formulario de la institución. Asimismo, en varias de ellas, los funcionarios encargados de recibir las solicitudes creen que las personas naturales no tienen los mismos derechos que las organizaciones o instituciones, por lo que el trato hacia esas personas en la práctica es negativamente diferente.

²¹ Es sintomático que en ninguna de las tres Cortes Superiores (Ayacucho, Cajamarca y Huancavelica) de los ámbitos en donde se ha realizado investigaciones similares de manera paralela, hayan podido responder las solicitudes de información correspondientes.

4.3. Límites a la participación y debilidad de la vigilancia ciudadana

Finalmente, el que la sociedad se organice y se muestre interesada en la gestión que vienen realizando sus autoridades es sumamente importante dentro de cualquier esfuerzo que intente ganarle mayor espacio a la corrupción y reducir así los riesgos que la puedan generar.

Es importante tener en cuenta que el Perú se encuentra en un proceso de Descentralización, el cual involucra la transmisión de recursos y competencias del Gobierno Central a los regionales. Un elemento medular dentro de este proceso es el lugar que se le ha dado a la participación ciudadana a través de la constitución de espacios claves para la construcción del Plan de Desarrollo Regional, como son los Consejos de Coordinación Local (CCL) y Regional (CCR), los presupuestos participativos y los Consejos Participativos en los distintos sectores (COPARE y COPALE en relación al sector Educación y el CRS en el sector Salud). El problema con la mayoría de estos espacios es que no tienen una incidencia relevante, por lo menos no al nivel en el que se habían concebido, en las decisiones que encaminan el desarrollo regional. Debido a esto, tanto los representantes de la sociedad civil como las autoridades públicas que participan en ellos, poco a poco se han ido desmotivando. Un ejemplo de ello son las contadas reuniones que han tenido los CCR y CCL durante el 2005²². Aunque existe una diferencia entre estos espacios y los del Presupuesto Participativo, en menor o mayor medida, el problema de su relevancia, se encuentra presente. Aunque en los Presupuestos Participativos sí se han llegado a tomar decisiones que han culminado en ejecuciones de obras y proyectos, estas experiencias satisfactorias son un porcentaje bastante reducido del total de proyectos que se aprueban dentro de ellos. Esto se debería a que la mayoría de ellos son desestimados por las autoridades locales –ya sea porque no cumplen con los requisitos que impone el SNIP para la elaboración de proyectos, porque no se cuenta con el presupuesto o porque simplemente no calza con los planes de desarrollo del gobierno local o regional-.

Frente a este problema, los gobiernos subnacionales, en coordinación con la sociedad civil, deberían de promover una reestructuración de estos espacios, que signifique una simplificación en base a criterios temáticos y al mismo tiempo dándoles mayores competencias que las de ser simplemente entes consultivos.

Además de estos espacios oficiales, la ciudadanía también participa a través de organizaciones de distinta índole. Hay organizaciones de clubes de madres, encargadas de administrar los recursos de importantes programas sociales; organizaciones no gubernamentales, dedicadas al fomento del desarrollo local; y organizaciones gremiales, que canalizan los intereses laborales de su sector. Ayacucho cuenta con una presencia importante de todas ellas.

Sin embargo, no todas las organizaciones cuentan con las mismas capacidades y recursos para poder participar activamente en sus distintos campos de acción. Las ONG si bien cuentan con el beneficio de tener presupuestos para desempeñar sus actividades,

²² Particularmente los representantes de la sociedad civil que conforman el CCR se han visto obligados a reunirse fuera del CCR, debido a la falta de voluntad de las autoridades públicas para participar en este espacio.

dentro de las cuales pueden incluirse las de vigilancia; tienen en su contra la limitada representación popular -y el rechazo en algunos espacios, como en las zonas de producción cocalera-, sobre todo si se les compara con la que tienen otras organizaciones como los sindicatos, los clubes de madres o hasta el propio Frente de Defensa. Sea por el tema de la representación, el presupuesto o las capacidades técnicas; en Ayacucho, todas estas organizaciones tienen dificultades para hacer efectiva la vigilancia ciudadana.

