

MAPA DE RIESGOS DE LA CORRUPCIÓN
– REGIÓN CAJAMARCA –

MAPA DE RIESGOS DE LA CORRUPCIÓN

REGIÓN CAJAMARCA

Proética

Consejo Nacional para la Ética Pública

Mapa de riesgo de la corrupción - Región Cajamarca
Documento de trabajo
Serie: Mapa de riesgo de la corrupción N° 3

© Proética
Consejo Nacional para la Ética Pública
(Capítulo Nacional de Transparency International)
Teléfonos: (511) 446-8941, 446-8581 y 446-8589
Telefax: (511) 446-8943
Correo electrónico: proetica@proetica.org.pe
Manco Cápac 826, Lima 18 - PERÚ
www.proetica.org.pe
www.transparency.org
www.transparency.org/tilac

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N° 2007-08847
Primera impresión
1000 ejemplares
Agosto de 2007

Impreso en: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Contenido

Introducción.....	9
1. Reseña metodológica	13
1.1. Herramientas de análisis cualitativo	13
1.2. Herramienta de análisis cuantitativo: Índice de Riesgos de Corrupción	15
2. Análisis cualitativo sectorial/ institucional	29
2.1. Sistema de administración de justicia	31
2.1.1. Poder Judicial.....	31
2.1.2. Ministerio Público	35
2.2. Policía Nacional del Perú	38
2.3. Ejercicio del control institucional.....	44
2.4. Gobiernos subnacionales	48
2.4.1. Gobierno Regional	54
2.4.2. Municipalidad Provincial de Cajamarca	56
2.4.3. Programa del Vaso de Leche	57
2.5. Sectores sociales y productivos	59
2.5.1. Sector Educación	60
2.5.2. Universidad Nacional	68
2.5.3. Sector Salud	72
2.5.4. Sector Minero.....	75
2.6. Sociedad civil.....	77
2.6.1. Organizaciones No Gubernamentales	78
2.6.2. Organizaciones Sociales de Base.....	83
2.6.2.1. Clubes de madres.....	83
2.6.2.2. Rondas campesinas.....	86
2.6.2.3. SUTE-Cajamarca	89

2.6.3. Empresariado.....	91
2.6.4. Empresa Yanacocha.....	93
2.6.5. Medios de comunicación	98
2.7. Partidos políticos.....	102
3. Análisis cuantitativo	107
3.1. IRC: Resultado global	107
3.2. Adquisiciones del Estado.....	109
3.3. Acceso a la información	110
3.4. Vigilancia ciudadana	113
3.5. Investigación y control interno	117
3.6. Propuestas concretas anticorrupción de los partidos políticos.....	119
4. Conclusiones – Riesgos transversales	121
4.1. Debilidad e ineficiencia de los mecanismos de control, investigación y sanción	121
4.2. Falta de transparencia y limitaciones al acceso a la información	125
4.3. Debilidades de la vigilancia ciudadana y limitaciones a la participación	127

Introducción

El Mapa de Riesgos de Corrupción de Cajamarca fue presentado a la opinión pública local en junio de 2006. Este informe, al igual que los realizados en Ayacucho, Huancavelica, Junín y Lambayeque, fue el producto de un diagnóstico sobre la realidad regional con el objetivo de identificar los factores que facilitan y reproducen los actos de corrupción en Cajamarca¹ y elaborar con las autoridades, a partir de dicha información, un plan de lucha contra la corrupción.

El estudio llamado mapa de riesgos es una herramienta muy utilizada por los capítulos de Transparencia Internacional pues permite tener un conocimiento ordenado sobre la realidad estudiada. Pese a que hay muchas intuiciones sobre los problemas locales de corrupción, y no pocas certezas en cuanto a casos concretos, el conocimiento que se tiene es por lo general fraccionado y no especializado. De ahí que organizar ese conocimiento, extenderlo y profundizarlo bajo un solo marco de análisis es siempre una tarea necesaria para los fines señalados. El proceso se inicia precisamente con la identificación y exposición de la problemática de corrupción local y concluye con el logro de consensos en torno a la lucha anticorrupción, la implementación de medidas y el monitoreo a la efectividad de éstas, tal como se buscará hacer en Cajamarca en las nuevas autoridades regionales y municipales.

¹ El trabajo de campo se realizó entre los meses de abril y setiembre de 2005. La información recogida se procesó hasta marzo de 2006.

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.

Debido a tal enfoque, 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 una finalidad principal de los mapas de riesgos es ofrecer una «línea de base» para evaluar el impacto de políticas o medidas anticorrupción después de un determinado periodo de implementación.

El campo de análisis de este tipo de estudio 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 concepto², éste resulta útil para realizar una investigación de la naturaleza que se plantea.

Así, los riesgos de corrupción se entenderán como aquellas condiciones objetivas –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. El nivel de corrupción existente en

² 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. Y b) 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.

la región dependerá, entonces, de la motivación subjetiva (íntegra o corrupta) y de la capacidad de acción 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 en la identificación y exposición de los riesgos.

El plan de presentación de este informe es como sigue: se empieza exponiendo la metodología empleada, tanto el diseño de investigación, como 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 (IRC), instrumento de análisis cuantitativo construido por Proética y probado 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 Cajamarca. 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 entre la población para ilustrar los riesgos y problemas que se vaya mostrando.

Luego se presentará los resultados del análisis cuantitativo aplicado a la realidad local, de acuerdo al índice de riesgos mencionado y a las cinco dimensiones 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 cajamarquino, convirtiéndose en los objetivos naturales de una eventual política regional contra la corrupción.

Se espera que los resultados de esta investigación aporten al proceso de discusión pública que los nuevos liderazgos políticos cajamarquinos han iniciado en el año 2007 sobre los elementos y procesos que deberán de ponerse en funcionamiento para combatir con efectividad la corrupción en la región.

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.

Los riesgos de corrupción identificados ofrecen una visión panorámica, clara y sistematizada de los problemas de corrupción, describiendo 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 este estudio.

1.1. Herramientas de análisis cualitativo

Grupos focales

Los mapas de riesgos de corrupción son estudios exploratorios, pues en el país aún hay un vacío en cuanto a investigaciones previas sobre corrupción que puedan servir de puntos de partida para realizar

estudios focalizados en profundidad. La exploración para este estudio se inició con la aplicación de seis grupos focales, de acuerdo a seis grupos de actores sociales y políticos que, por la naturaleza de su trabajo se supone que deben de tener un conocimiento más afinado de los problemas de corrupción en la región. Estos seis grupos fueron:

- 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 Cajamarca, procesada y sistematizada, permitió una primera identificación de los principales problemas de corrupción según las instituciones de la región, así como de los 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 temas de su conocimiento. Se realizaron 61 entrevistas en profundidad con autoridades, funcionarios altos y medianos de distintas instituciones públicas, periodistas, funcionarios y representantes de organizaciones sociales y empresarios. Las entrevistas se realizaron con guías semi-estructuradas. La gran ventaja de este tipo de entrevistas es que, a la vez que permiten llevar adelante conversaciones suficientemente abiertas en torno a temas que suelen motivar a los entrevistados a hablar de manera 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 la información que se había obtenido en los grupos focales sobre las debilidades institucionales.

Revisión periodística

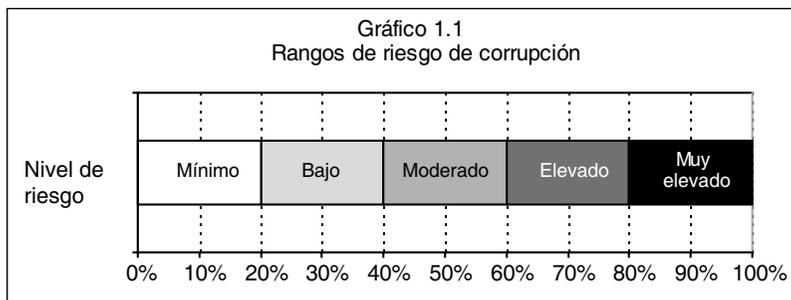
Como en Cajamarca hay una producción local de prensa escrita, se realizó de manera paralela a la implementación de las dos herramientas anteriores una revisión periodística de las noticias e investigaciones sobre corrupción, que sirvió tanto para alimentar el entendimiento sobre los problemas de corrupción en la región, como de insumo para el análisis de los medios de comunicación.

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

Este tipo de trabajo cuantitativo corresponde a una evolución de las herramientas de investigación desarrolladas por parte del equipo de Proética. Los primeros estudios sobre riesgos regionales de corrupción fueron los de Lambayeque y Junín. En ellos primó un trabajo cualitativo que se concentró en grupos focales y entrevistas, que permitieron recoger datos subjetivos, producto de las percepciones de los actores entrevistados. Esta dimensión subjetiva se vio en la necesidad de ser reforzado con datos más objetivos.

Así, para mejorar el análisis se construyó una herramienta que mide el nivel de riesgos de corrupción: 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 en que los riesgos de corrupción son inexistentes; mientras que el 100% refleja situaciones en que hay todo tipo de riesgos posibles, y donde –aunque la relación no sea automática–, la probabilidad de que la corrupción efectivamente campee 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 dimensiones, que a su vez están conformadas por variables, las cuales se dividen en categorías con un valor asignado arbitrariamente, que puede oscilar entre 0 y 1 o entre 0 y 2, en donde 0 siempre representa una situación de menor riesgo de corrupción. Los valores procesados de las categorías se convierten en porcentajes. Hay algunas variables que por ser relaciones o tasas, asumen un valor porcentual directamente sin necesidad de una categorización. Con los datos procesados se calcula el valor de cada dimensión, el cual también oscila entre 0% y 100%. Finalmente, el valor global del IRC se obtiene del promedio simple de las cinco dimensiones. En la tabla 1.1 se presenta la matriz del índice, incluyendo todos sus componentes.

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 realiza la mayoría de procesos de adquisiciones. Hay algunas modalidades que tienen estándares de transparencia y publicidad más elevados, como las licitaciones, subastas, los concursos

Tabla 1.1.
Matriz del IRC

Dimensión	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 y participación 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

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 el Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (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.

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 haya procesos donde las decisiones no son públicas (aún cuando es cierto que estos casos tienen la lógica de la eficiencia, y contra ella la publicidad prolonga la adquisición), porque incluso las denuncias pueden ser más difíciles de realizar. Por eso es que la variable única de esta dimensión es la relación entre la cantidad de procesos sin estándares apropiados de publicidad sobre el total de procesos de adquisición. La operación consistió en sumar las adquisiciones y contrataciones realizadas mediante las modalidades de Adquisición

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 00 a < 200 000	> 575 000 a < 1 150 000
	Selectiva	≥ 45 000 a ≤ 225 000	≥ 20 000 a ≤ 100 000	≥ 115 000 a ≤ 575 000
Adjudicación de Menor Cuanía		> 3 300 a < 45 000	> 3 300 a < 20 000	> 3 300 a < 115 000

Directa Selectiva, Menor Cuanía 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 para analizar esta dimensión son la Municipalidad Provincial de Cajamarca y el Gobierno Regional de Cajamarca, 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, es decir, en donde el secreto se impone.

A través de esta dimensión se ha medido el nivel de condiciones mediante las cuales las instituciones públicas garantizan un acceso apropiado a la información por parte de los ciudadanos; condiciones que están establecidas en la normatividad correspondiente (ley N° 27806): 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 fue 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 asignó un valor de 1 para las instituciones que no cobran nada por la información. Aún cuando esto puede resultar muy beneficioso para los solicitantes, subsidiar el costo de la información implica un gasto innecesario para el Estado, además de que podría estarse impidiendo que se desarrolle entre la población un sentido de responsabilidad frente a la información que se pide.

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 asignó 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 evaluó la calidad de la respuesta; es decir si es que se brindaba la información que efectivamente se había solicitado. Se asignó un valor de 0 para las respuestas adecuadas, y 1 para las que no fueron adecuadas.

Las instituciones que han conformado la muestra en esta región son: la sede central del Gobierno Regional, la Municipalidad Provincial de Cajamarca, la Corte Superior de Justicia, el Ministerio Público, la sede regional de la Contraloría General de la República, la Policía Nacional y las direcciones regionales de Salud, Educación y Energía y Minas.

Vigilancia y participación 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 esta dimensión se ha evaluado qué tan extendida y especializada está la participación ciudadana y la vigilancia desde la sociedad civil y los medios de comunicación en la región. Cuatro variables se analizaron aquí: 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.

El tipo de datos que se ha recogido para las variables de este indicador, excepto en el caso de la última, no son lo que se conoce como datos «duros» (generalmente llamadas así las estadísticas preexistentes o construidas *ad hoc* sobre otros datos previos). Estos datos son más bien las percepciones de los periodistas y representantes de las propias organizaciones sociales locales. Es importante precisar que ello no le quita rigurosidad al análisis. De hecho, para la forma en que se han construido estas variables, la manera más apropiada de recoger la información era a través de lo que los mismos actores sociales opinan o creen. Se menciona esto porque hay una tendencia errónea a creer que las percepciones no tienen relevancia científica; y que, por lo tanto, los estudios que se sostienen en ellas no tienen validez, cuando, por el 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.

Pasando a la descripción de las variables, la extensión de la vigilancia ciudadana se refiere a qué tantos espacios de gestión pública están cubiertos por organizaciones sociales vigilantes. Es común que campos usualmente sensibles para la población sean seguidos y evaluados por distintas organizaciones, como por ejemplo varios aspectos de la salud

(sexual y reproductiva o infantil). Pero hay campos más complejos que no cuentan con esa vigilancia, 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 o sensibles están cubiertos por la vigilancia ciudadana, el valor es de 2.

La segunda variable, el nivel de especialización de la vigilancia ciudadana, ha permitido evaluar 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.

Estos criterios configuran ideales que sirven de referencia para poder hacer la evaluación (se muestran en la tabla 1.3). 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 Cajamarca 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 consideren que no hay una definición clara hacia uno u otro modelo.

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

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. En el mundo contemporáneo ésta 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 han permitido 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 (Panorama Cajamarquino y Clarín) 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, para efectos de este estudio, «investigaciones», y la proporción entre éstas y el total de notas aparecidas arrojó el valor directo de la variable.

Investigación y control interno

Un aspecto importante de los riesgos de corrupción es que los mecanismos oficiales para controlar, investigar y sancionar no funcionen de manera apropiada. Esta dimensión se ha medido con dos variables: i) la tasa de investigaciones abiertas sobre el total de denuncias recibidas por los órganos de control interno, y ii) la tasa de sanciones impuestas 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 partió 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 responsables deben 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 de la dimensión.

Por limitaciones metodológicas y por dificultades para acceder a información oficial sólo se está considerando datos proporcionados por las oficinas de control del Gobierno Regional y de la Municipalidad Provincial de Cajamarca.

Originalmente esta dimensión 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, finalmente, se vieron elevadas a esas instancias judiciales. Sin embargo, ninguna de las dos instituciones de justicia de la región contaba con información sistematizada sobre lo que ellas mismas están haciendo. Debe mencionarse de una vez que esta es una debilidad grave, pues las autoridades de justicia no

pueden evaluar sus gestiones por resultados, ya que 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 o civil (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 esta última dimensión se ha podido evaluar la capacidad que tienen las organizaciones políticas con presencia local para poner en la agenda pública temas relativos a la lucha anticorrupción. Se ha utilizado una sola variable, que es muy básica, pero muy útil. Se trata simplemente de analizar si existen o no existen propuestas contra la corrupción concretas 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 hayan 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/ institucional

En esta sección se expone 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 Cajamarca.

La lógica de la presentación empieza por hacer una introducción sobre el sector y la institución que se esté abordando, haciendo énfasis en su problemática en general, apoyada en algunos datos relevantes para entenderla mejor. Después se pasa a mostrar los riesgos que pueden favorecer que los actos de corrupción en cada institución se concreten. La presentación de cada riesgo se refuerza con el tipo de problemas específicos que puede producir. De manera intermitente se hará una revisión de algunos casos de dominio público que ayudarán a explicar los riesgos y problemas. Conviene recordar que tales casos no son denuncias propiamente dichas, sino que sólo son un soporte para ilustrar los riesgos que se haya identificado.

Como se ha adelantado en los apuntes metodológicos, en la definición de la muestra de sectores analizados han confluído el criterio de tratar de darle más relevancia a lo importante antes que a lo común, y el criterio de abarcar la mayor cantidad de realidad posible. Además, siguiendo la tendencia actual a incorporar el sector privado al estudio de la corrupción, no sólo se ha analizado instituciones del aparato estatal, sino que se ha considerado también espacios privados como el empresarial, el mediático, el de las organizaciones sociales de base

y también el de las ONG para tener un diagnóstico lo más completo posible.

La presentación de los datos se inicia con los sectores del ámbito público: la Administración de Justicia, el Sistema de Control, los gobiernos sub-nacionales, los sectores sociales (educación y salud) y un sector productivo (minería); y luego se expondrá y explicará los riesgos encontrados en instituciones del ámbito privado.

Tabla 2.1

Ranking de instituciones percibidas como más corruptas en Cajamarca – 2006

		Percepción de corrupción (% de respuestas espontáneas)	
		Cajamarca	Perú
1	Poder Judicial	62	66
2	Congreso	52	24
3	Policía Nacional	39	55
4	Municipalidades	39	23
5	Gobierno Regional	33	15
6	Educación	22	12
7	Gobierno Central	20	11
8	Fuerzas Armadas	17	9
9	Fiscalía de la Nación	14	9

Empezando la exposición se muestran los resultados acerca de las instituciones percibidas como más corruptas en la región. Esta información –que proviene de la Cuarta Encuesta Nacional sobre Corrupción de Proética (IV-ENC) realizada en el año 2006—es útil porque ofrece una primera mirada general sobre cuál y qué tan grave es la percepción que tiene la población cajamarquina 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 las experiencias cotidianas y a la transmisión interpersonal de éstas.

2.1. Sistema de administración de justicia

Las instituciones que conforman el sistema de administración de justicia (que, entre otras responsabilidades, tienen las de investigar y sancionar los actos de corrupción), se encuentran gravemente cuestionadas por la población, básicamente por la sensación de impunidad, desconfianza e injusticias. Uno de los principales componentes de este cuestionamiento es la corrupción percibida dentro de estas instituciones.

Obsérvese en la tabla 2.1 que cuando se le pidió a la población cajamarquina que identificara las cinco instituciones más corruptas del país, un 62% coincidió en que el Poder Judicial era la institución más corrupta, muy poco menos del 66% del promedio nacional. Esta posición se mantiene si comparamos los resultados de la región con los del país. Por su parte, la Fiscalía de la Nación, que también es una institución importante dentro del sistema de administración de justicia, resulta con una percepción de corrupción que alcanza el 14%, algo superior al 9% del promedio nacional. Si bien en la tabla aparece lejos de las que tienen resultados más elevados, se trata de un quinto de la población que encuentra problemas serios de corrupción en ella.

2.1.1. Poder Judicial

Como se acaba de mencionar, esta es la institución percibida como la más corrupta. Hay varias razones que pueden ayudar a explicar esta situación. Para empezar, se señalará las que utilizaron los propios funcionarios de esta institución al buscar razones sobre la poca credibilidad que tienen frente a la población cuando se les entrevistó para este estudio.

Para los jueces y el personal administrativo del Poder Judicial, la mala reputación con la que cuenta su institución es consecuencia

inevitable de su función sancionadora. Desde su punto de vista, toda decisión judicial siempre tendrá como resultado el desagrado de los perjudicados. A ésto, ellos añaden la sobrecarga procesal que afecta directamente la eficiencia, en tiempo y cantidad, para evaluar y sentenciar los procesos a su cargo. En relación con este problema, en momentos de realizar la investigación aún estaban esperando la creación de una sala penal más, porque la actual estaba trabajando con siete juzgados. Así mismo, aunque reconocen que ya se están dando mejoras, todavía existe una carencia de equipos e infraestructura que dificulta la labor judicial y administrativa.

Dentro de los avances que se han realizado en el Poder Judicial a nivel nacional con el objetivo de mejorar el servicio, se debe señalar la titularidad de la mayoría de jueces, reduciendo la figura de los jueces provisionales. Ello ha fortalecido la independencia e imparcialidad de los magistrados. De otra parte, se encuentra en proceso de implementación el Sistema Integrado Judicial (SIJ), el cual, a través de la automatización de la gestión de expedientes, va a permitir el acceso al seguimiento de tales expedientes, tanto de parte de los justiciables como de las distintas instituciones que participan de la administración de justicia; además de integrar otros servicios relacionados.

Frente a ello, en el plano local, es importante tomar en consideración la percepción general que tienen los habitantes acerca de que para ganar un juicio uno tiene que acceder a la red de influencias de la Corte. A ella uno podría acceder por una vía directa (parentesco, amistad o alguna otra relación de cercanía) o por una vía indirecta –la más frecuente–, como la contratación de un abogado con contactos dentro de esta institución. Desentrañar este tipo de redes y relaciones ilícitas es una tarea difícil y delicada, que demanda un trabajo específico diferente al realizado para esta investigación. Sí debe mencionarse que existe un trabajo que hizo la ONG Pro-Justicia³ al respecto, y aunque no se pueda suscribir sus contenidos y acusaciones hasta que sean constatados oficialmente, no deja de ser un referente a tomar en

³ <http://www.projusticia.org.pe/>

cuenta en relación a las redes de poder y de influencia que se pueden encontrar en la Corte de Cajamarca.

