



Proetica

CONSEJO NACIONAL PARA LA ÉTICA PÚBLICA

CAPÍTULO PERUANO DE  **TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**



MAPA DE RIESGO DE LA CORRUPCIÓN

REGIÓN JUNÍN

SAMUEL ROTTA CASTILLA

MAPA DE RIESGO DE LA CORRUPCIÓN
- REGIÓN JUNÍN -

SAMUEL ROTTA CASTILLA

MAPA DE RIESGO DE LA CORRUPCIÓN

REGIÓN JUNÍN

SAMUEL ROTTA CASTILLA



Mapa de riesgo de la corrupción - Región Junín

© 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

Nº

Primera impresión

500 ejemplares

Junio del 2005

Impreso en: Siklos S. R. Ltda.

“¡Total, qué voy a hacer! Mejor lo dejo...”

Desesperanzada conclusión de un ciudadano huancaíno al final de su relato sobre la experiencia que tuvo cuando la policía no le hizo caso a la denuncia por el robo de su departamento, por tratarse de un monto aparentemente muy bajo como para tramitarla.

Índice

Contenido

Presentación

Introducción

Sección I

Marco conceptual y metodológico

I.1. Aspectos conceptuales

II.2. Aspectos metodológicos

Sección II

Análisis sectorial de la corrupción en Junín

II.1. Sectores sociales

II. 1.1. Educación

II. 1.2. Salud

II.2. Administración de justicia

II.2.1. Poder Judicial

II.2.2. Ministerio Público

II.2.3. Abogados

II.3. Policía Nacional del Perú

II.4. Gobierno regional

II.5. Municipalidades

II.6.	Sector agrícola – Tala ilegal de árboles
II.7.	Partidos políticos
II.8.	Sociedad civil
	II.8.1. Medios de comunicación
	II.8.2. Empresariado
	II.8.3. ONG's

Sección III

Análisis transversal de la corrupción en Junín

III.1. Problemas transversales
III.1.1. Acceso a la información deficiente
III.1.2. Deficiencias en el control institucional
III.1.3. Ausencia de una carrera pública apropiada
III.1.4. Abuso de poder

III.2. La sociedad ante la corrupción

III.3. Explicaciones estructurales
III.3.1. Discriminación social
III.3.2. Normas tradicionales frente a normas ciudadanas
III.3.3. La huella de la violencia

Bibliografía consultada

Presentación

En febrero de 2003, el Gobierno Regional de Junín y Proética suscribieron un convenio marco de colaboración interinstitucional, mediante el cual esta última se comprometía a promover la integridad y la transparencia de la gestión del Gobierno Regional presidido por Manuel Duarte. Abierto un espacio de trabajo como ese, y siguiendo con la línea de fortalecer la lucha anticorrupción en el mediano y largo plazo en el país, que marca sus objetivos institucionales, Proética propuso elaborar un plan regional de lucha contra de la corrupción, que responda a la problemática de la realidad local y que integre las propuestas de los actores regionales.

Pero antes de eso, dentro de la estrategia de Proética, se consideró necesario la realización de un trabajo de diagnóstico de la corrupción en la región, profundo y transversal, para poder tener en claro cuál es la lógica de la reproducción de los problemas específicos de corrupción regional. Sobre los resultados de un diagnóstico que recoja las experiencias y el conocimiento de los actores sociales y políticos propios de la región, se podría, luego, abrir a la opinión pública la discusión de propuestas de lucha anticorrupción y arribar a planes y políticas que se sostengan sobre la realidad particular de Junín y que no sean producto de la importación de recetas. Esto último, por supuesto, no excluye la revisión de programas de otras partes del Perú o del mundo; ya que, por ejemplo, la experiencia que está por iniciarse en Junín replica los logros obtenidos por un proceso equivalente facilitado por Proética en la región Lambayeque, que ha terminado

con la creación, por parte del Consejo Regional, de una Comisión Regional Anticorrupción, encargada de implementar y monitorear las propuestas de lucha contra la corrupción definidas en su ámbito.

El documento que aquí se presenta, más allá del interés o la curiosidad que pueda despertar sobre los actos de corrupción sistematizados, conocidos o no para la población, tiene como objetivo brindarle a la sociedad de la región Junín una suerte de radiografía de sí misma —ofrecida por un agente externo a ella, en este caso—, en la superación de cuyo diagnóstico pueda hacer concurrir sólo una parte de sus diversas energías sociales y políticas.

Debe hacerse un agradecimiento especial a Deborah Delgado, cuyo apoyo en el recojo de información permitió superar el escollo en que había caído el trabajo de campo en un momento muy crítico.

Samuel Rotta Castilla

Jefe del Área de Medición de Corrupción

Introducción

En la primera encuesta nacional sobre corrupción (Proética, 2002), Junín ocupó el primer puesto en el ranking de actos corruptos cotidianos¹ en el Perú. Es decir, según esa investigación, la sociedad de Junín —y no necesariamente las autoridades— aparecía como la más corrupta a nivel nacional.