La vigilancia ciudadana es especialmente importante, dentro de un sistema anticorrupción, en espacios donde los mecanismos de control estatales no funcionan adecuadamente; hecho que sucede en la mayoría de las instituciones del país y específicamente en las de Ayacucho. Es importante que la vigilancia desde la sociedad civil sea entendida como una herramienta que servirá a los gobiernos, y en general a las instituciones públicas, para mejorar sus gestiones y consolidar la ansiada gobernabilidad. Sin embargo, para la mayoría de funcionarios públicos, la vigilancia se presenta como un peligro, como la amenaza política de ser atacados ante la opinión pública.

Es verdad que una apreciación como esa no es del todo incorrecta. Parte de la responsabilidad de que la vigilancia haya sido entendida de esta manera recae en la actuación de los medios de comunicación, quienes tienen serios problemas para desarrollar una forma más objetiva de plantear las noticias, sin caer en las difamaciones y noticias sensacionalistas. Otra parte recae en que, en efecto, ha habido y hay organizaciones sociales que vigilan, por ejemplo, una gestión local, escondiendo intereses políticos de querer llegar al poder; de tal manera que la vigilancia es un instrumento de hostigamiento político a la autoridad.

Es importante que en el transcurso del actual proceso de apertura de la esfera pública (no sólo en Ayacucho o el Perú, sino también en buena parte del mundo) se vayan estableciendo las condiciones, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil, para que se desarrolle una vigilancia ciudadana que, en vez de aumentar las diferencias entre esos dos ámbitos, sirva para identificar puntos de encuentro. Las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación deben ir produciendo y aplicando herramientas y metodologías que vuelvan más productivas sus acciones de vigilancia ciudadana. Por el lado del periodismo se debe de intentar, en la medida de los escasos recursos existentes, establecer criterios básicos de reporte e investigación, empezando por una elemental corroboración de la información y manteniendo la ética periodística. Y, por el lado del Estado, resaltar que se debe de asegurar la autonomía y promover el fortalecimiento institucional de los espacios de participación ciudadana.

El empresariado también debe de comprometerse bastante más con el desarrollo local. Teniendo en cuenta que uno de los espacios más susceptibles a los actos de corrupción es el de las adquisiciones públicas, los empresarios deben de generar pactos éticos entre sí que eviten los arreglos por lo bajo. Estos arreglos generalmente implican un perjuicio en cantidad y/o calidad de los productos adquiridos, o, en todo caso, sobre costos que perjudican la realización de más o mejores proyectos de inversión para el desarrollo local. En este sentido, el rol de la Cámara de Comercio debe de ser más activo y debe de contemplar este tipo de problemas para plantear alternativas que busquen superarlos.

Finalmente, el interés mostrado por los partidos políticos para elaborar planes que atiendan los riesgos y problemas de corrupción es nulo. Este descuido es sumamente peligroso si tenemos en cuenta que ellos serán los encargados de encaminar las políticas anticorrupción para el próximo gobierno. Si bien la información recogida de los partidos políticos, acerca de sus propuestas concretas de lucha contra la corrupción, se hizo antes de la campaña electoral para las elecciones regionales –aunque a solo 5 meses de las nacionales-, dice bastante de la preparación que tienen éstos para abordar la problemática local. Las elecciones regionales se encuentran próximas a celebrarse y dependerá de los partidos políticos incluir la temática anticorrupción dentro del debate. La ciudadanía, por su parte, deberá estar atenta para que el nivel de las propuestas supere la acostumbrada demagogia y se materialicen en propuestas concretas, que puedan ser monitoreadas y evaluadas por la población ayacuchana.

Para terminar, este Mapa de Riesgos de Corrupción de Ayacucho debe de ser recogido como un primer esfuerzo por acumular, organizar, sistematizar y presentar la información referida a las condiciones adversas –los riesgos—que vienen posibilitando la proliferación de los actos de corrupción en los distintos sectores de la sociedad ayacuchana. El que se haya intentado cubrir una amplia cantidad de espacios responde al doble interés de involucrar a la mayor cantidad de actores en la reflexión de la problemática, y también de involucrarlos en la superación de estos problemas.

Como ya se ha advertido, al analizar más sectores e instituciones la profundidad alcanzada no es la misma que si se hubiese enfocado sólo en uno de ellos. De esta manera, este diagnóstico es también una invitación a proseguir con investigaciones focalizadas, que proporcionen más datos para elaborar medidas y políticas que reduzcan los riesgos de corrupción en la región, y aporten al conocimiento de este problema en el país.