Sobre este panorama general, se ubican los riesgos específicos de corrupción identificados en la investigación que se ha realizado, y que son los siguientes:

Riesgo 1: Información no sistematizada.

El que no se cuente con un sistema que permita monitorear el avance de los procesos que se llevan en esta Corte Superior contribuye a mantener lo que se suele llamar «cultura del secreto», que no es otra cosa que un conjunto de prácticas, que amparadas en lo opaco de los procesos públicos, concretan actos indebidos para favorecer intereses reñidos con el bien común.

Situación de la información pública en el Poder Judicial

Para este Mapa de Riesgos de Corrupción, Proética realizó varios pedidos de información pública, uno de los cuales se hizo a la Corte Superior de Cajamarca el día 18 de julio de 2005. La información solicitada en ese caso tenía que ver con datos sobre la cantidad de procesos judiciales por delitos contra la administración pública y la situación de los mismos. Sin embargo, la oficina encargada de los datos estadísticos, pese a mostrar su disposición a dar respuesta al pedido, no pudo realizar el trabajo de acopio de la información que se encuentra desperdigada por el sistema de salas y juzgados en el distrito judicial. La única manera de saber cuántos procesos por corrupción hay en Cajamarca y en qué estado se encuentran, sería que se haga un trabajo de investigación específico, que la Corte no puede solventar con los recursos que tiene.

Problemas:

- Extravíos de expedientes y/ o folios: La sobrecarga procesal y la falta de un apropiado sistema de acopio de información limitan el control que se pueda tener sobre los expedientes que ingresan a la Corte. Esto ha generado que, de una parte, frente a los reclamos por pérdidas de folios o expedientes completos poco se haya podido

hacer, o de otra parte, que malos funcionarios o magistrados usen la pérdida de expedientes como artimaña para concretar actos de corrupción en coordinación con alguna parte involucrada a la que le convendría tal situación.

- **Direccionamientos de los procesos:** Pese a que la determinación del juzgado que vea un caso debería ser una elección aleatoria dentro de la Oficina de Distribución General, las fuentes entrevistadas señalaron que existen complejos tejidos de contactos que pueden dirigir los procesos hacia determinados juzgados, de acuerdo a los intereses de alguna de las partes.

Riesgo 2: Falta de personal dedicado exclusivamente al Control Interno.

La Corte Superior de Justicia de Cajamarca, de acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuenta con una comisión dedicada a velar por el desempeño correcto de los magistrados, que se encarga de identificar a los malos valores de la institución y sancionar las prácticas que estos puedan estar cometiendo. Sin embargo, la Oficina Descentralizada de Control de la Magistratura (ODICMA) no cuenta con personal dedicado exclusivamente a esta crucial tarea de control, sino que es realizada por magistrados que ya tienen la tarea de administrar justicia en sus respectivas salas. A esto debe sumarse el hecho de que es común en las Cortes Superiores del país, 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 de corrupción en la institución. La ineficiencia alimenta la impunidad, y ésta la percepción de corrupción de parte de la población hacia el Poder Judicial.

Riesgo 3: Inexistencia de un registro de visitantes.

No existe ninguna medida de control que permita identificar a las personas que entran a la sede de la Corte Superior de Justicia. Esto podría parecer poco relevante, sin embargo este riesgo es la causa directa de un serio problema en esta Corte.

Problema:

- «Tinterillaje»: El que no se sepa quiénes son los que ingresan ni con qué propósito ha permitido las actividades de los llamados «tinterillos», personas que sin contar con el título ejercen una suerte de abogacía «al paso». Por un lado, estas actividades desembocan en estafas de estos tinterillos hacia la población incauta; pero de otro lado, este problema en Cajamarca está asociado con la supuesta existencia de una organización (red) muy fuerte de tinterillos con vínculos con personal de la propia Corte, situación que fuera denunciada en el año 2005 por la Fiscalía.

2.1.2. Ministerio Público

Tal como se ha podido observar en los anteriores Mapas de Riesgos que Proética ha realizado (Lambayeque y Junín), las funciones, logros y problemas del Ministerio Público no son muy conocidos entre la población. Más aún, para muchas personas los límites entre esta institución y los del Poder Judicial no están nada claros. Sin embargo, aunque se puedan observar problemas similares en ambos, la percepción de corrupción es bastante más alta en el Poder Judicial.

Según lo encontrado en esta investigación, el principal problema que podría estar produciendo un riesgo de corrupción es el de tener procedimientos poco claros para los usuarios del sistema de justicia al llevar a cabo las investigaciones. Las fuentes entrevistadas señalaron que no se cuenta con ningún medio que permita entender por qué una investigación, supuestamente con todas las pruebas necesarias, puede durar tanto y finalmente no llegar a ser formalizada. La reserva, característica fundamental con la que cuentan las investigaciones para

asegurar su cometido, puede convertirse en un asidero de negociaciones ilícitas entre las partes denunciadas y los fiscales encargados de los casos. Es por eso que se necesita contar con fiscales con trayectorias impecables y, sobre todo, que actúen de manera transparente para alejar cualquier presunción de algún acto ilícito.

Por otro lado, aquí también se presenta el problema de la sobrecarga procesal. Las cinco fiscalías con las que cuenta el Ministerio Público de Cajamarca no se dan abasto para poder cumplir con los plazos establecidos para las investigaciones⁴. Este problema contribuye a que los plazos se vuelvan relativos, ya que al encontrarse en un estado de sobrecarga, los fiscales cuentan con cierta licencia que les permite laxar esos límites. Esto, nuevamente crea un asidero para posibles negociaciones ilícitas. De darse el caso en que alguien esté interesado en que una investigación se demore lo más posible, bastaría con corromper al fiscal responsable, siendo muy difícil que la otra parte pudiera distinguir entre una demora por corrupción de una demora producida por la propia ineficiencia del sistema.

Finalmente, el limitado presupuesto que manejan también se convierte en un riesgo de corrupción. El problema más recurrente asociado sería que para poder cumplir con las diligencias que tienen que hacer, los fiscales no cuentan con los recursos necesarios para cubrir el transporte o los gastos de viaje (comidas, hospedajes, etc.); por ello son propensos a recibir regalos o favores que cubran esas necesidades. El problema recae en el hecho de que generalmente es una de las partes involucradas quien realiza estos favores con la intención de ganarse la simpatía del fiscal.

⁴ En caso de reos encarcelados, la investigación no tendría que durar más de 30 días. Mientras que cuando se trata de casos en los que la persona no se encuentra encarcelada (como la generalidad de las denuncias por corrupción) la investigación fiscal no tendría que durar más de 60 días.

Riesgo 1: Ausencia de una oficina de control dentro de la Sede⁵.

Desde el 2004 hasta la fecha de la realización del trabajo de campo para esta investigación no se había llevado a cabo ninguna acción de control. Ese periodo coincidió con el que la oficina de control se trasladó a la sede del Ministerio Público en Chiclayo. Una de las principales razones para la ausencia de acciones de control era el hecho de que no se contaba con el presupuesto para llevarlas a cabo, debido a que la Fiscalía de Cajamarca tenía que pagar los viáticos a la comitiva que se desplace desde Chiclayo para realizar las investigaciones correspondientes sobre el personal de Cajamarca. La distancia entre la sede de la Fiscalía y su oficina de control interno se convirtió en un factor de riesgo para asegurar el desempeño íntegro de la institución y de sus funcionarios.

Problema:

- **Impunidad:** Los fiscales podrían sentirse más propensos a relajar los procedimientos y caer en situaciones de corrupción al sentir que no existe ningún mecanismo de control real.

Riesgo 2: Procedimientos poco claros en las investigaciones.

El que no existan mecanismos que permitan conocer el proceder de los fiscales en sus investigaciones, ni siquiera al concluir éstas, crea las condiciones para que exista, por lo menos, la sospecha de que podrían actuar de manera impropia o hasta corrupta.

Problema:

- **Manipulación de las investigaciones:** Ante incentivos indebidos de alguna parte involucrada, los fiscales podrían demorar los resultados de una investigación o simplemente archivarla, amparados bajo el carácter de reserva de la misma.

⁵ Desde enero del 2006, con la Resolución de la Junta de Fiscales Superiores 002-2006-SN-JFS, la oficina de control interno retornó a la sede del Ministerio Público en Cajamarca.

Riesgo 3: Falta de presupuesto para las diligencias.

Esta carencia de recursos económicos es una invitación a los fiscales a aceptar los ofrecimientos (comida, bebida, alojamiento, transporte u otros) que alguna de las partes les puede ofrecer con la finalidad de inclinar su decisión.

Problema:

- **Parcialización:** Si bien los fiscales que aceptan estos ofrecimientos no se comprometen formalmente con el beneficiador, el sólo hecho de que reciban esos favores ya es un elemento que puede parcializar los criterios con los cuales realizará la investigación.

2.2. Policía Nacional del Perú

La policía es la tercera institución percibida como más corrupta por la población de Cajamarca (39% - tabla 2.1). De acuerdo a lo analizado, se puede sostener que esta percepción se reproduce principalmente en el trato cotidiano que tiene dicha institución, a través de sus efectivos, con la población. Se trata específicamente de las coimas que los cajamarquinos tienen que pagar para poder acelerar trámites, evitar sanciones o para conseguir beneficios de la policía. Una cosa que le llamaba mucho la atención a una fuente de la Defensoría del Pueblo entrevistada, es que no existen denuncias ante su institución respecto de este tipo de arreglos ilícitos, mientras que sí existen denuncias sobre otro tipo de abusos policiales. Esto sería un indicio de que los ciudadanos, si bien pueden tener un descontento hacia los policías que los chantajean por coimas, prefieren seguir bajo este sistema corrupto/informal antes que adecuarse a los costos de lo legal/ formal o, en todo caso, consideran que no es posible cambiar tal situación.

¿Tarifario de coimas en el transporte?

El siguiente caso, reseñado por un entrevistado, sirve para ilustrar lo institucionalizada que estaría la coima, al menos en el sistema de transporte: «Una vez, saliendo de Cajamarca, unos patrulleros de carretera pararon el bus en el que iba. Entonces el cobrador bajó a conversar con los policías; sin embargo se demoraba. Cuando volvió, el chofer le requintó que por qué se había demorado, a lo que el otro respondió que el policía quería cobrarle más de 2 soles. '¡Claro, si son 2 soles por qué le vas a dar más!', asintió el chofer». La existencia de esta suerte de tarifa, así como el respeto que ella se merece por parte de los actores involucrados, tal como muestran las reacciones de los protagonistas del caso relatado, son los indicios más claros de que hay un cierto nivel de institucionalización de la corrupción.

Al conversar con fuentes policiales sobre estos problemas, respondieron que la principal causa se debía a los pocos recursos con los que cuentan. Por un lado tienen escasez de materiales: gasolina⁶, repuestos y accesorios para los vehículos, papeles, tinta, utensilios higiénicos y muchos otros. Por otro lado está el problema de los sueldos, pues la mayoría de suboficiales y oficiales perciben entre 900 y 1200 soles, y entre 1000 y 1800 soles, respectivamente (como se puede apreciar en la tabla 2.2). Finalmente hay también escasez de capital humano, pues la policía cuenta con 750 efectivos para toda la región, número que es insuficiente para enfrentar los problemas que se presentan.

Debido a estos problemas, junto al incremento de la delincuencia y a la desaprobación general que se tiene frente al sistema de justicia (con el cual la policía se relaciona), los policías cuentan con una reputación muy dañada. Frente a ésta, la imagen de los ronderos se ha fortalecido. Aunque ellos han sido en varias ocasiones desaprobados socialmente,

⁶En promedio se distribuyen cinco galones diarios para cada uno los seis patrulleros con los que se cuenta. No obstante, esta cantidad es insuficiente para patrullar todo el día; sin contar el hecho que no existe el presupuesto necesario para repuestos y aditamentos (aceite y líquidos).

particularmente por la severidad con la que trabajan, a diferencia de la institución policial son reconocidos por su eficiencia para aplicar justicia.

Tabla 2.2.
Sueldos – Policía Nacional del Perú

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 1º	1272,67
Suboficial Técnico 2º	991,58
Suboficial Técnico 3º	962,73
Suboficial 1º	929,68
Suboficial 2º	920,4
Suboficial 3º	915,9

Fuente: Dirección Recursos Humanos de la PNP
Elaboración: Instituto de Defensa Legal

La imagen del policía se encuentra tan dañada que hasta ha afectado la autoestima de los efectivos policiales. Varios entrevistados para este estudio narraron situaciones en las que habían tenido que recurrir a la ayuda policial debido a asaltos; y sin embargo las respuestas de los efectivos siempre fueron desalentadoras: «¿pero para qué?», «no, no vale la pena» o frases similares. Ello sugiere la penosa posibilidad de que se esté ante una institución en la que ni parte de sus propios miembros confían.

Riesgo 1: Escasez de recursos de primera necesidad.

Todos los recursos mencionados anteriormente, incluyendo el de salarios adecuados, son necesarios para la labor policial. Aún cuando no es el único factor explicativo, el hecho de no contar con ellos puede empujarlos a realizar acciones corruptas que busquen satisfacer esas carencias.

Problemas:

- Cobros indebidos: Trámites que son cobrados, cuando no deberían de serlo. Por ejemplo, cuando se cobra S/. 1,00 por una fotocopia, cuando se sabe que el costo de una copia es de S/. 0,10.
- Coimas: Un tipo específico de cobro indebido es el de las coimas. Los policías de tránsito y de carreteras suelen ser sindicados como los que más practican esta acción.

Riesgo 2: Falta de protección a personal subalterno para hacer las denuncias.

En la institución policial, así como en las instituciones militares, las líneas de mando se encuentran fuertemente demarcadas. Esto contribuye a que, en la práctica, si un subalterno es testigo de alguna falta cometida por su superior, es poco lo que puede hacer al respecto, porque denunciar el hecho puede resultar perjudicial para su carrera policial.

Problema:

- Impunidad: El que exista este temor real para denunciar a un superior genera una situación muy riesgosa, puesto que el control de los actos de corrupción dependería menos de los canales de control que la institución pueda tener para investigar y sancionar que de la ética y de los valores de la persona que ocupa un cargo y rango elevado.

Riesgo 3: Debilidad en el control sobre la administración de recursos.

En relación con el riesgo anterior se encuentra el gran poder discrecional y sin control efectivo que tienen los mandos sobre los recursos asignados. Los problemas que este riesgo conlleva tienen que ver con que estos recursos pueden resultar sirviendo para un beneficio privado y no para mejorar la gestión de la institución.

Problema:

- Tráfico de gasolina: Al parecer este problema se encuentra extendido a nivel nacional. Si bien altas autoridades policiales entrevistadas señalaron que este problema no se presentaba en Cajamarca, la versión que se recogió de un suboficial de la misma sede fue totalmente contraria. Según lo que éste indicó, habría oficiales que se estarían repartiendo las ganancias del tráfico clandestino de la gasolina.

Corrupción policial destapada en Ayacucho

A finales de 2003, la Oficina de Asuntos Internos del MININTER, luego de varias semanas de investigaciones en Ayacucho, comprobó que en la región policial se cometía una serie de actos ilícitos por parte de altos mandos, entre ellos el tráfico de combustible. Éste consistía en suministrar una cantidad menor, supuestamente la mitad, del combustible estipulado a cada vehículo; la diferencia era cobrada al distribuidor 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, Gral. Víctor Mateo, como uno de los responsables de este delito. Finalmente, la OAI advirtió que la presencia y acción de 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 limitados no podían investigar a todas.

La denuncia de este policía hacía énfasis en el hecho de que si bien los suboficiales tenían conocimiento de estos hechos, ninguno decía nada porque sabían que era contraproducente para su carrera en la

institución, corroborándose el riesgo anterior. Sin embargo, más allá de las opiniones divergentes, el hecho concreto es que los controles no son apropiados y, por lo tanto, la posibilidad del tráfico de recursos existe.

Riesgo 4: Falta de regulación sobre el trabajo en los días francos.

Si bien los policías pueden usar su tiempo libre como mejor lo consideren, inclusive trabajando en otros lugares para aliviar en algo los bajos sueldos percibidos como agentes del orden, el que trabajen como seguridad particular vistiendo sus uniformes PNP confunde a la población acerca de la labor social que los efectivos deben de realizar. La cuestión ante la población se presenta como una disyuntiva: ¿trabajan para una empresa o para el pueblo? Es pertinente indicar que si bien este no es un riesgo directo de corrupción, sí lo es en relación a la percepción que la ciudadanía pueda tener frente a la institución policial, aspecto en el cual los cajamarquinos que participaron en las entrevistas y grupos focales fueron muy enfáticos. Por otro lado, y aunque tampoco signifique exactamente un problema de corrupción, el que los policías tengan más de un trabajo, aparte del policial, puede perjudicar la eficiencia de su labor; lo que indirectamente contribuye a la construcción de esa imagen según la cual los policías no estarían justificando el gasto social que le cuesta a la población.

Problema:

- Deslegitimación de la institución frente a la población: Situaciones en las que la población se ha visto enfrentada a policías en su condición de empleados de empresas, parecerían haber generado en la conciencia colectiva de los cajamarquinos la imagen de una institución policial que se alquila contraviniendo los intereses colectivos (de la población) y defendiendo los de particulares (sus contratistas).

La policía y las movilizaciones del cerro Quilish

Durante las movilizaciones que se realizaron en son de protesta, luego del decreto del Ministerio de Energía y Minas que permitía a la minera Yanacocha realizar exploraciones en el Cerro Quilish, una parte de los manifestantes se vio duramente agredida por los efectivos policiales. Lo que quedó entre la población fue la impresión de que la policía, es decir la institución policial, defendía los intereses privados de la minera antes que el bien público. Esta impresión ha sido transmitida en diversas entrevistas realizadas a actores de diversa procedencia.

2.3. Ejercicio del control institucional

Es cierto que el «ejercicio del control», más que un sector, es una prerrogativa que atraviesa a todas las instituciones públicas. Sin embargo, es tan central para la lucha anticorrupción que los problemas que enfrenta, básicamente los que tienen que ver con la reproducción de actos de corrupción, merecen un tratamiento especial.

La Contraloría General de la República (CGR) es el principal organismo encargado de este ejercicio. A diferencia de los organismos encargados de la administración de justicia, la CGR aparece no es identificada por la población local como una de las instituciones más corruptas. Hay que tomar en cuenta que la sede de Cajamarca de la Contraloría recién ha empezado sus trabajos a partir de febrero de 2004. Posiblemente, esto haya influido en que sólo un pequeño sector informado haya sido el que conozca lo que ella hace y cómo actúa.

La CGR efectúa acciones de control desde su sede central descentralizada, ubicada en la ciudad de Cajamarca; pero es desde las oficinas de control institucional (OCI) de las distintas instituciones públicas que realiza la mayor parte de su labor. Las OCI son parte de la estructura de las instituciones públicas, y tienen la tarea de asegurar el desempeño íntegro de sus funcionarios y, en consecuencia, la utilización eficiente de los recursos del Estado.

Como parte de su Plan Anual 2004-2006, la Contraloría se encuentra en un proceso de consolidación del sistema nacional de control (SNC). Dentro de este proceso, las OCI han pasado progresivamente a depender funcionalmente de la CGR. Actualmente, los jefes de las OCI son designados por la Contraloría; sin embargo los recursos con que cuentan todavía son parte del presupuesto de la institución respectiva (incluyendo el sueldo de los jefes de estas oficinas, excepto en el caso de los auditores del Gobierno Regional y el de la Dirección Regional de Educación en Cajamarca, quienes ya formaban parte de la planilla de la CGR cuando se realizó este estudio). Las instituciones que se encuentran bajo la fiscalización de este sistema de control son las municipalidades, el gobierno regional y sus direcciones descentralizadas.

La Contraloría realiza exclusivamente investigaciones *a posteriori* (control posterior). La falta de capital humano y de presupuesto la limitan a realizar unas contadas acciones cada año⁷. El criterio principal para decidir qué denuncias o casos investigar tiene que ver con cuánto dinero público se estaría viendo afectado en una determinada situación. Sobre este criterio es que las OCI arman sus planes anuales. Además, pueden realizar actividades de control (evaluación de denuncias, realización de encargos de control, entre otros); pero los resultados de este tipo de trabajo sólo pueden tener la forma de recomendaciones. Al final, la labor de estas oficinas de control es más bien la de evidenciar los problemas que originan los funcionarios, no hacerlos cumplir las normas. Sus informes se remiten al titular de la institución (en el gobierno regional al presidente, en las municipalidades al alcalde) con copia a la Contraloría. De los titulares de las instituciones dependen —en base a las normas correspondientes— las sanciones que se deben de aplicar para los funcionarios implicados.

Como parte del esbozo del contexto de los problemas para ejercer el control, debe mencionarse un problema en relación a las competencias

⁷ En la sede de la municipalidad provincial de Cajamarca se concretaron ocho acciones de control durante el año 2004.

que tienen las OCI: un gran grupo de problemas, constituido principalmente por los de naturaleza administrativa (inasistencias cobradas o tráficos de influencias internas, por ejemplo), no es fiscalizado por estas oficinas. Este tipo de problemas, en alguna medida, es evaluado y corregido por las propias administraciones institucionales a través de comisiones de procesos administrativos, las cuales, como se sabe, están conformadas por funcionarios de las mismas instituciones que se reúnen periódicamente a hacer el seguimiento de los casos. Sin embargo, se trata de personal que no se encuentra dedicado exclusivamente a esta labor de investigación y control ni tiene preparación profesional especializada. Además, las decisiones de estas comisiones son apelables ante el Poder Judicial; y en el sistema de justicia muchas de sus sanciones pueden verse truncadas o dejadas sin efecto. Este desencuentro entre la justicia y el control ha generado mucho malestar en estas instituciones, de acuerdo a la información que se ha recogido entre los entrevistados.

Desencuentros entre el control y la justicia. Un caso de la MPC

Durante el trabajo de campo se tomó conocimiento del caso de un señor que había pagado S/. 300 a un funcionario de la Municipalidad Provincial de Cajamarca para que éste le anulara una multa. El dinero se entregó en un sobre con tres billetes de S/. 100. El señor hizo la denuncia de la solicitud y pago de esta coima, denuncia que llegó a la comisión de procesos administrativos. La investigación en este ámbito corroboró que efectivamente había habido una anulación irregular de la papeleta. Pero el funcionario inculcado no aceptó haber recibido la coima, aunque sí reconoció haber realizado la anulación de forma indebida. La comisión llegó a disponer de los tres billetes que se utilizaron como prebenda, pero el juez que vio el caso en instancias judiciales señaló que no era una prueba contundente, que era necesario el video de la acción. El municipio trató de separar al funcionario, pero éste presentó una acción de amparo para ser repuesto en 24 horas. El juez la aceptó, poniendo como argumento la ley de la carrera pública.

Finalmente, debe hablarse de la Procuraduría Regional Anticorrupción que, en Cajamarca, cuenta con dos oficinas: una en la provincia de

Cajamarca y la otra en Chota. El personal con el que cuentan es muy reducido para la cantidad de casos que tienen que trabajar, teniendo un procurador y un secretario para cada una de ellas. Entre estas dos oficinas se tienen aproximadamente unos 400 procesos abiertos, de los cuales la mayoría se encuentran referidos a los delitos de peculado y de abuso de autoridad. Esta problemática, similar a la de otras partes del país, constituye un riesgo de corrupción, pues uno de los más importantes organismos encargados de combatirla, apenas sobrevive en medio de la precariedad institucional.

Riesgo 1: Falta de autonomía de los equipos.

El que el personal adscrito a las oficinas de control interno todavía dependa de la institución que tiene que controlar y no de la CGR, en cuanto a funciones y a su remuneración trae los problemas específicos que se menciona a continuación.

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 ésta. Así, si este titular se siente incómodo por la labor de la OCI, puede cambiar 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 rotarle el equipo; es decir, se puede cambiar al equipo operativo por gente inexperta.

Riesgo 2: Recursos escasos.

El 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 éstas puedan llegar a tener. Hay que recordar que el presupuesto de la OCI depende 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 funcionarios de control que se asigna a las OCI generalmente 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. Como consecuencia, no se tiene la cantidad de materiales y útiles necesarios, ni los viáticos que permitan al personal movilizarse para realizar las observaciones correspondientes.

2.4. Gobiernos subnacionales

En esta sección se analizará los riesgos de corrupción en el Gobierno Regional y en la Municipalidad Provincial de Cajamarca.

Tanto el Gobierno Regional como la Municipalidad Provincial de Cajamarca incrementaron han venido incrementando sus presupuestos, siendo el canon minero el principal factor de este aumento⁸. Este proceso ha generado grandes expectativas entre la población en cuanto a proyectos de inversión, infraestructura y gasto social⁹. Sin embargo, al no poder satisfacer tales expectativas, estas instituciones sufrieron un gran descrédito frente a la sociedad. La desaprobación se endureció cuando el discurso ambientalista acerca de los efectos negativos de la minería para la región caló en parte de la población. La combinación de ambos elementos habría llevado a los habitantes a pensar que si bien ya estaban pagando con la contaminación del agua y las tierras, no estaban percibiendo las mejoras que ese sacrificio debería de haberles generado.

⁸ Por ejemplo, en el 2004 el canon y sobre-canon sumaron 54,647'641 soles para el Gobierno Regional, es decir significaron el 10,51% de su Presupuesto Institucional Modificado. Fuente: Vigila Cajamarca #6, CEDEPAS, marzo, 2005.

⁹ Según una reciente encuesta sobre buen gobierno del Instituto Republicano Internacional y Proética en Cajamarca (2007), la mitad de los entrevistados (49.8%) cree que el Gobierno Central destina a Cajamarca menos dinero del que se recauda en esta región.

Tabla 2.3.

2004: Canon y sobre-canon de GRC y MPC (en millones de S/.)

	Presupuestado	Ejecutado	Saldo
GRC	54	33,5	20,5
MPC	17	7	10

Según lo que se ha recogido en varias de las entrevistas para esta investigación, esta situación de disconformidad está asociada a una predisposición para suponer que el motivo principal de esta infructuosa gestión, habiendo tanto dinero en sus gobiernos locales y tan pocas mejoras en sus vidas, se debería a actos de corrupción cometidos por los funcionarios de estas instituciones. Por otro lado, el rumor de que se estaba perdiendo el dinero presupuestado para inversiones no ejecutado (proveniente del canon minero – tabla 2.3) contribuyó a tensar la relación de la ciudadanía con estas instituciones¹⁰.

Esta situación también tiene un correlato sobre la percepción de corrupción: según datos de la III-ENC de Proética, el 48% de la población consideraba en 2004 que el GR era una de las instituciones más corruptas de la región; mientras que 42% coincidía en su apreciación de corrupción sobre los municipios. Como se puede constatar en la tabla 2.1, la proporción correspondiente al GR ha disminuido notoriamente dos años después (a 33%); mientras que, considerando el margen de error, el valor se mantiene prácticamente intacto en el caso de los municipios (39%).

Si bien la relación entre los gobiernos representativos locales y la población está asociada con la reproducción de la percepción de

¹⁰ Es importante recordar que el dinero presupuestado no utilizado no se pierde, sino que retorna para el presupuesto del próximo año. Debe tenerse en consideración que los fondos del canon minero no son ilimitados. Así, las exigentes medidas del MEF en cuanto a aprobar proyectos de inversión apuntan a una ejecución del canon minero lo más eficiente posible, tratando de evitar, además, el uso político de este fondo para financiar obras innecesarias o inadecuadas, pero que por su espectacularidad pueden retribuirle cierta legitimidad a la autoridad de turno.

corrupción, que es un proceso subjetivo, existen también riesgos objetivos de corrupción que estas instituciones comparten, y que se exponen a continuación.

Riesgo 1: Falta de transparencia en los procesos de selección de personal.

Tanto las fuentes oficiales entrevistadas del Gobierno Regional como de la Municipalidad Provincial señalaron que sus instituciones realizaban concursos públicos para seleccionar personal, excepto para los cargos de confianza, como era lógico. Sin embargo, la evidencia recogida muestra que tales concursos no se estarían llevando a cabo con los necesarios niveles de transparencia, que permitan a la ciudadanía conocer los criterios objetivos o los méritos por los cuales una persona ingresa a trabajar a alguna de estas instituciones.

Problemas:

- Copamiento político: 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.
- 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 es el de las relaciones de amistad.
- Ineficiencia: Consecuencia de cualquiera de los tres problemas anteriores, o de todos juntos, es que el personal que labore en estas instituciones puede no ser el más idóneo, por lo que el desempeño institucional no mejorará. Y ya se ha visto que la ineficiencia es una de las principales fuentes que alimentan la percepción de corrupción entre la población.

Riesgo 2: Uso de canales informales de llegada a la autoridad.

Las llamadas u otro tipo de contactos que reciben los funcionarios públicos de parte de actores privados u otros funcionarios para que contraten o favorezcan a alguna persona cercana a ellos son prácticas informales que pueden resultar más efectivas que los caminos formales, como los concursos públicos para plazas vacantes o las diversas modalidades de procesos de adjudicación pública. Este riesgo está muy relacionado con el anterior en el caso de las contrataciones de personal.

Problema:

- Recomendaciones, favoritismos e ineficiencia de la gestión pública: El problema que este riesgo acarrea tiene que ver principalmente con la gestión de la institución en dos maneras. En primer lugar, se desvirtúan los procesos oficiales; y, segundo, se afecta el logro de objetivos al no optar por la mejor opción, sino por los servicios de las personas «recomendadas».

¿Corrupción positiva?

Un alto funcionario de la municipalidad, reflexionando en torno a los posibles beneficios de algunos actos de corrupción en las adquisiciones estatales, luego de criticar la corrupción en su institución, declaró en la entrevista sostenida lo siguiente: «Es muy difícil combatir a la corrupción dentro de las adquisiciones. Es más, hasta pueden haber casos en los que puede ser beneficiosa para la municipalidad. Se hacen las cotizaciones, pero siempre hay alguien que te dice: 'Yo te lo vendo más barato, y te cae tu comisión', con lo cual no se atendería contra el bien público, ya que no se estaría bajando la calidad de los productos».

Riesgo 3: Injerencia de relaciones privadas en la toma de decisiones públicas.

Se trata del cruce que realizan las autoridades entre el espacio público y la dimensión privada de su vida (familia y amistades). El riesgo de corrupción está en que las autoridades permiten participar a sus

familiares o amigos en algunas labores que formalmente no podrían desempeñar porque se generaría nepotismo o en su defecto, tráfico de influencias. Y aún en los casos en que no se configurase ningún delito, el solo hecho de confundir lo público con lo privado es ya un riesgo de que los recursos públicos (poder, dinero, personal) sean utilizados de manera privada.

Problema:

- Beneficio a los familiares o a las amistades de las autoridades con recursos del Estado, gracias al cargo o las labores que se les permite desempeñar: El beneficio no necesariamente tiene que ser económico; bien puede ser la experiencia de participar en un gobierno local o el poder que la cercanía al espacio de toma de decisiones conlleva. La asignación de tareas públicas no siempre se encuentra formalizada (se trataría del delito de nepotismo si así fuera), sino que pueden realizarse desde una situación externa y, por lo tanto, fuera del control de la institución.

La tenue línea entre lo público y lo privado. Dos casos:

El hermano del Alcalde

En relación a Simón Horna, hermano del alcalde Emilio Horna, corrían muchos rumores acerca de que él pudiese estar lucrando, a través de amistades y testaferros, con las contrataciones y obras de la municipalidad. La respuesta al respecto, brindada por un alto funcionario entrevistado, fue la siguiente: «Él es un asesor personal –no formal—del alcalde, pero no se mete en nada de las obras. Conoce mucho de administración. Ha sido gerente de la región. Además ha sido profesor de la Universidad.»

Por otro lado, el gerente de infraestructura, quien fue alumno de Simón Horna, señaló que ahora son amigos, por lo cual es normal recibir visitas suyas a la oficina (la Gerencia de Infraestructura). Sin embargo, él rechazó la acusación de haber sido alguna vez influenciado por su ex profesor para manipular algún proceso; como se señaló, por ejemplo, en el caso de la remodelación de la plaza con la compra de la piedra.

El hijo del Presidente Regional

La creencia de que el hijo del Presidente Regional trabajaba en el Gobierno Regional de Cajamarca era compartida tanto por personas propias como ajenas a esa institución. Algunas de las declaraciones de funcionarios entrevistados que negaron estos rumores permiten entrever el porqué los cajamarquinos pueden creer esto: «Como cualquier hijo de familia, cuando no está su padre quiere ver qué es lo que pasa, pero que despache es bien difícil. Él puede estar velando por los intereses de su padre, es decir viendo que no haya desorden o que alguien actúe mal.» Otro factor que contribuyó a abonar a favor de estos rumores, es que se le habría visto reiteradamente utilizando los vehículos oficiales. A esto, un alto funcionario del Gobierno Regional respondió: «Estos comentarios están relacionados con que se le ha visto en los carros del gobierno, pero no manejando, porque él tiene su carro, sino siempre con un chofer; y no va solo, si es que está ahí es porque está acompañando a algún funcionario», e ilustró así la situación: «Por decir, si yo tengo que ir a hacer mis inspecciones o solucionar algunos problemas, y él quiere acompañarme, ni hablar. No es que tiene porqué ir, pero si él me pide acompañarme yo no tengo motivo para decirle por qué no, si hay espacio en la camioneta». Ello permitió preguntarle si era normal que cualquier persona lo acompañara en una diligencia. «No pues, es que tratándose de él y que tiene que velar por los intereses de su padre, ¿porqué no aceptarle una compañía?»

Riesgo indirecto: Desinterés para promocionar la participación ciudadana y la rendición de cuentas en la gestión regional/ local

Los consejos de coordinación, tanto a nivel regional como local, son espacios claves para fortalecer el gobierno democrático de manera descentralizada. Sin embargo, no se están aprovechando por la poca promoción que se les está dando. Esto podría ser entendido como una falta de voluntad para implementar el nuevo sistema participativo de relación con la sociedad civil (aunque no se le puede restar responsabilidad a las organizaciones de la sociedad civil por no saber incidir políticamente para aprovechar los espacios abiertos –esto se verá más adelante, en el acápite correspondiente—). Si además se toma en consideración el contexto en el que se encuentran estos espacios, en donde se dice que «Cajamarca es un gran restaurante, porque está

llena de mesas», el hecho de que no se estén utilizando de una manera productiva, les impide distinguirse de otros espacios de diálogo; generándose entre la población y sus autoridades desmotivación para involucrarse y participar. En el caso de la rendición de cuentas del GR a través de audiencias públicas, si bien es positivo que se lleven a cabo de manera descentralizada, el que sólo se realicen dos al año (por ley), hace que se estén dejando de lado once provincias cada año. Esta situación debería de ser evaluada.

Problemas diferenciados

Aunque hay riesgos de corrupción compartidos por ambas instituciones, como los que se ha presentado recién; a continuación se hará una breve exposición sobre algunos problemas y características específicas de cada una de ellas. Es importante recordar que entre la realización del estudio, la presentación pública de los resultados del informe y la preparación de la presente publicación, las administraciones del GR y de la MPC han cambiado. Por esta razón, en los acápite siguientes se hace referencia a las anteriores gestiones, sin que ello signifique que las actuales autoridades no puedan encontrar entre estos riesgos lecciones para enfrentar la corrupción.

2.4.1. Gobierno Regional

Desde la perspectiva de los informantes entrevistados, son tres los elementos que englobaban los principales problemas de corrupción que había en el Gobierno Regional de Cajamarca. En primer lugar, el copamiento partidario y el tráfico de influencias, los cuales se manifestaban principalmente en sus direcciones regionales (este punto se desarrollará en la sección correspondiente). En segundo lugar, la ejecución ineficiente del presupuesto abultado por el canon minero (problemática trabajada líneas arriba), cuyos riesgos de corrupción estaban en las distintas partes del proceso: licitaciones para otorgar la buena pro (consultorías, obras, materiales, etc.), ejecución de obras, contratación y supervisión de personal. Y en tercer lugar, la falta de protagonismo que tuvo el presidente Felipe Pita para afrontar y superar

estos problemas; lo que habría generado en parte importante de la población la percepción de una gestión ineficiente.

Esta imagen negativa del presidente regional no sólo se constituyó de ausencia de la escena pública, sino que también influyó la presencia frecuente de su hijo, Felipe, en las instalaciones del Gobierno Regional. Por un lado esto provocó molestia en la población, porque se sospechó de que se estuviese realizando un acto de nepotismo; y por el otro, al rumorearse que era el hijo el que despachaba en el escritorio de su padre se alimentó aún más la idea de la incompetencia del presidente para gobernar. Para mayor información revisar la caja anterior sobre «El hijo del Presidente Regional».

Como un punto positivo, es importante reconocer que el Gobierno Regional se esforzó en transparentar parte de su gestión. Esto le permitió ubicarse en el año 2004 en el segundo lugar en el *ranking* de transparencia de gestión de la Defensoría del Pueblo (aunque en el Índice de Buen Gobierno total, que computa otras tres variables—acceso a la información, rendición de cuentas y concertación—queda en quinto lugar). Estos esfuerzos se pueden apreciar en la elaboración de su portal *web* y en las audiencias públicas descentralizadas (que habrían sido estigmatizadas por la atmósfera de desconfianza que existía entre la opinión pública, arguyendo que se realizaban fuera de la capital no tanto por una voluntad descentralizadora, sino porque en las provincias el GR tenía menos oposición).

Sin embargo, estos esfuerzos positivos no fueron suficientes para lograr el ambiente de transparencia deseable. Por ejemplo, hubo muchos inconvenientes para las respuestas a solicitudes de información: Proética realizó dos solicitudes de información como parte de este estudio; una de manera directa y la otra a través de la ONG CEDEPAS. La primera fue respondida luego de tres meses y medio y de forma inadecuada; la segunda no fue respondida nunca.

2.4.2. Municipalidad Provincial de Cajamarca

La Municipalidad Provincial de Cajamarca estuvo bastante más en la mira de las críticas y sospechas de corrupción que el Gobierno Regional. Las denuncias más graves apuntaron al sistema de adquisiciones y a las obras públicas que realizaba. No por nada los problemas en la carretera Baños del Inca – Cajamarca se convirtió en un escándalo que suscitó la presencia de una subcomisión del Congreso, presidida por la congresista Rosa Florián.

El caso de la carretera Cajamarca – Baños del Inca

A inicios del 2004 se creó una subcomisión de investigación, presidida por la congresista Rosa Florián, para investigar las presuntas irregularidades en la ejecución de la obra de la carretera Cajamarca – Baños del Inca. A mediados de ese año, el grupo de trabajo presentó el informe con las conclusiones de la investigación. En él se señaló que la obra no había cumplido con la sustentación de la exoneración (modalidad bajo la cual se ejecutó la obra), que había sido sobrevalorada, y que había sido ejecutada sin la aprobación del expediente técnico. La respuesta de la MPC fue que al tratarse de una obra bajo la modalidad de adjudicación directa con el Estado, a través de Provías, ésta no se regía por la Ley de Contrataciones. Finalmente, las recomendaciones de la subcomisión de investigación pasaron a la fiscalía de Cajamarca en donde se abrió una instrucción en la que se incluía como uno de los responsables al propio alcalde Emilio Horna.

De la misma manera como se veía de forma negativa la presencia del hijo del presidente en el Gobierno Regional, los entrevistados de distintas instituciones públicas y de la sociedad civil consideraban inoportuna y sospechosa la presencia del hermano del alcalde dentro de las áreas de adquisiciones y de infraestructura (caso ya expuesto y discutido).

Por otro lado, el tema del copamiento político fue mucho más criticado en este espacio institucional. Un indicador referencial que explica este descontento es el hecho que el anterior gobierno municipal aumentó, con respecto a la gestión previa, de 400 a casi 1000 trabajadores. La argumentación realizada por la MPC fue que, al haber más recursos,

tenían la oportunidad de hacer más cosas y que para eso necesitaban una mayor cantidad de colaboradores.

Un tercer punto, que también se ha encontrado de forma más notoria que en el Gobierno Regional, es la relación que ha tenido la Municipalidad con la empresa minera Yanacocha SRL. La principal denuncia que circulaba en Cajamarca tratando de demostrar un sometimiento de esa institución pública ante la empresa privada fue que la maestría del alcalde habría sido solventado por Yanacocha.

La maestría del Alcalde Horna

Se denunciaron muchas cosas respecto a este caso. Que el alcalde había tomado una maestría en el extranjero y que se había quedado con el dinero, fueron las principales. Esto se debió a las debilidades comunicativas del municipio y también a las dificultades con las que cuenta el periodismo cajamarquino para escarbar los posibles casos de corrupción.

La maestría del alcalde se financió como parte de un programa de capacitación de la municipalidad dirigido a todos los trabajadores. Este programa de fortalecimiento institucional se logró concretar gracias a los esfuerzos de SEDACAJ (\$5 mil), la municipalidad (\$20 mil) y Yanacocha (\$50 mil). Con estos \$75 mil se desarrolló un programa para capacitar a los trabajadores, con maestrías y diplomados en ESAN, la Universidad Pedro Ruiz Gallo de Lambayeque y otras instituciones, con el propósito central de mejorar la elaboración y realización de los proyectos de inversión. Esta necesidad se justifica en el incremento presupuestal, que ha generado principalmente el canon minero. En el caso específico del alcalde, de acuerdo con la respuesta oficial, él llevó una maestría en la Universidad Complutense de España, en la especialidad de Gestión Pública, la cual se dictó en la Escuela Superior Continental, ubicada en Lima. La maestría duró 16 meses y costó en total \$7300.

2.4.3. Programa del Vaso de Leche

Se puede decir que el programa del vaso de leche es el programa de ayuda alimentaria más importante a nivel nacional, debido a la

cobertura y al presupuesto que se utiliza. Este fue el motivo que hizo que este estudio le prestara atención a los problemas de corrupción en este programa al analizar el nivel de gobierno municipal.

En el año 2004, en Cajamarca se contaba con 85 comités en la zona urbana y 197 en la zona rural, dentro de los cuales se encontraban 9 mil y 14 mil beneficiados respectivamente. El programa tenía un presupuesto anual de S/. 633 mil.

Es importante señalar que si bien los riesgos encontrados en este campo corresponden en general a todos los municipios, pareciera ser que se agudizan proporcionalmente a la lejanía en la que se encuentren de la capital; es decir que, en este caso, el municipio provincial de Cajamarca es de los que presentaría menos problemas en comparación a lo que ocurre en las otras provincias y distritos. Como se verá a continuación existen problemas tanto al interior de los municipios, en las compras de los víveres y su distribución, como en su falta de compromiso con el programa luego de la entrega de los alimentos, y es que los municipios no cuentan con los mecanismos de monitoreo necesarios para asegurar que el programa llegue a su población objetivo. Los problemas que ocurren dentro de los clubes de madres serán desarrollados más adelante, en la sección correspondiente a la sociedad civil.

Riesgo 1: Ineficiencia de los mecanismos de control.

El vaso de leche es un programa social muy sensible para la población, por lo que actos de corrupción en él pueden ser muy sentidos por los ciudadanos. El control de estos actos descansa en primer lugar en los propios mecanismos de supervisión de las municipalidades; pero también en la acción de la Contraloría y, en cierta forma, de CONSUCODE. Estas dos instituciones tienen problemas de presupuesto, por lo cual tienen que priorizar sus acciones principalmente en casos que impliquen montos de dinero mayores, quedando descartados los actos de corrupción en el programa, generalmente de montos pequeños. De otro lado, ya se ha analizado las graves debilidades del control institucional municipal. Esta situación

de falta de vigilancia desde el propio Estado 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, la práctica ausencia de controles facilita que el programa pueda ser utilizado como una herramienta de cooptación política o de construcción y mantenimiento de redes de clientelaje desde el poder local.

Problemas:

- Arreglos privados en las adquisiciones de alimentos: Los funcionarios municipales 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 primeros, una coima; y para los últimos, entregar menos o una peor calidad que la que formalmente se habían comprometido a entregar.
- Politización: Se trata de que se beneficien sólo aquellos que también estén inscritos o por lo menos relacionados con el partido. Para ello se suele ubicar dirigentes vinculadas con el partido en la labor de empadronar y de distribuir la ayuda alimentaria. También se refiere a que las autoridades utilicen estos espacios para ofrecer regalos como prebendas para conseguir apoyo durante sus campañas políticas.

2.5. Sectores sociales y productivos

Aquí se revisará 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. También se trabajará un sector productivo muy relevante para el desarrollo regional: el sector minería.

Antes de continuar es útil recordar algunas características poblacionales de Cajamarca, para enmarcar el análisis de la provisión de los servicios sociales. Según el censo nacional de 2005, se estima que Cajamarca cuenta con 1'411,381 personas, de las cuales el 50.18% son hombres y el 49.82% son mujeres. Se podría considerar que la población es mayoritariamente joven: el 55.30% tiene menos de 25 años y el 75.48% tiene menos de 40 años. Por otro lado, la población se dedica primordialmente a actividades del sector primario (69.6%), siendo la agricultura y la ganadería las principales entre ellas; luego, un 9.6% se dedica al sector secundario o manufacturero, y finalmente un 20.8% al sector terciario o de servicios. Finalmente, el ingreso familiar es de S/. 204,20.

En relación a la pobreza, Cajamarca tiene un 73% de habitantes viviendo en esa situación, y un 41,5% de los cajamarquinos son pobres extremos. Estos datos la ubican a nivel nacional en el cuarto y quinto lugar respectivamente. Así mismo, si se considera las necesidades básicas, se tiene que un 56% de pobladores por lo menos carecía de una, lo cual la ubica en el octavo lugar en todo el país. Finalmente, en relación al Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD, Cajamarca alcanzó en el 2003 un puntaje de 0,491, ocupando el cuarto peor lugar a nivel nacional. De este índice es importante resaltar que Cajamarca tiene el peor porcentaje de logro educativo (63,7%) en todo el país.

2.5.1. Sector Educación

El sector educación es el sector más grande dentro del Estado. Sólo en Cajamarca se cuenta con alrededor de veinte mil profesores, entre contratados y nombrados, más unos dos mil administrativos¹¹.

¹¹ No se conoce con certeza el número exacto de personal. Esta deficiencia atraviesa a todo el Estado peruano, y es también un riesgo indirecto de que se cometan no pocos actos de corrupción al amparo de la incertidumbre (planillas fantasma, muertos que siguen cobrando remuneración, personal que cobra doble, entre muchas otras posibilidades). En el sector educativo, dado su tamaño, la situación es más dramática.

Sin embargo, esta cantidad es insuficiente para cubrir la demanda poblacional.

De otro lado, las tasas de asistencia neta escolar según los niveles educativos muestran que para el nivel inicial sólo asiste el 40,6%, para el primario un 91,7% y para el secundario 49,4% de los jóvenes que tienen entre 12 y 16 años, ubicándose como la segunda región con una menor tasa, para este último nivel, en todo el país.

Por otra parte Cajamarca cuenta con un 19,11% de población mayor a 15 años que no sabe leer y escribir (en el caso de las mujeres se llega a un 28,42%)¹². De acuerdo a lo declarado por el director regional de educación, lo que se invierte en revertir esta situación sólo alcanza para trabajar con el 6% de los analfabetos.

Las necesidades educativas son grandes y los recursos son escasos. El presupuesto asignado se encuentra muy alejado del que se necesita para poder llevar educación a toda la región¹³. El crecimiento vegetativo del alumnado no es contemplado dentro de los presupuestos asignados, lo cual ha generado que se tenga que contratar a más profesores que los presupuestados. Ello, a su vez, ha producido tensiones entre el gobierno (a través de sus unidades de gestión educativa) y los profesores que no han podido ser pagados. Para este tipo de casos se ha creado los centros de gestión comunal, a través de un fondo que busca ayudar a las zonas más pobres, pero que no es suficiente para apoyar a todas las zonas que lo necesitan.

Las limitaciones presupuestales también implican sueldos que son considerados por los profesores como bajos. Ellos percibían, para

¹² Esta información, recogida del censo 2005, difiere sustancialmente del dato que se había encontrado en el año 2002, donde la tasa de cajamarquinos analfabetos era de 26,7%, la cuarta más alta a nivel nacional, distribuida de la siguiente manera: hombres (12,1%) y mujeres (40,6%).

¹³ En 2004 el presupuesto asignado desde el Gobierno Central fue de S/. 40'274,967 (Vigila Cajamarca #6, CEDEPAS, marzo de 2005). El Gobierno Regional desembolsó para el sector alrededor de S/. 360 millones, con lo cual se contó con un presupuesto total, para gastos corrientes y de inversión, de S/. 400 millones.

cuando se realizó el trabajo de campo, alrededor de 900 soles (similar a los suboficiales de la policía). Y aún cuando durante el gobierno anterior ha habido aumentos, este es el principal motivo de desmotivación en el profesorado, que se manifiesta en aquellos profesores que no asisten a sus clases, que maltratan a sus alumnos o que tratan de ganar un dinero o bienes extras a costa de su alumnado. Lo de las inasistencias es mucho más frecuente en las provincias y zonas rurales, tanto así que ya se ha construido en el imaginario colectivo la idea del «profesor de miércoles», quien es aquel que recién llega ese día para empezar la semana de escuela.

No obstante ello, no deja de existir una gran demanda por acceder a los puestos de docencia. La necesidad por tener un trabajo estable empuja a muchos a tratar de conseguir un puesto como profesor. Para lograr su cometido, muchos postulantes se insertan en el sistema de la corrupción para poder tener una oportunidad. Las modalidades más frecuentes, de acuerdo con las fuentes entrevistadas, serían las de tráfico de influencias y la compra de certificados adulterados. En relación a las influencias, dentro de las variedades de lazos que pueden permitir los favoritismos, la que destaca como la más mencionada en este trabajo de investigación es la que proviene de las relaciones políticas (la ayuda a los militantes del APRA, partido en el poder regional durante la investigación); seguida por las relaciones familiares y las contractuales (en base a pagos). Y, en relación a los certificados, habría postulantes que adquieren diplomas u otras calificaciones falsas o indebidas con la intención de mejorar sus currículos a la hora de las evaluaciones para la contratación de profesores.

No sólo existen denuncias de corrupción a nivel del profesorado, también los hay en el aparato administrativo. Existen denuncias e investigaciones contra funcionarios que van desde el director regional (Telmo Malca, en el periodo que duró el trabajo de campo), hasta los directores de los centros educativos, pasando también por varios directores de Unidades de Gestión Educativas Locales (UGEL), por presuntos delitos de corrupción. En estos casos, nuevamente el tráfico de influencias –sobre todo de tipo partidario—es el que se

ha identificado como el principal mecanismo de acciones ilegítimas dentro de las contrataciones y en la aplicación de la racionalización del profesorado (reubicación).

«Dígale al señor director que su compañero lo está esperando»

Un ejemplo pequeño, pero ilustrativo, de la cotidianeidad en que se manifiestan las relaciones políticas en la DRE es el siguiente: como parte de sus funciones, el Director Regional recibe a profesores y público en general para conversar sobre distintos temas relacionados al sector educativo. Pueden ser padres de familia que reclaman por la necesidad de más profesores en su comunidad, o profesores que solicitan puestos de trabajo, reposiciones, traslados, etc. Son tantas las visitas que recibe diariamente, que son muchos los que tienen que hacer largas colas e inclusive volver más de una vez. Sin embargo, tal como el equipo de investigación de Proética pudo presenciar de forma espontánea, no faltó uno que quiso evitarse esa espera recurriendo a su afinidad política: «Dígale al señor director que su compañero lo está esperando», dijo una persona dirigiéndose a funcionarios de la oficina. Lo que es importante notar aquí no es que el director de educación haya beneficiado a algún militante de su partido (cosa que el equipo no pudo constatar), sino que existe en el imaginario social la idea de que ser del partido de gobierno implica tener beneficios en la relación con el sector público.

La racionalización es una estrategia que tiene como objetivo volver más eficiente el servicio de educación con los pocos recursos que se cuentan. De acuerdo a ello, se reubica a los profesores en nuevos centros educativos según las necesidades y la demanda poblacional. Esta medida se maneja en teoría bajo un cuadro de «excedencias» y «requerimientos»; sin embargo en la práctica esto no se realiza de manera apropiada. Uno de los motivos es que esta medida no es obligatoria, sino que el profesor involucrado tiene que aceptar la reubicación para que ésta proceda (según altos funcionarios del sector entrevistados, en el año 2004, del total de reubicaciones propuestas, no se pudo concretar la tercera parte). Otro es que los profesores que estuvieran disconformes con la ubicación en la que se encontrasen, pueden ver en la racionalización la posibilidad de mudarse (generalmente del campo hacia la ciudad). Esta habría sido la causa por la cual muchos de ellos han generado conflictos en sus comunidades para forzar su traslado.

Finalmente, fuentes entrevistadas coincidieron en señalar una utilización política de esta racionalización, para beneficiar a los del partido o para transar con representantes de los grupos de oposición (como se ha hecho público en los casos de algunos miembros del SUTEP).

Luego de revisar este conjunto de problemas no debería de sorprender el hecho de que este sector haya estado sostenidamente entre los que más denuncias por corrupción registran en la oficina descentralizada de la Defensoría del Pueblo. Como respuesta a esto, desde 2005 está instalado el Centro de Atención de Denuncias y Reclamos (CADER). No obstante, al realizar el trabajo de investigación aún no contaba más que con un funcionario y una secretaria, personal insuficiente para atender todas las denuncias y/ o reclamos.

Tabla 2.4.
Denuncias contra instituciones públicas recibidas por la Defensoría del Pueblo en Cajamarca

2004-2005 Instituciones más quejadas	Recibidas		Concluidas Fundadas	
	#	%	#	% (del total concluidas)
PNP	98	23	92	94,85
Ministerio de Educación/ DRE	76	17,84	67	91,78
Municipalidad Provincial de Cajamarca	13	3,05	9	81,82
Poder Judicial	9	2,11	7	77,78
SEDACAJ S.A.	8	1,88	2	100
Otras instituciones	222	52,11	189	94,97
Total	426	100	366	93,61

Fuente: Octavo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República

Riesgo 1: Debilidad en el control interno.

Los problemas que tiene el ejercicio del control de actos de corrupción (sea posterior o preventivo) están más agravados en un sector tan amplio y disperso como el educativo. Como ya se ha expuesto, si bien

el jefe de la OCI depende funcionalmente de la CGR y no de la DRE, no pasa lo mismo con su personal. Esto le permite a la administración de la DRE disponer de este equipo para el desempeño de otras tareas, con lo cual se debilita (de manera voluntaria o involuntaria) al control interno. Así mismo, el que las OCI de ahora en adelante sólo se encarguen de los problemas referidos a la malversación de fondos públicos y a casos de nepotismo, genera que del grueso de problemas identificados de corrupción, los considerados como administrativos (coimas, tráfico de puestos, la mala racionalización, acosos sexuales, entre otros), queden bajo competencia del CADER, oficina que aún no cuenta con las capacidades para enfrentar esos problemas.

Problema:

- Impunidad: El que no se cuente con las capacidades para ejercer el control correspondiente contribuye a reproducir la percepción de impunidad, a partir de la cual aquellos funcionarios o profesores corruptos cometen delitos confiando en que nada les pasará. Este problema genera a su vez otros riesgos y problemas desarrollados a continuación.

Riesgo 2: Presiones políticas para lograr beneficios del gobierno.

Los partidos políticos que llegan al poder tienen que lidiar con las constantes presiones de los miembros del partido que buscan conseguir algún beneficio del gobierno regional o local, generalmente un puesto laboral, por haber apoyado durante la campaña. El sector educativo no es ajeno a esta situación. El problema radica en que los gobiernos suelen ser permeables frente a estas presiones. Esta práctica no es privativa de algunos partidos u organizaciones, sino que es un elemento del sistema político peruano, y por tanto se suele practicar en mayor o menor medida 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. Este problema también se puede dar en el caso de los puestos administrativos.

- 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 quisiera 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.

Irregularidades en el concurso público para directores de UGEL

El concurso público para la selección de directores de las UGEL, llevado a cabo en julio de 2005, fue declarado nulo luego de que se encontraran irregularidades dentro del proceso. Las investigaciones se iniciaron luego de que los docentes que no fueron elegidos (principalmente los que quedaron en segundo lugar) alegaron que se había favorecido a los anteriores directores de las UGEL por su afiliación política con el APRA. La investigación realizada por el GR, llegó a la conclusión de que el problema se encontraba en que la comisión encargada de dirigir el proceso creó una subcomisión para encargarse de la evaluación de los postulantes, lo cual no estaba contemplado en la normativa. Fue por eso que se decidió anular todo el proceso. La comisión estuvo presidida por el director de gestión institucional, quien estuvo acompañado por el director de gestión pedagógica y por un representante del gobierno regional (el director de administración, en este caso). A estas tres personas se les abrió procesos administrativos. El GR tuvo que designar directores encargados hasta el siguiente concurso.

Riesgo 3: Criterios poco objetivos para la selección de personal en los centros educativos.

Los directores de los centros educativos son los que se encargan de la selección de los profesores y del personal en general. El que no existan criterios de selección estandarizados y objetivos, les permite poder negociar los cupos para conseguir un beneficio privado. También alimenta este riesgo el que no funcionen adecuadamente los Consejos

Educativos Institucionales (CONEI) como contrapeso al poder del director.

Problemas:

- Coimas de los profesores para poder conseguir un puesto: Debido a que hay una mayor oferta de profesores que demanda, malos directores se aprovechan para ofrecer las plazas a cambio de una retribución económica. Las fuentes entrevistadas incluso mencionan que es conocido que tal retribución significa uno, dos y hasta tres sueldos que el profesor tiene que pagarle al director por haberle hecho el favor.
- Tráfico de certificados de constancias académicas: La falta de criterios objetivos de selección también conduce a que se comercialicen títulos y diplomas (constancias) que los profesores adquieren con el afán de mejorar su perfil para la selección. Representantes del sindicato de maestros entrevistados señalaron que muchas veces son las propias autoridades educativas las que se encuentran involucradas en este tráfico, lo cual permitiría entender que los certificados serían valiosos más por su condición de prebenda, algo así como una constancia de pago, que por el conocimiento o experiencia que pretenden certificar.

El tráfico de los certificados falsificados

En el año 2002 se hizo un operativo para identificar los puntos de venta ilegal de certificados. En esa oportunidad se encontró un establecimiento en Amalia Puga, donde se vendían los certificados con las firmas de los directores regionales de educación. Lo recuerda un entrevistado: «¡Hasta preguntaban de qué director querías! A uno que le habían dado de un director anterior reclamó: 'No, pero yo quiero del actual director', decía. 'De esos tengo para el viernes', le respondieron.»

Ese operativo se hizo con la Fiscalía. Quienes participaron señalaron que se grabó una filmación, que finalmente se habría quedado en esa institución. Hasta la realización de la presente investigación, no se había resuelto nada.

Riesgo 4: Débiles e ineficientes canales para las denuncias.

Los canales existentes para denunciar han demostrado ser poco o nada eficientes para lograr sanciones efectivas. Esto ha generado que los abusos continúen y que los malos elementos sigan laborando dentro del sector. Esta situación podría empezar a revertirse si es que el CADER logra desarrollar adecuadamente sus competencias y se reorganiza el sistema de denuncias.

Problemas:

- Abusos de autoridad: Se trata de abusos que pueden ir desde cobros indebidos, supresión de beneficios laborales hasta hostigamientos sexuales hacia personal femenino. Los funcionarios afectados pueden ser tanto administrativos como docentes.
- Abusos de los profesores o directores sobre los alumnos: Aquí los abusos pasan principalmente por el cobro por notas aprobatorias, cobros por clases de recuperación y aprobación de cursos. También se registran problemas con el abuso sexual hacia alumnas y alumnos.

2.5.2. Universidad Nacional

Si bien es parte del sector de educación, la Universidad Nacional de Cajamarca es un organismo autónomo que no depende ni del Gobierno Regional ni de su Dirección Regional de Educación. Mal practicada, esta autonomía ha contribuido a producir (al menos de forma confirmada en administraciones recientes) una serie de problemas relacionados con irregularidades en las adquisiciones de bienes, en la selección de profesores y en la manipulación del presupuesto de la universidad. Las fuentes entrevistadas de distintos sectores y de la propia universidad coincidieron en sostener que, al menos, la percepción de corrupción sobre la administración de entonces se había reducido bastante con respecto a gestiones previas.

No es interés de este estudio determinar qué rector fue más corrupto, sino identificar los riesgos existentes en las instituciones. Así, lo que

aún sigue siendo un problema enquistado en la universidad, como fue reconocido por los funcionarios y autoridades entrevistados, son los actos de corrupción dentro de las aulas de clases. En primer lugar, está la compra/ venta de notas, ya que puede ser tanto el alumno como el profesor quienes pueden insinuar la propuesta de transacción. También el abuso de autoridad de los profesores que hostigan a las alumnas. Una de las principales razones de que esto perdure se debería a que el sindicato de profesores de la universidad apañaría (no se quiere decir que justifica) estos hechos, bajo un espíritu de cuerpo.

Por otra parte, debe referirse un hecho que llamó mucho la atención de la opinión pública cajamarquina en torno al 5% del canon destinado a la UNC. La norma indicaba que ese dinero, alrededor de ocho millones de nuevos soles en el año 2004, tenía que ser utilizado para fomentar investigaciones que promuevan el desarrollo en la región. Esto fue aprovechado para justificar que —aún antes de recibir los fondos— la UNC formara equipos de investigación a los que se les asignó dietas particularmente elevadas (ver más adelante la descripción del caso, en la caja correspondiente). Muchos cajamarquinos se indignaron al enterarse de que los recursos se utilizaban para estos propósitos antes que en financiar investigaciones científicas necesarias.

Riesgo I: Debilidad del control.

Siguiendo con un patrón en todo el Estado peruano, la auditoría interna de la UNC cuenta con recursos escasos para desempeñar sus funciones. Además, esta oficina de control (como todas las demás) no sentencia, sino que sólo recomienda, 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, que está conformado por los pequeños actos de corrupción en las aulas de clase.

Problemas:

- Pagos de coimas: Se dan tanto desde los alumnos como desde los profesores. El asunto está en que ambos los aceptan y cuando no —en el mejor de los casos—ninguno los denuncia.
- Ventas de exámenes.
- Acosos y hostigamientos: Manifestación del abuso de autoridad de profesores. Pueden funcionar como chantajes sexuales a alumnas o alumnos para que éstos logren aprobar un curso.

Chantajes sexuales en la UNC

Fuentes entrevistadas recordaron vívidamente el caso de una alumna, quien denunció hacía siete u ocho años que un pequeño grupo de profesores de la UNC había alquilado un cuartito para utilizarlo como espacio para concretar sus chantajes sexuales. Sin embargo, esta denuncia, más allá del escándalo no generó ningún resultado, salvo que la denunciante, hasta el momento de las entrevistas, no había podido terminar la universidad.

Otro caso citado fue el de un profesor que le ofreció a una alumna suya dar un examen de recuperación, pero con la condición de que lo realizara en su casa. Ella accedió. Sin embargo, reprobó el examen, frente a lo cual el profesor le hizo la insinuación para tener relaciones a cambio de la nota aprobatoria. La alumna denunció este hecho. La universidad organizó una comisión, la cual encontró culpable al profesor, pero solamente de «haber llevado una alumna a su casa» y lo sancionó llamándole la atención.

Riesgo 2: Indiscriminada protección del sindicato.

El sindicato de profesores de la Universidad, si bien tiene la responsabilidad de defender los derechos de los docentes, lamentablemente también puede haber servido como barricada para proteger a profesores corruptos.

Problema:

- Impunidad: Es muy difícil lograr que se sancione a los profesores que caen en actos de corrupción, y esto sucede principalmente por el espíritu de cuerpo del sindicato.

Corruptelas amparadas

Gracias a la colaboración de una alumna, se comprobó que un profesor cobraba coimas por aprobar a sus alumnos. A este profesor se le encontró con los billetes que la alumna había marcado antes de pagarle una coima. Pero el sindicato asumió una posición de defensa del docente, gracias a lo cual el profesor pudo renunciar y conseguir un puesto de trabajo en otra universidad.

A partir de ese caso, de acuerdo por lo relatado por los entrevistados, los profesores corruptos habrían diversificado sus modalidades de cobranza de coimas: un profesor comenzó a pedir en sencillo para que ya no se pudiesen rastrear los billetes (fotocopiándolos); otro optó por pedirle a los alumnos que pagaran sus recibos de luz, de agua, o teléfono; otros pedían pintura o trabajos manuales, como lavar la ropa o limpiarles la casa; algún otro, más culto, pedía música clásica o libros (este profesor, al verse encarado, habría respondido que eso favorecía una mejor formación de los estudiantes); y algunas profesoras pedían además cosméticos o perfumes.

Riesgo indirecto: Bajos sueldos.

Un profesor principal (nivel más alto) gana 1,850 soles, un profesor asociado 1,500 y el auxiliar 1,300. Luego está el profesor invitado, que gana 400 soles. Esto puede incentivar a los profesores a buscar alternativas corruptas para poder cubrir sus necesidades.

Los ingresos del canon y los equipos de investigación

De acuerdo con la Ley 28077, que modifica la Ley del Canon 27506, los gobiernos regionales se encuentran obligados a destinar el 20% del dinero que perciben por concepto de canon a las universidades públicas en sus regiones. Debido a que la Universidad Nacional de Cajamarca es la única universidad pública en todo el departamento, está recibiendo el 5% de todo el canon de la región (lo que significó en 2004 alrededor de S/. 8 millones, y en 2005 unos S/. 14 millones). En esta modificación, se estipuló que el dinero recibido por las universidades públicas debía de utilizarse exclusivamente para la inversión científica y tecnológica que potencie el desarrollo regional.

En la Universidad Nacional de Cajamarca se planteó el proyecto para armar equipos de investigación. El proyecto empezó en 2004 pero recién

se concretó en 2005, luego de que recibieran las primeras entregas de dinero. En diciembre de 2004 se recibió un poco más de 7 millones de nuevos soles y en abril del año siguiente fueron 10 millones (aunque aún quedan pendientes 4.5 millones). De 102 proyectos de investigación que se presentaron, se aprobaron para su ejecución 32. Además se crearon tres comisiones: de gestión, de monitoreo y científica. Los proyectos contemplaron en sus presupuestos no sólo el equipamiento sino también los «razonamientos» (sueldos) de los integrantes de los equipos y de las comisiones. En promedio los profesores integrantes de los equipos percibieron entre 600 y 900 nuevos soles mensuales, mientras que los miembros de las comisiones percibieron entre los 1000 y 1200 soles (con la excepción del Rector que percibió 1500 soles mensuales, como presidente de la comisión de gestión). Estos equipos funcionaron de febrero a junio de 2005. Durante ese lapso se invirtió un total de 1'430,000 soles. La interrupción se debió a la Ley 28562 (del Crédito suplementario para el 2005), publicada a mediados de 2005, la cual precisó que por «inversión científica y tecnológica» se entendería inversión en infraestructura y equipamiento, con lo cual los sueldos de los equipos de investigación ya no podían subvencionarse con este ingreso. La rectificación se habría debido a que las universidades públicas, incluida la UNC, utilizaron estos fondos sin mayor responsabilidad o compromiso con sus regiones, lo cual habría permitido la aprobación de proyectos intrascendentes o de poco interés, que no justificarían los presupuestos que se habían programado para su ejecución, lo cual permite intuir que las universidades vieron en estos fondos una ventana para complementar los bajos sueldos que los profesores perciben. Es decir, habrían creído que era una oportunidad similar a la del Fondo de Desarrollo Universitario, a través del cual se dieron montos de 208, 170 y 130 soles (según el grado del docente), sin generar ninguna investigación.

2.5.3. Sector Salud

En el hospital regional se cuenta con 52 médicos, y a nivel de la región el MINSA tiene alrededor de 300 médicos. Para el año 2004, Cajamarca contaba con 2,8 obstetras y 2,6 médicos por cada 10 mil habitantes¹⁴;

¹⁴ Esta tasa lo ubica en el segundo lugar a nivel nacional entre los departamentos con menor presencia de médicos según la cantidad poblacional. Sólo Apurímac tuvo una tasa inferior (2,1) y San Martín tuvo una igual que Cajamarca. El promedio nacional de ese año fue de 15 médicos por cada 10 mil habitantes. Fuente: Censo Estadístico 2005, INEI.

mientras que en relación a las enfermeras la tasa era de 3,8 en el año 2002, ubicándose como la quinta región con menor presencia de enfermeras. En 2004 se contó con un presupuesto que bordeó los S/. 88 millones, entre lo que se desembolsó desde los gobiernos central y regional, para gastos corrientes y de inversión¹⁵. Los médicos del MINSA ganan por escalas, según el tiempo de servicio. Los niveles van del 1 al 5, y los sueldos de 1800 a 2600 soles, respectivamente, con posibilidad de percibir extras si es que trabajan más tiempo o haciendo guardias.

Según lo conversado con los representantes de este sector, los problemas de corrupción más graves se encontrarían bastante reducidos. Anteriormente habían tenido problemas en las adquisiciones, en las que un porcentaje del cheque de los proveedores debía ser pagado como coima; también habían habido problemas con la utilización irresponsable de los viáticos (viajes que no se realizaban pero que se cobraban, o en los que se inflaba los gastos) y de los retenes (guardias), habiéndose utilizado éstos como si fuesen un derecho, cuando en realidad son una medida extraordinaria para cuando hay sobre-demanda fuera de las horas regulares de atención. No obstante, es difícil poder corroborar esta afirmación debido a que, por un lado, la Comisión Permanente de Procesos Administrativos, la encargada de evaluar a los médicos y demás funcionarios estuvo paralizada hasta comienzos de 2005; y que, por el otro, la Comisión Especial de Procesos Administrativos, encargada de revisar las denuncias referidas a altos funcionarios con responsabilidad administrativa, recién se instaló a finales de ese año. Es importante indicar que al igual que en otras instituciones, estos entes no están conformados por auditores externos ni por personal especializado en control.

Otro problema, denunciado por los usuarios, mas no reconocido por las autoridades del sector, se debe a que algunos médicos cometen la práctica, poco ética, de derivar a sus pacientes del hospital a sus consultorios privados con la intención de percibir una mayor

¹⁵ Vigila Cajamarca #6, CEDEPAS, 2004.

remuneración por sus servicios profesionales. Estos médicos manipularían las carencias de infraestructura e instrumental de las instalaciones públicas, haciéndole creer a los pacientes que en sus consultorios tienen más tiempo y mejor logística para atenderlos.

Finalmente, la percepción que se tiene frente a este sector es también un tanto negativa. Pero a diferencia del sector de educación o los gobiernos locales o regional, el motivo no se debería tanto a los problemas de corrupción que pudieran existir. En este caso, esta imagen se viene arrastrando desde la intervención de la Dirección Regional en el incidente del derrame de mercurio en Choropampa, durante el cual asumió una posición percibida como contraria a los intereses de la población.

Actualmente el MINSA sigue haciendo evaluaciones y monitoreando el agua que se encuentra alrededor de los lugares en los que trabaja la empresa minera, y sus resultados señalan que los niveles están dentro de los permitidos. Lamentablemente, por el desprestigio arrastrado por la DISA, estos resultados no son creíbles para un grueso sector de la población.

Riesgo 1: Inexistencia de una oficina de control interno autónoma y especializada.

El que la oficina de control no esté adscrita a la Contraloría General de la República (por falta de presupuesto, según las autoridades entrevistadas) es una puerta abierta a que la corrupción pueda campar. Al no contar esta oficina con la autonomía necesaria, presenta el riesgo de verse maniatada por funcionarios que cometan los actos ilícitos y tengan suficiente poder como para evadir el control. La falta de especialización en control institucional también limita la efectividad del ejercicio de esta competencia.

Problema:

- Impunidad: Aún cuando, como sostienen las autoridades sectoriales, los problemas de corrupción hubieran efectivamente

disminuido, la posibilidad de cometer los actos indebidos ya mencionados (cobro de porcentajes, malversación de viáticos, mala utilización de los retenes) por parte del personal del sector, se mantiene. Al igual que la libertad de los médicos de disponer de su tiempo de servicio para realizar otras de actividades, sin que por ello sean sancionados o sus sueldos sean descontados. La debilidad del control se traduce también en una posible coordinación entre los médicos o administrativos que incurrir en estas prácticas y el personal encargado del control, de forma que no se les sancione cuando haya denuncias ni se les abra investigaciones por actos de corrupción.

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

La poca información con 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 al consultorio privado (aunque en algunos casos, esto puede ser lo apropiado).

Problemas:

- Descuido del servicio médico público: Hay médicos que si bien cobran como si trabajasen el tiempo establecido, utilizan algunas horas de ese trabajo público para dedicarlas a otras actividades privadas, principalmente a sus consultorios.
- 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 en 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.

2.5.4. Sector Minero

La dirección regional de Energía y Minas de Cajamarca se encuentra en una situación muy particular. Siendo Cajamarca una región minera

(posiblemente la más importante a nivel nacional)¹⁶, fue sorprendente conocer que a su dirección regional se le haya delegado únicamente una labor con intervención exclusiva en los hidrocarburos y en la pequeña y mediana minería (no de metales). Esta decisión provino del gobierno central, que utiliza a esta dirección únicamente como centro de difusión y de orientación a la población sobre los temas mineros (por ejemplo mediante la realización de talleres sobre los estudios de impacto ambiental). Posiblemente el objeto de tal situación sea centralizar la regulación sobre mega-operaciones; pero de esa manera se eliminó un control especializado a nivel regional sobre la gran minería, particularmente sobre Yanacocha SRL, la empresa más importante y con mayor presencia en Cajamarca¹⁷.

Debido a estas competencias tan limitadas que se le asignó a este organismo, el Gobierno Regional le destinó únicamente dos funcionarios: el director y una secretaria. Ello empujó al entonces director, Genaro Carrión, a buscar un apoyo institucional externo para poder contratar a más personas. Lo encontró en la propia Yanacocha. De esta manera se pudo contratar a siete personas más e inclusive comprar un vehículo. En total, Yanacocha aportó \$150 mil para dos años. Tal dinero se manejó como una donación, la cual fue hasta al MEF y luego pasó al Gobierno Regional para su administración. Este convenio se terminó en diciembre de 2005. Por tal razón, en momentos en que se realizaba el trabajo de campo para esta investigación, se estaba contratando a través del Ministerio de Energía y Minas a tres funcionarios más para el periodo 2006.

Si bien se podría reconocer el esfuerzo que se ha hecho por conseguir fondos para fortalecer esta dirección, la opinión pública, al conocer que

¹⁶ Del total de oro en Kg. de contenido fino producido en el año 2004 en nuestro país (173,219 Kg.), Cajamarca produjo 90,909, es decir más del 50%. Teniendo en cuenta que el oro generó ese año, sólo en exportaciones, \$ 2,383.1 millones. El desempeño de la minería regional es gravitante para la economía nacional.

¹⁷ De los 90,909 Kg. de oro de contenido fino que se produjeron en Cajamarca en 2004, Yanacocha aportó 90,446. Para resaltar el tamaño de las operaciones de esta minera, puede ser ilustrativo mencionar que su competidora más próxima, Barrick Misquichilca, produjo ese mismo año 20,085 Kg. del mismo mineral.

el fortalecimiento se hizo con dinero de la empresa minera Yanacocha, le retiró la credibilidad a sus acciones.

Riesgo 1: Limitaciones de recursos y de competencias.

Hasta fin del año 2005, de los nueve empleados de la dirección regional, siete de ellos eran pagados por la empresa minera Yanacocha, así como también la camioneta que tenían para desplazarse y realizar sus trabajos de campo. En cuanto a las competencias, la dirección no tiene ninguna injerencia sobre las actividades extractivas y comerciales de la gran minería, porque lo es del Ministerio de Energía y Minas.

Problemas:

- **Deslegitimidad:** El que la dirección tenga un financiamiento institucional que proviene casi de manera íntegra de Yanacocha, deslegitima cualquier tipo de acción o trabajo; ya sea la presentación de los informes de estudio de impacto ambiental, capacitaciones, talleres u otros. Siendo la gestión del medio ambiente un tema muy sensible para la población, y estando asociada a la percepción de corrupción, sería importante que una dirección como esta tuviera mayor capacidad de acción y legitimidad social.
- **Falta de regulación local sobre las operaciones de la gran minería:** Es posible que el gobierno central considere que técnicamente esta tarea se haga desde el propio ministerio; pero ante el tamaño de la producción minera en la región, y ante la relevancia social frente a la población, debería ser útil descentralizar una primera instancia de regulación y control sobre esta actividad.

2.6. Sociedad Civil

Entre 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 evaluará a continuación tienen también una responsabilidad importante, en ciertos casos

por lo que hacen y en otros por lo que dejan de hacer. Éstas se encuentran subdivididas en los siguientes grupos: organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones sociales de base (OSB), empresarios y medios de comunicación.

2.6.1. Organizaciones No Gubernamentales

Las ONG son asociaciones que buscan atender problemáticas que generalmente se encuentran desatendidas por el Estado, que requieren más trabajo que el que éste puede desplegar o contra las cuales, en opinión de estas instituciones, los esfuerzos estatales están mal orientados. En general, su objetivo principal es el de promover el desarrollo. Las maneras y las formas con las que esto se consiga dependerán de las áreas y enfoques con que cada ONG trabaje.

Ahora bien, en el Perú las ONG han venido trabajando desde hace más de tres décadas. Sin embargo, parte de la población se queja de que ha habido muy pocos cambios producidos por esos esfuerzos. Para ese sector, cuya opinión es alimentada por algunos grupos políticos y líderes sociales, lo que se percibe es que quienes trabajan en tales instituciones han desarrollado una calidad de vida apropiada o muy buena, a costa de que la gente se mantenga en la pobreza. Lamentablemente, en Cajamarca esta percepción se ha visto alimentada por algunos pocos, pero muy graves casos en los que funcionarios de algunas ONG han estafado o engañado a los beneficiarios.

Por otro lado, esa misma percepción también habría avivado el interés de algunas personas que vieron la posibilidad de acceder a beneficios económicos o políticos a través de la conformación de ONG. Respecto al último tipo, no son pocos los casos en los que políticos que no lograron acceder al gobierno decidieron crear una ONG para consolidar un espacio que les permitiera tener llegada con la población pero que, al mismo tiempo, sirviese como oposición al gobierno de turno.

En este acápite se va a llamar la atención sobre algunas debilidades claves en torno al problema de la corrupción que alimentarían las

percepciones descritas. Además, no se debe perder de vista que las ONG conforman un espacio importante como aporte para el progreso regional y nacional. Por principio, el que la promoción del desarrollo sea su razón de ser debería implicar un compromiso social en la correcta utilización de sus recursos.

Las ONG ambientalistas merecen una especial atención debido a que su labor se encuentra en el centro del interés público cajamarquino. El tema ambiental genera preocupación entre la mayoría; y la poca información a la que las personas tienen acceso, sobre todo aquella que cuenta con credibilidad, ubica a las ONG y organizaciones dedicadas a la defensa del medio ambiente en una situación privilegiada para liderar la opinión pública. Pero estas organizaciones tampoco se encuentran libres de la polarización que marca a la sociedad cajamarquina. Así, se puede identificar organizaciones en ambos extremos: por un lado, aquellas que apoyan ampliamente la operación de las empresas mineras en la región, como ASODEL, y por otro las que se encuentran en una posición de dura crítica frente a la minería, como Ecovida. Es interesante observar que aquellas que tratan de mantener una posición más central y de diálogo, como GRUFIDES, tienen una mayor legitimidad, según los entrevistados de distintas instituciones públicas y sociales.

Riesgo 1: Falta de transparencia en la gestión de proyectos.

La falta de transparencia hacia la opinión pública impide tener un conocimiento claro acerca de la gestión de las ONG y, sobre todo, de la administración que le dan a los fondos que reciben; dinero que en su mayor parte 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 del logro real de resultados ni de los impactos que las intervenciones de las ONG generan.

Problemas:

- Apropiación o desviación de 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.
- Programación de proyectos importantes, pero irrealizables: Proyectos que consiguen financiamiento, pero que no se realizan o se dejan sin terminar. Esto puede deberse tanto a una falta de capacidades (lo cual ya constituye una estafa a la financiera y a la población beneficiaria) o a un plan premeditado para apropiarse de recursos económicos.

La estafa de los micro-créditos

Unos trabajadores de la ONG Prisma utilizaron un proyecto de micro-créditos para enriquecerse durante los primeros años de la presente década. Por un lado estos promotores corruptos cobraban a los campesinos 10% del monto prestado, cuando en realidad el proyecto estaba diseñado a un 3%. Otra modalidad fue la de solicitarles a los prestatarios documentos de familiares suyos, creando así beneficiarios fantasmas. En total se calcula que la estafa ascendió hasta \$2 millones, siendo Prisma, fuera de los beneficiados estafados, la parte más perjudicada. Una de las cinco personas implicadas en ese robo era la contadora de la institución. Ese dinero no había sido recuperado al momento de realizar el trabajo de campo para esta investigación.

Riesgo 2: Falta de transparencia sobre las fuentes de financiación.

El desconocimiento que se tiene acerca del financiamiento y de las fuentes de financiamiento de las ONG promueve la posibilidad de la cooptación o de una suerte de clientelaje por parte de fuentes financieras. Esto se puede dar de manera total, es decir convirtiéndose la ONG en un subalterno de la entidad financiera, o de manera parcial, en donde a la ONG se le ponen presiones o limitaciones que finalmente van a perjudicar su labor como promotora del desarrollo.

Problema:

- Defensa de intereses privados: Asumir esta defensa o actuar en el sentido de esos intereses (pasividad frente a temas gravitantes o radicalización sobre asuntos que no son relevantes para el interés público del grupo con el que se trabaja) puede comprometer el bienestar de una población y/ o la coherencia de la institución en su labor como promotora de desarrollo.

«El mercurio entra y sale por el organismo como la cerveza»

Durante el año 2000, precisamente cuando ocurrió el derrame de mercurio en Choropampa, CARE venía implementando una alianza estratégica con la empresa minera Yanacocha, que tenía como objetivo generar recursos propios que posibilitaran disminuir la necesidad de financiamiento externo y, al mismo tiempo, poder atender cada vez más a la población en situación de pobreza extrema. Entonces ocurrió el derrame de mercurio en Choropampa, hecho ante el cual la ONG asumió un apoyo institucional a la empresa minera, particularmente mostrándose a favor del eslogan «El mercurio entra y sale por el organismo como la cerveza», que embanderó la campaña que emprendió Yanacocha SRL, mediante panfletos, para informar de una manera más coloquial a la población acerca de las consecuencias del incidente. Representantes de esta ONG entrevistados, señalaron que dicho respaldo se habría originado en un interés personal de la directora de entonces, para lo cual pusieron como prueba el hecho que, luego, ella pasó a trabajar para la empresa minera, primero en su Gerencia de Desarrollo Comunitario, y luego a la Asociación Los Andes, asociación corporativa de minera Yanacocha, que se dedica a la promoción de proyectos productivos en Cajamarca.

Riesgo 3: Falta de transparencia de los equipos.

El que no se conozca quiénes son los que laboran o conforman las ONG, permite que algunas de estas instituciones puedan servir de espacio para que ciertos personajes políticos (o con intereses políticos) se «reciclen» y puedan boicotear la gestión del gobierno local o regional. Esta es solo una de las posibilidades, ya que el espacio de las ONG también podría albergar personas que buscan lucrar gracias a la pobreza de otros.

Problemas:

- **Politización de las ONG:** Cuando éstas se convierten en espacios desde donde se critica la gestión pública con la motivación principal de que los directivos de las ONG acumulen capital político. No se debe confundir este problema con la práctica de la incidencia política, a través de la cual se busca lograr cambios principalmente normativos en ámbitos de alta decisión política para promover diversos aspectos del desarrollo.
- **La creación de ONG que sólo buscan lucrar:** Hay ONG que son fundadas por personas con el único propósito de enriquecerse ellas mismas. Por lo recogido en esta investigación, estas ONG tienen un lapso de vida bastante corto, sólo el tiempo indispensable para recibir los fondos de la cooperación para el desarrollo. Pero también debe anotarse que debido a los requerimientos cada vez más exigentes de las financieras serias, la posibilidad de la aparición de este tipo de organizaciones se va haciendo más difícil.

Riesgos indirectos:

- **Debilidad de la vigilancia ciudadana:** La vigilancia ciudadana es un campo de acción relativamente nuevo entre la sociedad civil peruana y aún son pocas las ONG que la practican de manera sostenida; y de las pocas que lo hacen, una minoría tiene técnicas y herramientas específicas suficientemente desarrolladas y especializadas (como el análisis de presupuestos, de compras públicas o el manejo de indicadores de transparencia pública, por ejemplo). El riesgo radica en que a menor vigilancia eficiente de la ciudadanía, hay más posibilidades para que funcionarios públicos corruptos actúen sin ser detectados.
- **Falta de comunicación y coordinación interinstitucional:** El que no exista una comunicación fluida entre las ONG impide la conformación de redes y la materialización de trabajos conjuntos que permitan lograr impactos más importantes para el desarrollo de la localidad. Así mismo, se generan situaciones de duplicidad de recursos y de esfuerzos, que no sólo dañan la imagen de ellas, sino que se pierde la oportunidad de generar beneficios acumulados, siendo estos repetitivos. También es interesante notar que, hasta el

fin del recojo de información para este estudio, en Cajamarca –que ha sido calificada como un «comedor», por varios de los propios entrevistados, por la cantidad de mesas existentes—no haya una mesa de trabajo de la sociedad civil contra la corrupción.

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. Aquí se pasará revisión a la problemática de corrupción en los clubes de madres, las rondas campesinas y el gremio de maestros o SUTE-Cajamarca. Además, la importante presencia que tienen como organismos representativos en los distintos espacios en los que se desenvuelven (alimenticio, seguridad ciudadana y laboral-educativo, respectivamente), invitó a conocer y analizar lo que se está haciendo en cada uno de ellos contra la corrupción.

2.6.2.1. Clubes de madres

Los clubes de madres se organizan principalmente para redistribuir los alimentos que son entregados por los programas públicos de ayuda alimentaria, como lo son el programa del vaso de leche y la red de comedores populares. Actualmente, estos programas son administrados por los municipios, razón por la cual estas organizaciones tienen una relación muy fluida con sus autoridades municipales.

Los clubes de madres también participan en la selección de los productos y, a veces, en los procesos de adquisiciones de estos productos. Cada comité suele tener cuatro miembros: presidente, tesorera, secretaria y vocal. Ellas conforman el comité de administración del vaso de leche, junto con el representante del MINSA, el gerente municipal, productores agropecuarios y el alcalde, quien preside dicho comité. Es el comité el que ratifica el requerimiento de los productos solicitados.

El programa del vaso de leche tiene una población meta definida: como primera prioridad a niños de 0 a 6 años y madres gestantes, y como segunda prioridad niños de 6 a 13 años y ancianos mayores de 65 años, y ahora discapacitados. No obstante, se han encontrado varios casos en los que los beneficiarios no cumplen con esas características: «niños» de 20 años o «ancianos» de 30, entre otros. Esas situaciones irregulares son posibilitadas porque los padrones de beneficiarios son alterados, generalmente por algunas dirigentes, quienes abusan de su poder para beneficiar a sus familiares o allegados antes que a los reales beneficiarios. También se conoce de algunos casos en los que las dirigentes trafican con los productos recibidos, vendiéndolos y haciendo sus pequeños negocios.

Para ayudar a evitar ese tipo de problemas existe la norma que permite a las dirigentes estar en el cargo por un máximo de dos años. Sin embargo, esto es algo muy difícil de hacer cumplir ya que no existe ningún tipo de coacción externa, ni por las municipalidades ni por otra institución, para que esta norma se respete. El único contrapeso es la propia organización social, pero ésta concentra su poder en el núcleo dirigente.

También existen las presiones que provienen desde las propias autoridades municipales para captar a las madres políticamente, utilizando los recursos del programa para recibir el apoyo de las madres en las actividades que la agrupación política del municipio pueda necesitar. Si bien esta situación no pone en riesgo la continuidad del programa (el equipo de investigación no registró ninguna situación en la que se haya cortado o reducido la distribución de los productos debido a que las madres se hayan negado a apoyar al alcalde), ya se están construyendo los derechos políticos de las madres afectadas al ser obligadas a aportar a una empresa política que no necesariamente comparten.

Riesgo 1: Desconocimiento de la situación real de los beneficiarios.

Hasta que se realizó el trabajo de campo para esta investigación, la municipalidad provincial de Cajamarca no había censado a los beneficiarios, y más bien había estado gestionando el programa en base a los padrones de beneficiarios de la gestión previa, lo que posibilitaba que en la lista existieran alteraciones o modificaciones para poder incluir como beneficiarios a personas indebidas.

Problema:

- Alteraciones de los padrones de beneficiarios: Genera un beneficio impropio para personas que no deberían ser prioridad del programa («niños» de 15 años o más, «ancianos» de 30 años, «embarazadas» que hace tiempo dieron a luz y ya no dan de lactar, personas que reciben más de una ración, personas que reciben raciones en varios lugares, entre otras muchas modalidades), o para personas que no deberían ser beneficiadas por no ser necesitadas, pero que reciben raciones por tener alguna relación cercana con la persona encargada de realizar el empadronamiento.

Riesgo 2: Falta de rotación de las dirigentes.

En la práctica no se respeta la norma de que el periodo de dirigente no puede ser mayor al de un año con posibilidad a una reelección, sino que, o bien las dirigentes se rotan los cargos entre sí o simplemente se enquistan en la directiva durante varios años. Sea uno o el otro caso, el resultado es el mismo: una captura del poder, lo cual les permite utilizar los beneficios del programa social con gran discrecionalidad.

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.

El negocio de la venta de «marcianos»

Una fuente entrevistada contó que en un distrito de la provincia de Chota, una de las madres encargadas de distribuir la leche proveniente del programa, la vendía. Pero ella lo hacía de forma procesada, para que nadie pudiese darse cuenta: con la leche recibida, ella hacía «marcianos». El narrador del caso sostuvo que con el ingreso de ese negocio, la mujer pudo abrir una bodega y hasta se compró un carro.

2.6.2.2. Rondas Campesinas

Las rondas campesinas nacieron en la segunda mitad de la década del setenta con el propósito de combatir los abigeatos. Luego de la eficiente labor que han cumplido durante todos estos años, han adquirido la reputación de ser la organización más eficiente en cuanto se refiere a seguridad ciudadana (inclusive más que la policía), debido a que su manera de hacer justicia parece ser más adecuada a la realidad campesina. Es importante señalar que el descontento hacia los policías no sólo se debe a su desempeño, sino que el código penal no está adecuado para una realidad rural, donde los montos involucrados en robos y hurtos distan mucho de acercarse al mínimo para que los policías puedan detener a los delincuentes. Es recién a partir de un robo que involucre el valor de una UIT (3200 soles) o mayor a ella, que se puede considerar un delito como grave y así poder encerrarlos. Pero en el campo, donde se roban animales o bienes menores, los delincuentes jamás pueden ser encarcelados por más de una noche. Esto no sólo preocupa a la población por su seguridad, sino que aumenta la desconfianza en el sistema penal formal, y por eso la gente prefiere acudir a las rondas para que intervengan.

Durante estos años la figura de las rondas no sólo se ha ido fortaleciendo sino que también ha aumentado la cantidad de estas organizaciones. Así, han aparecido rondas en casi todas las comunidades de las zonas rurales, e inclusive en algunos espacios urbanos.

No obstante, este crecimiento les ha traído problemas al momento en el que se han querido organizar en una sola asociación. Es así que al realizar el recojo de información para este estudio, existían tres agrupaciones bastante definidas: la Federación Regional de Rondas Campesinas de Cajamarca, la Federación de Rondas Campesinas Femeninas del Norte del Perú – FEROCAFENOP y las rondas cercanas al APRA. Lo que la gente percibía, de acuerdo con las distintas fuentes entrevistadas, era que esos tres grupos canalizaban los intereses de otros grupos o instituciones. En el caso de las rondas apristas, evidentemente apoyaban al gobierno regional, que hasta fines de 2006 estuvo en poder del APRA. La Federación Regional de Rondas Campesinas tenía una relación muy cercana con Patria Roja, lo cual le habría permitido tener su oficina en el local del SUTEP. Y la FEROCAFENOP tendía relaciones estrechas con la empresa minera Yanacocha, que supuestamente se habrían iniciado cuando la empresa le compró tierras a la pareja de esposos líderes de la organización. Fuera de estos tres grupos (entre los que la Federación Regional es la que acredita mayor presencia y legitimidad ante la población) existe una serie de rondas locales, de comunidades, que prefieren guardar su autonomía.

El problema que acarrea la posibilidad de que estas agrupaciones se encuentren manipuladas por grupos de poder externos o, al menos, defendiendo sus intereses, es que se estaría utilizando el prestigio y la institución ronderil para lograr objetivos que poco tendrían que ver con la seguridad –esencia de las rondas—y más bien tendrían que ver con asuntos políticos y económicos. Por ejemplo, si es que la FEROCAFENOP estuviese realmente relacionada con Yanacocha, el que integre y se encuentre como un representante de las agrupaciones ronderiles en la mesa de diálogo de la CAO (mesa de diálogo sobre los temas relacionados a la minería en Cajamarca), podría generar una imagen distorsionada de los intereses propiamente ronderiles, en este caso, frente a los temas de mineros en Cajamarca.

Otro tipo de problemas está vinculado a las prácticas que utilizan al ejecutar justicia, las cuales a veces pasan por encima de los derechos humanos de las personas. Esto se posibilita también porque las rondas,

prácticamente, no rinden cuentas a ninguna autoridad. Esta situación de falta de control ha producido casos en los que algunos ronderos han incurrido en actos de hostigamiento o chantajes, aprovechando el poder público que, de hecho, manejan; o en que algunas personas se hayan hecho pasar por ronderos para estafar o chantajear a la población. El que hasta la fecha existan muchas rondas que se encuentran armadas, es un elemento que hace aún más urgente la necesidad de una regulación externa sobre la labor ronderil.

Violencia ronderil en Cutervo: el caso de las motos robadas

En marzo de 2005, dos motos fueron robadas de la iglesia de Cutervo. Con ellas los religiosos realizaban su labor pastoral. Decidieron poner la denuncia del robo no solo en la comisaría sino también ante las rondas rurales de Chipuluc. La policía no logró nada. Pero los ronderos, en cambio, identificaron a algunos sospechosos, a quienes interrogaron hasta dar con el nombre de una persona que ya tenía historial de haber robado. Para mala suerte suya, encontraron al hombre señalado junto con un amigo trepado en una moto. Entonces lo detuvieron y se lo llevaron a las afueras de Cutervo. El hermano del detenido, al enterarse del hecho, fue en su búsqueda. Allí encaró a los ronderos y agredió a algunos de ellos, por lo cual también fue apresado. Estando encerrado escuchó que estaban torturando a su hermano en otro cuarto. De alguna manera escapó de su encierro y se enfrentó a los ronderos, llegando a herir a uno de ellos. Los demás atraparon al hermano justo cuando trataba de escaparse y comenzaron a golpearlo. Uno de esos golpes le provocó un derrame interno que finalmente le causó la muerte. El cuerpo fue ocultado en el campo y luego de varios días fue encontrado; los ronderos culpables fueron juzgados. Las motos robadas nunca aparecieron.

Riesgo 1: Informalidad.

El que aún no se les haya podido formalizar e integrar dentro del sistema de justicia nacional deja un vacío muy peligroso, dentro del cual se pueden cometer excesos y abusos sin que exista una autoridad pública que tenga incidencia sobre las acciones de los ronderos, de manera oficial. Si bien existe el registro para que las rondas campesinas adquieran personería jurídica, es decir que sean reconocidas frente

al Estado, en SUNARP de Cajamarca sólo estaban registradas nueve organizaciones ronderiles hacia fines de 2005, cuando se sabe que son muchas más las que se encuentran activas en la región.

Problema:

- Diversos tipos de abusos de autoridad, incluyendo situaciones de estafa y hostigamiento.

Riesgo 2: Fragmentación entre las asociaciones.

El que no exista una coordinación y organización adecuada entre los distintos grupos y las rondas autónomas locales, es decir una base centralizada que responda oficialmente por los actos ronderiles, puede generar sucesos de corrupción que dañen la imagen del conjunto ronderil.

Problema:

- Abusos de los falsos ronderos: Personas que utilizan el nombre y las prácticas de las rondas para explotar a otras personas (amedrentamientos o chantajes) y obtener así beneficios personales.

2.6.2.3. SUTE-Cajamarca

El gremio de maestros es reconocido como uno de los sindicatos más organizados y con mayor presencia a nivel nacional. Más allá de las disputas internas que hay dentro de él, siempre ha estado presente para hacer frente a los problemas que, en su opinión, perjudican al profesorado.

Lamentablemente el sindicato no muestra la misma tenacidad cuando se trata de sancionar a los malos elementos, a aquellos profesores afiliados que cometen actos de corrupción o, aún peor, de hostigamiento y hasta actos de violación. Es cierto que el sindicato no se opone a las investigaciones ni asume una actitud abiertamente protectora con ellos (excepto en algunas oportunidades), pero tampoco se involucra

en la denuncia de estos casos. Así, cuando un mal elemento retorna a la docencia, debido a las ya analizadas debilidades para sancionar que tiene el sistema de control educativo, el sindicato dista mucho de asumir una posición de «último bastión de moralidad», desde donde se le pueda exigir al sistema sanciones más drásticas para esas personas o evitar que vuelvan a la escuela.

Riesgo 1: Politización.

Cuando se superponen intereses partidarios por encima de los sindicales en la toma de decisiones, gestión y actividades de la organización.

Problema:

- Discriminación partidaria: Preferencias desde la dirigencia gremial para facilitar beneficios (promover o recomendar para puestos de trabajo, o brindar protección en procesos administrativos o judiciales) dentro del gremio y en el sector educación, a aquellos que sean miembros del partido dirigente. Ello trae implícito un componente de negociación con las autoridades educativas, cuando son de otro partido (generalmente lo son).

Riesgo 2: 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 aparentemente importarle que esto podría conllevar un mejoramiento en la calidad de la enseñanza. Es importante mencionar que las capacitaciones son necesarias y una obligación del Estado; pero también es necesario saber qué maestros no cubren calificaciones ni siquiera mínimas, que ninguna capacitación podría mejorar. Además, el que haya profesores poco calificados que enseñan 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 termina protegiendo a aquellos que ingresaron al sistema educativo mediante actos de corrupción y/ o a aquellos que desde su posición cometen diversos actos de corrupción.
- Permanencia de profesores poco calificados: Esto corrompe al propio sistema educativo en la percepción de la población, para la cual los profesores poco capaces le deben su puesto a haber cometido algún acto de corrupción.

2.6.3. Empresariado

Generalmente se deja a un lado a los empresarios cuando se trata de identificar los problemas de corrupción que pueden afectar a una sociedad o a una institución determinada, y se suele poner ambos ojos vigilantes únicamente en los funcionarios públicos. Poco a poco, los estudios sobre corrupción en el mundo, así como las intervenciones de ONG especializadas, han empezado a considerar la acción del sector privado, que suele ser el otro gran cómplice de aquellos pactos infames.

En Cajamarca no existía un desarrollo empresarial importante hasta la llegada de Yanacocha SRL, cuyas actividades ciertamente han dinamizado la economía cajamarquina. En este departamento existe una Cámara de Comercio desde 1923; pero, como sus mismos miembros señalaron, Cajamarca sufrió un gran cambio a partir de 1995, cuando Yanacocha comenzó a inyectar dinero en la región, contratando personal y haciendo negocios con otras empresas. Si hacia 1990 existían entre 1500 y 2000 empresas, hoy existen alrededor de 10 mil.

Sin embargo, la población aún no ha percibido los efectos positivos de este desarrollo empresarial. Aún la oferta no cubre la demanda laboral, se contrata a gente que es de afuera y, siguiendo un patrón nacional, el dinero que este dinamismo genera aún no «chorrea». Según lo que pensaban las personas entrevistadas para este estudio, tal situación

se debería más bien al débil o nulo compromiso que pueden tener las empresas con el desarrollo de la región. Según estas personas, la principal explicación a esa falta de compromiso es que varias de las empresas vendrían de afuera y todavía no se han articulado con las demandas y necesidades locales. Y, por otra parte, lo poco que ha chorreado tiene una naturaleza mal percibida por la población: el incremento de la actividad empresarial ha traído consigo también el incremento del número de bares y prostíbulos; y lo que es peor, un alza en el nivel de la delincuencia y en la sensación de inseguridad ciudadana.

Riesgo 1: Déficit de responsabilidad social.

Se trata de la anteposición que hacen los empresarios de intereses económicos frente al desarrollo de la localidad, provincia o región. La manera en que esta condición se relaciona con la corrupción se aclara a continuación, en la exposición de los problemas que ella puede producir.

Problemas:

- **Competencias desleales:** Algunas empresas no demuestran ética al competir para lograr contratar con el Estado. Los *lobbies* irregulares y las negociaciones por fuera de los concursos públicos son los que determinan quiénes obtendrán las buenas pro. Además de afectar a población beneficiaria de los proyectos, esta situación también perjudica a aquellas empresas que deciden no entrar en este sistema de corrupción, puesto que 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).

Riesgo indirecto: Debilidad de la Cámara de Comercio.

La Cámara de Comercio no cuenta con los recursos económicos ni técnicos para responder a las expectativas que las empresas cajamarquinas y el resto de la población han puesto en ella. Mientras las primeras esperan que la Cámara fomente las oportunidades de generar las mejores condiciones para los negocios, promoviendo una mayor relación inter-empresarial y la difusión de información al interior de la Cámara; la población, por su parte, espera que la Cámara sea un ente no sólo representativo del gremio empresarial sino que también participe en la regulación del accionar productivo y comercial, y que fomente el bienestar para los cajamarquinos a través de la incidencia en la generación de puestos de trabajo y del respeto a sus recursos naturales.

2.6.4. Empresa Yanacocha

El impacto que ha llegado tener la empresa minera Yanacocha SRL sobre la sociedad cajamarquina supera largamente el campo de lo económico, tanto así que científicos sociales entrevistados sobre este fenómeno han hablado de una «yanacochización» de Cajamarca. Es por esto que amerita dedicarle un acápite especial a la minera para analizar las repercusiones de su acción en la problemática de la corrupción.

Yanacocha empezó sus trabajos a principios de los noventa, obteniendo su primera barra de oro el 7 de agosto de 1993. Desde allí en adelante se consolidó como una de las empresas más importantes a nivel nacional; y, a nivel mundial, se volvió la segunda mina con mayor producción de oro. Los beneficios macroeconómicos que esta empresa ha traído al Perú son innegables (sosteniéndose en precios altos de las materias primas y en un ciclo expansivo inusualmente largo).

La población cajamarquina intuyó que los mismos beneficios se verían reflejados en sus vidas cotidianas, en una reducción de la pobreza, en un mejoramiento de los servicios de educación y salud, en un incremento de la oferta laboral: una mejor calidad de vida. Estas

enormes expectativas se encuentran bastante lejos de ser cubiertas, y es que si bien la empresa ha aportado directamente alrededor \$50 millones para el desarrollo de la región (hasta que se preparó este estudio), tal monto fue insuficiente para revertir una realidad tan complicada y desigual como es la cajamarquina. De hecho, la falta de recursos es sólo uno entre los múltiples factores que la producen. Finalmente, la empresa Yanacocha no es el Estado, y entonces no debería de ser asunto suyo responsabilizarse prioritariamente por estos problemas. Son las autoridades locales, en especial el Gobierno Regional y los municipios, los que deberían de ser emplazados para trabajar y buscar las mejoras en estos campos. Las obligaciones de la empresa, en cuanto a su desembolso del canon, no han ofrecido ningún problema –en el 2005 este monto habría ascendido a los \$54 millones, y se calcula que para los próximos 3 años esta suma alcance los \$240 millones-.

Lo que sí ha generado un gran conflicto es el impacto ambiental que han tenido los trabajos de la empresa. El incidente de Choropampa, ocurrido a fines del año 2000, en el que decenas de familias se intoxicaron con mercurio por culpa de la volcadura del camión que lo transportaba, fue la primera noticia que logró sensibilizar a la población y por ende captar la atención de los medios. No obstante, organizaciones ambientalistas de la zona, como GRUFIDES y Ecovida, entre otras, denuncian que los impactos negativos han sido muchos más que los publicitados por los medios de comunicación o por las autoridades. Tales organizaciones hablan principalmente de la contaminación del agua (recurso escaso en la zona) y del daño al ecosistema en general.

Pero no sólo se han dedicado a tratar de identificar y denunciar los problemas ecológicos, sino también los problemas sociales que la presencia de la empresa en la región ha generado. Denuncian un gran abuso hacia la población, particularmente en los procesos de compra de tierras a campesinos para hacer sus exploraciones y excavaciones. Este abuso quedaría impune según lo que ellos han investigado, debido a la gran influencia que tiene no sólo en el ámbito empresarial, sino también en el público, y no sólo a nivel local-regional sino inclusive nacional-internacional (basta recordar el vladivideo de Montesinos con el juez

Jaime Beltrán, en el que se habló de lo importante que era Yanacocha para los intereses nacionales frente a los intereses norteamericanos).

El que Yanacocha sea la que haya querido cooptar a los funcionarios públicos o el que los funcionarios hayan sido los que se hayan mostrado sumisos para congraciarse con la empresa, es algo que no se puede determinar con la investigación realizada. Lo que sí se puede afirmar es que la manera en que se han resuelto algunos procesos lleva a suponer una presencia importante dentro de las esferas de poder en Cajamarca de parte de la empresa. El ejemplo más recurrente está asociado también al caso de Choropampa: las investigaciones judiciales sólo determinaron responsabilidad en el conductor del camión y el alcalde de Choropampa, dejando libre de culpa a la empresa dueña de ese mercurio y que había contratado los servicios de la empresa transportista. Sin embargo, lo relevante para este estudio no es eso¹⁸, sino el riesgo que significa que las instituciones públicas no estén suficientemente blindadas contra la intervención de agentes privados en general.

Al hablar de esferas de poder no sólo se hace referencia a los gobiernos subnacionales, el Poder Judicial o la Cámara de Comercio, sino también a los medios de comunicación, los partidos políticos e inclusive organizaciones de la sociedad civil; entre las que se puede encontrar rondas, juntas de regantes, agrupaciones ecologistas y ONG, que también pueden encontrarse inclinadas a servir a los intereses de Yanacocha. El financiamiento directo sería el mecanismo más recurrente en torno al cual se establecen estas redes de influencia, pero también serían efectivos los ofrecimientos de puestos laborales, ya que estos ofrecimientos no se harían a cualquiera, sino principalmente a líderes locales (miembros de su entorno) que podrían convertirse en aliados estratégicos.

¹⁸ Ya se ha explicado que este mapa de riesgos de corrupción no busca identificar ni denunciar actos de corrupción, sino exponer las condiciones que favorecen que éstos puedan producirse.

Algunos entrevistados sostuvieron que ese interés por tener presencia en todos los espacios mencionados se habría incrementado luego del aumento del descontento popular hacia la empresa, como una medida de contención y de control social. Esta sería una de las varias posibles explicaciones de porqué Cajamarca cuenta hoy en día una población que se mostraría polarizada frente al tema minero.

Riesgo 1: Falta de transparencia en las donaciones.

La ayuda monetaria o de recursos se da de manera privada y directa por parte de la empresa minera a las distintas autoridades u organizaciones sociales. Otra modalidad es la de ofrecer trabajo a las mismas autoridades o a sus familiares. Hay poca transparencia en el tendido de redes desde la empresa a través de estos mecanismos.

Problema:

- Clientelaje: El que Yanacocha no haga pública toda la ayuda social que destina a distintos sectores de la sociedad cajamarquina (gobiernos subnacionales, ONGs, medios de comunicación, juntas de regantes, rondas campesinas, equipos de fútbol, entre otros) puede generar relaciones de clientelaje, en donde estas instituciones beneficiadas realicen acciones para congraciarse o corresponder la caridad de la empresa minera. Lo mismo sucede con los ofrecimientos de puestos de trabajo.

Riesgo 2: Arreglos privados.

Se trata de situaciones de conflicto en las que se recurre a los tratos privados en vez de recurrir a la vía formal/ legal para arribar a soluciones. Si bien puede ser visto como una acción ágil que busca soluciones más eficientes e inmediatas, el desequilibrio entre las partes (la gran empresa minera, de un lado, y comunidades campesinas, campesinos solos, pequeñas empresas, del otro) puede terminar provocando arreglos injustos.

Problemas:

- Soluciones injustas: En estos arreglos sin intermediario (ni juez ni árbitro), inevitablemente cabe la posibilidad de que la parte más poderosa (Yanacocha) imponga la solución, favoreciéndose a sí misma, antes que concretar lo justo para las partes involucradas. En otras palabras, al campesino agrícola o ganadero (principal víctima de los problemas colaterales de la actividad minera) sólo le queda aceptar el trato, ya que se encuentra entre el poder de Yanacocha y el ineficiente sistema de justicia.
- Engaños a la empresa: El que los arreglos suelen darse de esta manera privada, también ha generado que los pobladores, al percatarse de que Yanacocha prefiere solucionar todo inmediatamente (y en efectivo, de acuerdo a lo que informan distintas fuentes), y pese a que existen algunos controles de parte de la empresa, consideren más rentable crear situaciones en las que se comprometa a la minera; por ejemplo asesinando su propio ganado, intoxicando peces u otros casos, con el objetivo de que ese «mal» sea resarcido.

Riesgos indirectos: Debilidad del diálogo con la población.

Los espacios de diálogo entre la empresa minera y la población no son bien aprovechados. Es que la población o, en todo caso, los dirigentes sociales no tienen un conocimiento suficientemente amplio de temas mineros y ambientales, como para discutir los informes de impacto y, en general, los proyectos mineros que la empresa quiera desarrollar en las vecindades de sus tierras.

Problemas:

- Manipulación de la opinión pública: Al no entender la población los informes que se les presentan, puede ser engañada más fácilmente por una u otra posición, por los actores a favor de la minería o por los que están en contra.
- Desconfianza e intransigencia frente al diálogo: Hay un importante sector de la población que basa su relación con ella partiendo de la premisa de que Yanacocha le quiere engañar. Al no poder entender los informes, va a ser más difícil que la gente se involucre en un diálogo y, menos aún, en una negociación. Así, las tensiones se

mantienen y las amenazas de un enfrentamiento siguen latentes, alimentándose la percepción de corrupción con respecto a la empresa.

2.6.5. Medios de comunicación

En el mundo contemporáneo, los medios de comunicación tienen un rol central en lo que se refiere a la lucha anticorrupción, a través de una sensibilización responsable y destapes de casos importantes. La eficiencia con la que cumplan este rol determinará en gran medida el que la opinión pública y también las autoridades tomen conciencia o no sobre los problemas de corrupción.

Lamentablemente en Cajamarca, así como en la mayoría de provincias del Perú, no se cuenta con las condiciones necesarias para asegurar que los medios locales desarrollen sus actividades de manera óptima. Como los propios periodistas locales entrevistados identificaron, la falta de ingresos (de auspicios), por un lado, los insta a conseguir financiación casi bajo cualquier condición (como por ejemplo no hablar nada malo sobre una empresa o una institución pública que coloca publicidad); y por otro lado, los pocos recursos los limitan a centrarse en las noticias del día a día, volviéndose casi imposible la realización de investigaciones periodísticas.

Así mismo, el hecho de que sean muy pocos periodistas los que cuentan con una preparación profesional es identificado por los propios periodistas locales como una de las explicaciones de por qué existe una falta de compromiso ético con el ejercicio de la libertad de prensa. Más bien, de acuerdo con lo mencionado por ellos, cualquiera puede ser periodista: «es cuestión de conseguir una grabadora y ya está», como afirmó una fuente entrevistada¹⁹. Esta debilidad profesional

¹⁹ Sin embargo, cabe aquí precisar que la profesión tampoco asegura estándares óptimos: la historia del periodismo nacional y la realidad actual de esta actividad registra casos de muchos buenos periodistas que no estudiaron la carrera y muchos periodistas de profesión que, por ejemplo, apañaron al régimen de Fujimori.

ha facilitado el espacio a los que son llamados «mercenarios de la información»: periodistas que cubren noticias por encargo, o hablan mal o bien de alguien por encargo, sin tener en mente criterios como la veracidad o la objetividad. Aún peor, también han tenido cabida periodistas que utilizan su labor comunicativa para extorsionar a figuras públicas, pidiendo dinero ya sea para callar cosas o para no inventar cosas. A esto, debe sumarse la debilidad del gremio de periodistas para regular y sancionar conductas que atentan contra el ejercicio íntegro de la profesión.

Pero los problemas de corrupción que distorsionan la información no sólo están circunscritos a los periodistas. Los dueños de los medios tienen también una participación importante en la configuración de la calidad mediática en la región. En general, para ellos tiene prioridad conseguir publicidad para poder hacer rentable su empresa. Las fuentes entrevistadas mencionaron que habrían empresarios mediáticos que no tendrían reparos en alquilar, junto con el espacio publicitario, la línea editorial de su medio. Esto significa en la práctica que a los periodistas se les condicione a tratar ciertos temas y que se les prohíba tocar otros, en desmedro de la calidad de la información que recibe la población; puesto que, en el mejor de los casos, las noticias están sesgadas.

Riesgos 1: Falta de profesionalización.

La falta de profesionalización entre periodistas no se trata sólo de que no se haya estudiado periodismo; sino, principalmente, de que no hay un manejo apropiado de las técnicas para ejercer el periodismo y, más importante aún, no hay un sentido claro de que ejercer esta práctica significa actuar de manera imparcial, veraz y tan objetiva como sea posible.

Problemas:

- Carencia de ética periodística: Esto permite la existencia de periodistas que se caracterizan por ser poco objetivos o por mentir descaradamente, y que lo pueden hacer dependiendo de quién les ofrezca más a cambio de ello.

Ayer corrupto, hoy campeón de la integridad

El día 27 de septiembre de 2004, El Clarín publicó una nota titulada «Descubren cuenta secreta del Gobierno Regional». Además de ilustrar la nota con fotos exclusivamente del presidente Pita, el texto empezaba de la siguiente manera: «El escándalo del año involucra al mandatario regional Felipe Pita Gastelumendi». Sin embargo, al día siguiente (28-9-04), en el mismo diario, se publicó el siguiente titular: «Investigan cuenta caiga quien caiga – Enérgica actitud moralizadora del Presidente regional-». Además del hecho de que esta noticia tuvo página completa, la actitud del diario hacia el presidente era diametralmente opuesta. Es poco probable que este cambio se debiera a la aparición de alguna prueba fehaciente que aclarara la situación de Felipe Pita frente a la grave denuncia; más aún si se toma en cuenta el hecho de que la nota publicada el 27 de septiembre fue el resultado de una investigación periodística –una de las pocas realizadas durante el año 2004 en la región–. ¿Cómo explicar entonces el abrupto cambio de actitud? Diversas conjeturas fueron esgrimidas por los entrevistados, las cuales se pueden resumir en dos: o hubo un arreglo probablemente económico, o hubo una fuerte reacción de parte del Presidente al medio que se dio de manera privada (una «cuadrada»).

- **Déficit en el tratamiento de temas técnicos:** El que los periodistas no cuenten con una formación sólida o un conocimiento especializado sobre algunos temas complejos les imposibilita abordar temas técnicos. Temas como los ambientales, los económicos, los judiciales, entre otros, necesitan cierta base con la que la mayoría de periodistas no cuenta. Es por esto que muchas noticias relacionadas con estos temas no se desarrollan con el tratamiento adecuado, no son trabajadas más allá de lo superficial y los informes pueden más bien terminar desinformando a la opinión pública.

Riesgo 2: Periodismo de investigación muy poco desarrollado.

Ya se ha mencionado la importancia de los medios en la lucha anticorrupción. Pues es precisamente el periodismo de investigación el arma más efectiva dentro de esa lucha, porque se concentra en casos relevantes, tanto en cuanto a montos económicos considerables,

como en cuanto a involucrados en las altas esferas del poder (local, en este caso). Sin embargo, la precariedad –casi carencia– de este tipo de periodismo en Cajamarca configura un riesgo de que los actos de corrupción no sean destapados. Debe mencionarse que la investigación periodística requiere de recursos económicos y profesionales que no abundan en el país, y menos en las regiones, razón por la cual se vuelve más complicado encontrar este tipo de periodismo en Cajamarca.

Problemas:

- Ligereza en las investigaciones: Como no se practica con frecuencia este tipo de periodismo, se generan problemas que tienen que ver con errores informativos (más allá de los errores voluntarios, que ya se han descrito) que no sólo desinforman, sino que también pueden producir difamaciones o denuncias poco sustentadas, que pueden ser fácilmente evadidas por los denunciados.
- Falta de atención a los problemas complejos de fondo: Muchas veces aquellos problemas que son más importantes y que comprometen el desarrollo de la región, necesitan un ejercicio de investigación periodística mayor que la simple recolección de sucesos que acontecen en el día a día. Por falta de recursos, preparación y/ o de interés, existen temas claves, como los de corrupción, que se están dejando de lado.

Ligereza en la presentación de las noticias

«Descartan casos de nepotismo en gobierno local de Asunción –pero confirman que gestión anterior sí tiene denuncias en el Poder judicial–». Este titular, que fue publicado el 24 de marzo de 2004, en la página 9 del diario El Clarín, sirve para ilustrar la forma en que se trata la mayoría de noticias relacionadas a la corrupción en la región. El problema en este caso está en que la fuente de dicha información era el propio alcalde de Asunción, una de las partes directamente interesadas. La manera en que fue redactado el titular (involuntaria, se asume) terminó distorsionando lo que fue un comentario subjetivo para convertirlo en una verdad objetiva e inobjetable.

Riesgo 3: Falta de responsabilidad empresarial mediática.

No se encuentra suficientemente desarrollado, entre la mayoría de propietarios de medios de comunicación, un sentido de compromiso ético con la responsabilidad social que implica tener un canal (televisivo, radial o escrito) a través del cual la gente se pueda informar bien. Sí se encuentra afirmado el sentido empresarial mediante el cual se orienta la acumulación de capital en base a los auspicios. Complementar esta dimensión con la otra es lo que falta.

Problemas:

- Filtro mediático: Los dueños de los medios de comunicación pueden influir en la práctica periodística, pudiendo llegar a decidir cuáles noticias sacar y cuáles no. Lo contado por las fuentes describe 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.
- Inseguridad laboral de los periodistas: Bajo los mismos criterios anteriores, los dueños de los medios también pueden disponer de las plazas laborales, retirando a aquellos periodistas que puedan estar en contra de los intereses de algunos auspiciadores.

2.7. Partidos políticos

Se identificó a los ocho partidos más importantes de la región, en el periodo en que se realizó el trabajo de campo para esta investigación: APRA, PPC, Acción Popular, Perú Posible, Nueva Izquierda-Patria Roja, Perú Ahora, Fuerza Social y Sí Cumple. Con representantes de estos partidos se sostuvo entrevistas, en las cuales se conversó acerca de sus visiones sobre la corrupción y de sus planes anticorrupción. Resultó de esas conversaciones que ningún partido contaba, en ese momento, con un plan claramente definido para combatir a la corrupción. Todos los líderes ofrecieron ideas intuitivas y vagas sobre cómo se debería de combatir los problemas de corrupción, pero nadie contaba con un programa que determinara cómo hacerlo. Y es que, de acuerdo a lo

conversado, en general las organizaciones políticas no desarrollan sus planes de gobierno sino que dejan esa tarea para cuando lleguen al gobierno.

Debe tomarse en consideración, además, que siguiendo una tendencia nacional, la labor de los partidos y movimientos locales (y los nacionales con presencia local) fuera del tiempo electoral es muy reducida. Salvo, quizás, si es que el partido se encuentra en el gobierno. Este lastre del sistema partidario peruano, más allá de dificultar la construcción de lazos entre el Estado y la sociedad, reduce las posibilidades de debate público entre actores políticos, sobre la lucha contra la corrupción para lo que aquí corresponde. De otra parte, los procesos electorales, que ven una reavivación de la actividad partidaria, también son momentos en donde se ponen en marcha mecanismos de relación entre actores con poder económico y actores políticos: éstos reciben financiamiento para sus campañas, a cambio de favorecer a aquellos si ganan la elección. Los procesos políticos cajamarquinos no ofrecen condiciones distintas a los del resto del país para evitar esta situación.

Riesgo 1: Falta de transparencia en el financiamiento.

La falta de transparencia en el financiamiento de los partidos políticos, y los compromisos que esos fondos implican, es un problema serio, probablemente uno de los más serios en todo sistema democrático.

Problema:

- Clientelismo: La administración de los recursos públicos (puestos de trabajo, normas, adquisiciones del Estado u otro tipo de fuente de poder) son utilizados para pagar los compromisos pactados con aquellos actores privados que hubieran financiado la campaña política del partido o de sus líderes.

Riesgo 2: Ausencia de un plan anticorrupción.

Los partidos no cuentan con planes concretos para combatir a la corrupción; ni siquiera con lineamientos de política anticorrupción.

A través de las entrevistas se notó que los partidos no tienen una idea clara de cuáles son los problemas de corrupción, y menos aún tienen diagnósticos realizados al respecto. Véase la caja correspondiente, en donde se aprecia con detalle esta ausencia, que se expresa en una vaga generalidad: todos tienen un discurso a favor de luchar contra la corrupción, pero ninguno expone cómo. También se aprecian algunas confusiones, como la propuesta del sueldo del presidente —que si bien, desde cierto punto de vista, puede tener algún efecto en la percepción de corrupción, no es un aspecto medular de ninguna propuesta anticorrupción en el mundo—.

Problemas:

- Ineficacia en la lucha anticorrupción: Evidentemente, si se suma a todos los riesgos y problemas que se ha ido mencionando en la presentación de los resultados de este estudio, el que no haya claridad desde el poder político para combatirlos, no habrá mejoras sustantivas, pues la lucha contra la corrupción, además de liderazgo político, requiere 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 que la corrupción es inexpugnable e inerradicable, y ante la cual no queda más que acomodarse; es decir, actuar de manera corrupta.

Propuestas de Lucha Anticorrupción de los Partidos Políticos

Perú Ahora

- 1) El presidente no debe ganar más de S/. 8 mil, para dar el ejemplo.
- 2) Penalizar todo delito, incluyendo faltas o delitos menores, cuya sanción sería asumida por ronderos y jueces de paz. Las sanciones estarían vinculadas con trabajo a favor de la localidad donde se cometió el delito.

Perú Posible

No tiene propuestas. Sus intereses apuntan a contar con miembros partidarios de trayectoria intachable.

Acción Popular

No tiene propuestas. Sus intereses apuntan a fomentar la transparencia y la participación ciudadana.

Patria Roja – Nueva Izquierda

Crear una comisión de la verdad en el sector educación, con una línea de trabajo en el tema de la corrupción.

Partido Popular Cristiano

No tiene propuestas. Sus intereses apuntan a combatir la corrupción solucionando primero los problemas sociales de la región (educación, salud, trabajo, etc.).

Fuerza Social

No tiene propuestas. Porque son un partido nuevo (año y medio al momento de realizar la entrevista) y están en una etapa de diagnóstico.

APRA

No tiene propuestas. Sus intereses apuntan a combatir la corrupción desde el interior del partido, para lo cual cuentan con una Secretaría de Ética (a nivel nacional) y con normas internas contra los apristas que cometan actos de corrupción.

Sí Cumple

No tiene propuestas. Su principio político es el de luchar contra la corrupción de forma preventiva y evitar caer en una «cacería de brujas».

3. Análisis cuantitativo

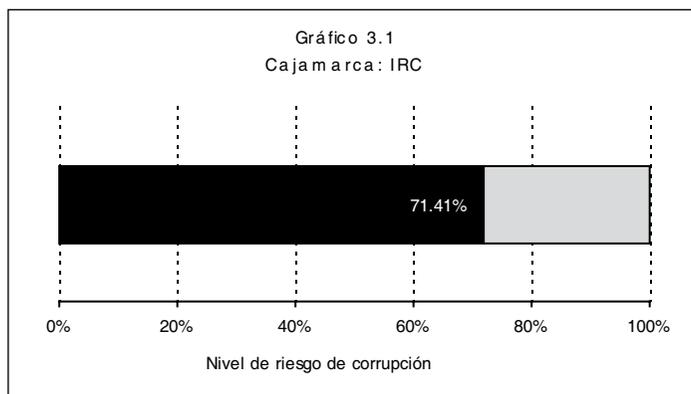
Para complementar el estudio cualitativo, se construyó una herramienta cuantitativa que permitiera obtener una mirada un poco más objetiva sobre los riesgos de corrupción encontrados en la sociedad cajamarquina. En la Reseña metodológica ya se ha expuesto cómo se ha realizado la construcción del Índice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

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 de 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 Cajamarca es el promedio

simple de las cinco dimensiones trabajadas. El resultado es de 71,41%, 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 Cajamarca, sí se dan allí muchas condiciones para que se puedan concretar actos de corrupción en las distintas instituciones que conforman la sociedad cajamarquina.



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

Tabla 3.1
IRC-Cajamarca: resultados parciales

Dimensión	Resultado parcial	IRC
Adquisiciones del Estado	95,83	71,41
Acceso a la información	51,62	
Vigilancia y participación ciudadana	65,11	
Investigación y control interno	44,45	
Propuestas anticorrupción concretas de los partidos políticos	100,00	

A continuación se pasará a hacer una presentación de cada una de las cinco dimensiones por separado, profundizando más en cada valor obtenido y articulando explicaciones sobre tales porcentajes. Antes de seguir, tal vez quepa recordar que el valor para cada dimensión, al igual que el resultado global del IRC, también puede oscilar entre 0% y 100%, con la misma lógica de lectura que éste: un mayor porcentaje indica un mayor riesgo de corrupción.

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 esta dimensión es la proporción de las adquisiciones que tienen esta característica entre el total de procesos de adquisiciones y contrataciones de la entidad²⁰.

En Cajamarca, 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 3.2 se muestra el total de procesos llevados a cabo en el 2005 registrados en el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE) por el Gobierno Regional y la Municipalidad Provincial de Cajamarca. Se presenta sombreados los procesos correspondientes a las modalidades que no son públicas y que, por lo tanto, presentan más riesgos de que se cometan actos de corrupción.

²⁰ En la descripción detallada de la dimensión (véase la Reseña metodológica) ya se ha discutido sobre la imposibilidad de poder realizar todos los procesos de manera transparente, debido a criterios como la urgencia, por ejemplo. Por ello es importante el contraste entre estos resultados y los del análisis cualitativo sobre las adquisiciones estatales, expuestos en la sección anterior.

El 96% indica que casi la totalidad de procesos de adquisiciones que se realizan en estas instituciones se hacen bajo modalidades que no requieren estándares altos de publicidad. 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.

Una apropiada programación anual de adquisiciones y el cumplimiento de la misma, reduciría este nivel. Dentro de la programación, las instituciones deberían considerar implementar las recomendaciones de CONSUCODE para realizar compras corporativas y así evitar hacer procesos pequeños, los menos transparentes y, en consecuencia, los que ofrecen más condiciones para consumir actos de corrupción.

Tabla 3.2
Dimensión 1: Adquisiciones del Estado

Modalidad	Frecuencia	Nivel de riesgo
Licitación Pública Nacional	6	95,83%
Concurso Público	1	
Licitación Pública	6	
Adquisición Directa Pública	14	
Adquisición Directa Selectiva	145	
Menor Cuantía	473	
Exoneraciones	2	

3.3. Acceso a la información

El acceso a la información es un derecho de la ciudadanía para evaluar la gestión de sus autoridades públicas y poder identificar si es que vienen obrando con eficiencia y probidad, o no.

En la normatividad nacional ya existen las bases legales que establecen y garantizan el 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 han considerado 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. El análisis se llevó a cabo a través de la realización de solicitudes de información y entrevistas a las instituciones públicas que conforman esta muestra, ya mencionadas en la reseña metodológica.

Con respecto al costo de la información, de acuerdo a la Ley N° 27806, sobre la transparencia y el acceso a la información pública, toda solicitud es gratuita, y solamente se debe cobrar el valor de la reproducción (el papel, la tinta, el disquete, el disco compacto, etc., tomando como referencia el precio de mercado). Sin embargo, tal como se ha encontrado en la investigación, existen instituciones en donde esta norma no se cumple.

Pero 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.

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 cobros arbitrarios 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, 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 3.3, el valor de esta dimensión para Cajamarca, que es de 51,62%, se ubica en el rango de riesgo moderado (40% - 60%). 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 3.3
Dimensión 2: Acceso a la Información

Variable	Puntaje	Nivel de Riesgo
Costo de la información	44,44	51,62
Tiempo que demora la respuesta	55,88	
Calidad de la respuesta	54,55	

Así, una parte importante de las instituciones públicas ya han modificado los costos para brindar este tipo de información. Sin embargo, son muy pocas las que se encuentran acostumbradas a responder a tiempo (tal como sí lo hacen la Municipalidad Provincial de Cajamarca y la Dirección Regional de Energía y Minas); mientras que hay otras que ni siquiera respondieron (como es el caso del Gobierno Regional de Cajamarca).

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. Por ejemplo, más de una vez se tuvo que realizar la solicitud de información dirigida al Poder Judicial de Cajamarca, pero no se pudo obtener una respuesta satisfactoria; o sea, que estuviera de acuerdo a lo que se había solicitado.

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 probable temor que tienen de que se puedan descubrir problemas por corrupción dentro de su gestión.

3.4. Vigilancia ciudadana

A través de esta dimensión se ha medido la intervención que tiene la ciudadanía en la lucha contra la corrupción a través de la vigilancia, sea de parte de organizaciones de la sociedad civil o de medios de comunicación. El supuesto es que a una mayor participación de la ciudadanía en la vigilancia de la gestión pública, habrá menos espacios oscuros dentro de los cuales actores corruptos puedan desarrollar actividades.

Como se ha adelantado ya en la descripción de la metodología, las variables que conforman esta dimensión 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 iv) la investigación en los medios periodísticos 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 se sostuvo en la reseña

metodológica, la pertinencia de este análisis sobre percepciones no tiene discusión.

La extensión de la vigilancia ciudadana se refiere a si se están vigilando todos los espacios/ sectores/ instituciones 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 varias de las organizaciones civiles de mayor presencia en la esfera pública local²¹. 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 tiene que ver con 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 un conocimiento basado en la intuición. En la descripción de la metodología ya se ha explicado detalladamente las diferencias entre una vigilancia especializada y una vigilancia empírica. Para analizar esta variable se evaluó al conjunto de organizaciones de la sociedad civil, mediante entrevistas a miembros de una muestra de ellas y a través de la observación realizada durante el trabajo de campo.

La tercera variable es la existencia de un periodismo de investigación. ¿Los medios de comunicación de la región ejercen el periodismo de investigación o se quedan en la mera descripción de noticias? La importancia de desarrollar periodismo de investigación es fundamental para los propósitos de la lucha contra la corrupción.

En aquellos espacios en donde la sociedad civil aún no ha desarrollado las capacidades para ejercer una vigilancia ciudadana, los periodistas

²¹ CARE, CEDEPAS, ASPADERUC, GRUFIDES, SER-Cajamarca y Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza.

de investigación pueden llegar a ser el único medio por el cual la población puede descubrir los pequeños y grandes problemas de corrupción. 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 un tiempo prolongado; 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.

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 «Panorama Cajamarquino» y «El Clarín» y se recogieron en total 65 noticias referidas a casos de corrupción. Entre ellas se diferenció entre las que eran meramente informativas (27) de las que eran denuncias (38), para tomar solamente estas últimas.

Lo óptimo hubiera sido que toda denuncia sea corroborada antes de ser publicada, evitando presentar notas ligeras sin mayor sustento que los

rumores. Sin embargo, debido a los escasos recursos con los que cuentan los medios, especialmente en las provincias, se entiende que esto tiene que ser asumido más como una meta a largo que a corto plazo.

A continuación, se expone el resultado global de esta dimensión. Como se puede apreciar en la tabla 3.4, el nivel de riesgo es de 65,11%, ubicándose dentro del 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 los actores corruptos tener un mayor campo de acción. En este sentido, a partir de los resultados arrojados, se puede afirmar que en Cajamarca tanto las organizaciones de la sociedad civil como los medios de comunicación, poseen grandes limitaciones para hacerse presentes y salvaguardar los intereses públicos.

Por un lado, las iniciativas de vigilancia desde la sociedad civil son aún muy escasas. La experiencia que viene realizando CEDEPAS a través del proyecto Vigila Perú, que se concentra en la vigilancia especializada de la gestión del Gobierno Regional, es una experiencia que debería ser replicada en otros ámbitos y por otras organizaciones. 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.

Tabla 3.4
Dimensión 3: Vigilancia ciudadana

Variable	Puntaje	Nivel de riesgo
Extensión de la vigilancia ciudadana	50,00	65,11
Nivel de especialización de la vigilancia ciudadana	58,33	
Existencia de periodismo de investigación	60,00	
Investigación en el periodismo de prensa escrita	92,11	

Con la vigilancia del periodismo el problema de los recursos parece ser aún más crítico. Debido a que su ocupación 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). En Cajamarca, como el resto de provincias del país, al ser una ciudad relativamente pequeña, las personas con poder (político y económico) suelen encontrarse relacionadas entre sí. Por consiguiente, teniendo en cuenta estos dos requisitos, el de generar un periodismo que venda y el no atacar a los auspiciadores o a gente de su entorno, las investigaciones que permitan desentrañar los problemas de corrupción son casi inexistentes. Sólo basta con observar la proporción de denuncias de corrupción investigadas durante todo el 2004: sólo se realizaron tres investigaciones algo desarrolladas, de un total de 38 denuncias sobre corrupción que se publicaron en los periódicos locales. Si a esto se suma la falta de preparación de los periodistas, que repercute en un precario manejo de temas técnicos (como pueden ser los contables, legales, las adquisiciones estatales, etc.) ligados a casos de corrupción, como también en el vacío de ética para ejercer el periodismo, resulta que hay un periodismo que presenta un nivel de riesgo muy alto de no aportar a la lucha contra la corrupción y, por el contrario, de terminar contribuyendo a mantener oculta 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 u órganos de control institucional (que son parte del Sistema Nacional de Control, cuyo centro es la Contraloría de la República). Estas OCI sólo tienen la competencia de dar recomendaciones; mientras que son las propias instituciones las que se encargan, a través de las mencionadas comisiones, de determinar

las sanciones para aquellos funcionarios que hayan incurrido en faltas contra los procesos administrativos internos. Se supone que 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, tendrá un impacto directo como desincentivo para que se cometan actos de corrupción. La eficiencia se refiere tanto a la correcta identificación de estos malos elementos como a la ejecución de sanciones oportunas que se establezcan en tiempos razonables y con la severidad adecuada.

La información sobre esta dimensión ha sido recogida de las oficinas de procesos administrativos del Gobierno Regional y la Municipalidad Provincial de Cajamarca.

La dimensión contempla dos variables. La primera es una proporción de las investigaciones abiertas sobre la cantidad de denuncias recibidas. 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 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, aunque luego fuesen declaradas infundadas.

La segunda variable es una proporción entre las sentencias falladas sobre la cantidad de denuncias recibidas. 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 de los titulares de las instituciones (quienes finalmente aprueban o desaprueban las sentencias recomendadas); pero también depende 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 responde a que los

funcionarios corruptos deben ser castigados por haber obrado mal, sino que es uno de los principales elementos que desincentivan a otros funcionarios a incurrir en las mismas prácticas corruptas.

Tal como se observa en la tabla 3.5, el resultado de esta dimensión (44,5%) se ubica dentro del rango de un riesgo moderado.

Tabla 3.5
Dimensión 4: Investigación y control interno

Variable	Puntaje parcial	Nivel de riesgo
Investigaciones / Denuncias	41,67	44,45
Sentencias / Denuncias	47,22	

Sin embargo, este dato no se condice con el precario estado de la situación del ejercicio del control institucional que el análisis cualitativo mostrado en la sección anterior. Esto puede explicarse por el tipo de herramientas utilizadas para hacer el análisis estadístico: la poca autonomía de las OCI y de las comisiones, por ejemplo, no ha podido ser medida con éstas; como tampoco las capacidades efectivas para actuar de estos entes, ni la relación con el sistema de administración de justicia. Así, este es un buen momento para recordar la importancia de contemplar ambos tipos de datos al hacer la lectura de los resultados de esta investigación.

3.6. Propuestas concretas anticorrupción de los partidos políticos

Uno de los principales riesgos de corrupción proviene de la falta de interés que los partidos tienen para consolidar propuestas concretas de lucha anticorrupción. Propuestas concretas son aquellas que puedan ser programadas (temporal y espacialmente) y que, por lo tanto, pueden ser evaluadas y monitoreadas según el logro de objetivos. 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. Como consecuencia, los partidos que asumen el gobierno no se encuentran preparados para afrontar la problemática, teniendo que elaborar medidas sobre la marcha o –lo que es peor—adaptándose a la realidad corrupta institucionalizada.

En la tabla 3.6 se muestra el preocupante nivel de riesgo obtenido por esta dimensión: 100%, configurándose una situación de riesgo muy alto. Es preocupante que de los ocho partidos políticos con presencia en Cajamarca analizados, ninguno contara con planes contra la corrupción al momento de la entrevista. En los mejores casos algunos ya tenían en mente medidas e intereses en asuntos concretos (como por ejemplo reducirle el sueldo al presidente de la nación a 8 mil soles; aunque se tratase de una propuesta que, en términos reales, poco hace por promover la lucha anticorrupción).

Tabla 3.6

Dimensión 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), con miras a las elecciones nacionales de 2006, que ya se iban acercando para entonces. Hasta que los líderes y las organizaciones políticas no asuman que el problema de la corrupción es medular y transversal, pues afecta la consecución de resultados en todos los campos mencionados, se seguirá arrastrando un pesado lastre que dificultará el desarrollo de la región.

4. Conclusiones – Riesgos transversales

Como se ha podido observar, tanto en el análisis cualitativo como en el cuantitativo, existen amplias y variadas posibilidades de que ocurran problemas de corrupción en las instituciones cajamarquinas. Sin embargo, hay riesgos que se presentan en el conjunto de éstas, aunque con especificidades y grados distintos. Estas condiciones transversales que favorecen la corrupción en Cajamarca son 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, investigación 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 se diluyen los recursos con los que cada una de ellas puede contar para realizar sus funciones, que ya son escasos.

A nivel nacional, el ente rector del control institucional es la Contraloría General de la República. En niveles descentralizados, el sistema de control cuenta con Oficinas de Control Institucional (OCI). Pero, 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 ambos tipos de 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.

Como se observa, el peso real que tiene el Sistema Nacional de Control, a través de las OCI, es bastante menos gravitante al que tiene en la teoría frente a las decisiones que el titular de la institución pueda tomar. Esta realidad pone en tela de juicio la eficiencia misma del SNC, 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.

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 podría 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. También tendría que contemplarse la relación con el sistema de administración de justicia, en los casos donde se supone responsabilidad civil y/ o penal.

Algunos de los espacios particularmente sensibles a los problemas de corrupción, y que muestran controles menos eficientes, 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 Cajamarca no son de carácter público (en tanto convocatoria abierta), sino selectivas, debe de haber una mayor atención por parte de quienes ejercen el control para asegurar que no se consumen actos de corrupción²², sobre todo ahora que se cuenta con mayores presupuestos para la inversión en obras y servicios públicos, generados por el incremento del canon minero.

El otro gran problema tiene que ver con el tráfico de las plazas públicas, que como ya se ha expuesto se pueden utilizar para favorecer a simpatizantes políticos, familiares y amistades; como también para lograr réditos económicos y políticos. Si bien el dinero proveniente del canon no puede ser utilizado para gastos corrientes, existen modalidades que sí son aceptadas, como por ejemplo la contratación de consultorías. 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 que deberían ser indispensables dentro de los perfiles. El personal contratado bajo

²² 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 95% de las adquisiciones fueron realizadas bajo modalidades distintas a las públicas. Por supuesto, esto no es un acto de corrupción en sí mismo, 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.

otros criterios subjetivos, tiende a no cumplir satisfactoriamente con las responsabilidades encargadas. Este problema es especialmente peligroso cuando están comprometidos servicios de atención básica como son 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 (Cajamarca tiene alrededor de 20 mil profesores) y al débil control, no es poco común traficar los puestos en el sector, tanto los administrativos como los de docencia.

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 a pedido de un actor privado) 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 del Ministerio Público como del Poder Judicial. Estas entidades cuentan con organismos de control institucional que no están adscritos a la Contraloría. En el caso específico de la sede cajamarquina 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 Chiclayo. Esto influyó directamente en que desde mediados del 2004 (fecha en la que se trasladó fuera de Cajamarca) no se realizara ni una acción de control sobre la gestión de los fiscales. 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.

Otro punto aparte, pero relacionado con la justicia, es la especialización que los fiscales y magistrados puedan tener para manejar la normatividad que enmarca los delitos contra la administración pública. De lo contrario, los procesos seguirán siendo engorrosos e ineficaces, además de seguir siendo esto mismo un riesgo de corrupción específico.

4.2. Falta de transparencia y limitaciones al acceso a la información

La transparencia pública y el acceso a la información están planteados desde el Estado como una responsabilidad y un derecho ciudadano que todas las instituciones públicas deben de acatar y garantizar. Sin embargo, aunque ya existe una base legal (Ley 27806), en la práctica se está viviendo un proceso de adecuación. Esta adecuación no sólo pasa por la implementación tecnológica (computadoras y acceso a la Internet), que si bien es importante no es lo fundamental, sino que ante todo tiene que ver más con el cambio de costumbres o prácticas: aquello que se conoce comúnmente como «cultura del secreto».

De nada sirve contar con computadoras de última tecnología si es que las autoridades o funcionarios de la institución no se interesan por publicar la información de sus instituciones. Y aunque la ley contempla sanciones para los que la incumplan, pareciera ser que no son lo suficientemente disuasivas para que dejen de monopolizar una información que debiera estar al alcance de todos.

Aunque se pueden encontrar diferencias notorias entre las instituciones de la región²³, es en el Poder Judicial y el Ministerio Público donde el

²³ Por ejemplo, el municipio provincial recibió el año 2005 el premio de Ciudadanos al Día (CAD) de Buenas Prácticas Gubernamentales, por «El servicio de atención al ciudadano».

problema de la falta de transparencia es más grave. La explicación a esa situación es una combinación entre la falta de sistematización de información, desinterés por parte de las autoridades y falta de disponibilidad de tiempo. Una consecuencia de este distanciamiento con la población es el poco conocimiento que la ciudadanía sobre lo que pasa dentro de las instituciones. La gran barrera de la desinformación y la falta de transparencia invita a la gente a entrar en suposiciones alimentadas por los datos que recogen por vías informales (como amistades, conocidos o familiares) y a través de posibles experiencias directas con actos menudos de corrupción, que son los más comunes.

El agravamiento de la brecha entre el sistema de justicia y la sociedad es el principal resultado. En el caso del Poder Judicial, éste es percibido como la institución más corrupta de Cajamarca (de acuerdo a la Cuarta Encuesta Nacional sobre Corrupción), pero sin que la gente sepa exactamente por qué. Uno de los entrevistados afirmó: «Este tipo de corrupción es de la que no se ve, pero que se siente». Esta afirmación (que, de acuerdo a lo recogido en diversas conversaciones informales con muchos habitantes de Cajamarca, es sostenida por muchas personas) exige que se abran canales que transparenten la administración de la justicia, que actualmente se encuentra fuertemente deslegitimada. Si bien la percepción de corrupción es menor sobre el Ministerio Público, existen muchas suspicacias por el mismo problema. Concretamente, según representantes de la sociedad civil entrevistados, ellos se habrían topado con la negativa de la Fiscalía para acceder a la información de expedientes de investigaciones ya terminadas. El Ministerio Público no debería de esperar encontrarse en una situación similar a la del Poder Judicial, es decir con los niveles elevados de desaprobación que tiene, para recién replantear su relación con la ciudadanía.

Si bien con los gobiernos locales –gracias a que existen otros espacios de diálogo (consejos de coordinación, presupuestos participativos y audiencias públicas, además de distintas mesas de concertación)—la relación es bastante más fluida, aún no se han logrado asentar prácticas

adecuadas de transparencia institucional. La información sigue siendo asumida por estos funcionarios como secreta o, en todo caso, como propiedad de la institución, que puede ser brindada como un favor a aquellos que sean amigos o, en su defecto, a ciudadanos que aparenten tener presentes sus derechos y muestren condiciones para entablar denuncias contra la institución, como es el caso de los miembros del equipo de Proética que hicieron pedidos de información para esta investigación. En este sentido, el grueso de la población se encuentra en gran desventaja para acceder a la información pública ya que, como se ha podido constatar en la mayoría de los casos, si es que no se cuenta con los recursos necesarios para hacer constantes llamadas hasta que se otorgue la respuesta, lo más probable es que no se consiga satisfacer la solicitud.

4.3. Debilidades de la vigilancia ciudadana y limitaciones a la participación

En relación con el proceso de descentralización en marcha se ha dispuesto la creación de espacios como los presupuestos participativos y los consejos de coordinación regionales y locales en todos los gobiernos descentralizados, con el objeto de involucrar a la ciudadanía en un nivel (consultivo) de la toma de decisiones públicas. No obstante, las expectativas generadas entre la sociedad civil se han ido desvaneciendo. El motivo principal es la reducida importancia que han tenido estos espacios para la toma de decisiones.

En el caso de esta región, una de las personas entrevistadas dijo: «Cajamarca es como un gran restaurante, porque está llena de mesas», haciendo referencia no sólo a que estos espacios formales estarían pasando desapercibidos al ser identificados como una mesa más entre las ya existentes, sino también a que en conjunto los espacios de diálogo entre el Estado y la sociedad civil están en un momento de falta de legitimidad, producido por la duplicidad de escenarios en donde se discuten los mismos temas y por la consecuente falta de resultados.

Además de estos espacios oficiales, la ciudadanía también participa a través de organizaciones de distinta índole (rondas, clubes de madres, ONG y gremios) ya analizadas. Es innegable que la labor que realizan todas ellas, desde sus distintos campos de acción tiene un impacto directo en el mejoramiento de las condiciones de vida de los cajamarquinos. Sin embargo, tal como se ha podido encontrar durante esta investigación, ha habido casos, dentro de cada tipo de organización, que han perjudicado su imagen en el sentido de afirmar un grado de percepción de corrupción entre la población:

- Rondas prepotentes que cobran cupos, que violan los derechos humanos o que apoyan intereses empresariales.
- Clubes de madres que trafican con los alimentos, desatendiendo a los más necesitados.
- ONG que priorizan sus necesidades económicas institucionales (o personales) por encima de las necesidades de la población.
- Sindicalistas que transan con las autoridades para ganar beneficios a costa del perjuicio del gremio.

Otro grupo importante dentro de la sociedad son los empresarios. Su principal relación comercial con el Estado es mediante la venta de productos y servicios (el Estado es el principal comprador a nivel nacional); es decir a través de las adquisiciones estatales. Como ya se ha enfatizado, este es un espacio muy susceptible a los problemas de corrupción. Por más que se mejoren los mecanismos de control sobre los procesos de compra, no se podrán conseguir los resultados deseados si es que no se involucra a los empresarios que participan en ellos. La idea según la cual es necesario ofrecer regalos, incentivos o pagar un 10% (o lo que sea) para hacerse acreedores de las buenas-pro se sostiene en la complicidad de ambos lados: del sector público y del privado. La vigilancia desde el sector empresarial sobre las compras públicas, entonces, se vuelve indispensable para cualquier política anticorrupción que pretenda reducir los riesgos de que se cometan prácticas de corrupción en torno a ellas. A la Cámara de Comercio le corresponde asumir un papel clave en el desarrollo de un empresariado que cuente con la ética y las capacidades para impedir que esa idea se siga reproduciendo.

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. 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 esta no es del todo incorrecta, pues una 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 utilizada como 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 Cajamarca 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 encontrar 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.

Para ejecutar cualquier esfuerzo anticorrupción, es importante considerar a los partidos políticos. Lo recogido durante esta investigación, en relación a la carencia total de propuestas concretas para el combate a la corrupción, debería estimular a los partidos a replantearse la importancia que le dan a esta materia.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE

TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA

PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA

CORREO E.: TAREAGRAFICA@TERRA.COM.PE

TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582

AGOSTO DE 2007

LIMA - PERÚ