Este debe de ser un punto importante a tomar en consideración, porque cuando se habla de corrupción se suele culpar a los funcionarios públicos. Es cierto que actualmente se reconoce más la relación corrupto-corruptor (que no necesariamente se debe confundir con la relación sector público-sector privado), pero el hecho es que la población mantiene una indignación frente a los corruptos, que generalmente son identificados con funcionarios públicos y autoridades. Sin embargo, los datos de esa encuesta (y de las dos que le siguieron: Proética, 2003 y 2004-b), más bien muestran una sociedad que, por ejemplo, paga coimas (al margen de dónde parta la iniciativa de corrupción). Además, y esto se verá más adelante, en las encuestas también se aprecia una alta tolerancia a hacia distintos actos corruptos.

¹ El Índice de Corrupción Cotidiana (ICC) mide el nivel de corrupción real, en términos de pagos de coimas de parte de los ciudadanos (el universo de la encuesta son los jefes de hogar) en una serie de trámites identificados en entidades públicas y privadas. Junín, en esa primera encuesta, obtuvo un puntaje de 12.5; es decir que de cada 100 trámites realizados, en doce y medio se pagó una coima. El promedio nacional en 2002, fue de 6.4.

Entonces, la detección y explicación de los problemas de corrupción de una sociedad no debe quedarse en las distintas instituciones del sector público, sino que a partir de ellas tiene que buscarse las conexiones con las estructuras sociales y culturales de la región, que generalmente no son estudiadas por las mayoritarias perspectivas de análisis de la corrupción que se focalizan en la conducta de las personas (especialmente, de los funcionarios públicos).

Como se ampliará en el punto 1 (sobre los aspectos conceptuales) este estudio utiliza una perspectiva que hace dialogar —hasta donde es posible, dadas las limitaciones de tiempo y recursos— las conductas identificadas de las personas, con los elementos estructurales que integran a la sociedad de Junín (valores, imaginario, procesos económicos, normas sociales, entre otros). El resultado es un estudio cualitativo de los principales problemas de corrupción en Junín, que pone el énfasis en el análisis de los sectores que son percibidos por la población como los más sensibles a la corrupción, pero que también integra algunos problemas que no son muy discutidos en la región, pese a que ciertamente son muy graves, como la tala ilegal de árboles en la selva y el tráfico de ingentes cantidades de madera.

Los sectores trabajados han sido: los sectores sociales, haciendo una investigación más profunda y amplia en educación —debido a la inmensa importancia, no sólo en el nivel regional, sino a nivel nacional, que tiene el proceso de reforma educativa iniciada recientemente por el Gobierno Regional—; la administración de justicia; la seguridad ciudadana; los niveles subnacionales de gobierno (regional y municipales); y la sociedad civil (particularmente las empresas, las ONG's y los medios de comunicación); además del ya mencionado problema de la tala ilegal, que atraviesa varios sectores (agricultura, empresa, policía nacional).

La perspectiva utilizada permite relacionar conductas corruptoras o corruptas, que en realidad son muy comunes —no sólo en el Perú, sino en otras partes del mundo—, con explicaciones que son más específicas de la propia sierra central del país, especialmente Junín y su ciudad capital, Huancayo.

El plan del Informe es como sigue: en la primera sección, se hace una descripción del concepto de corrupción que se está utilizando en este estudio y, luego, de la metodología que se ha implementado para recoger y procesar la información. En la segunda sección se pasa al análisis de los problemas sectoriales de corrupción de la región, empezando por la presentación de los hechos más frecuentes y los más graves en cada caso y, después, articulando explicaciones sectoriales. Luego, en la sección tercera, se analiza la corrupción en la región desde un punto de vista estructural, para lo cual primero se integran los problemas sectoriales bajo una mirada trasversal y luego se elaboran explicaciones estructurales que respondan a esa problemática. También se incluye dentro de esta parte el estudio de las percepciones y actitudes de la población de Junín ante el fenómeno de la corrupción. La cuarta sección corresponde a las conclusiones, en las que se sintetiza los principales hallazgos de la investigación, incluyendo problemas, explicaciones y retos, y se comparte reflexiones finales suscitadas a raíz del estudio.

SECCIÓN I

**MARCO CONCEPTUAL
Y METODOLÓGICO**

I.1. Aspectos conceptuales

Como se ha adelantado en la Introducción, esta investigación se ubica dentro de una perspectiva estructural para analizar la corrupción, la cual va más allá de los actuales estudios que se concentran en la conducta corrupta o corruptora de las personas, y que resultan siendo insuficientes para explicar las causas del problema (Johnston, 1996). Los principales contenidos de esta perspectiva, aplicada a una región del Perú se pueden encontrar detallados en las consideraciones teóricas del Mapa de Riesgo de la Corrupción - Región Lambayeque (Rotta Castilla, 2004). Dada la densidad y complejidad del tema, aquí se va a hacer una presentación muy esquemática de las orientaciones conceptuales de este estudio, sólo para que quede claro qué se está entendiendo por corrupción.

Para los efectos de este estudio, la corrupción es una suerte de patología de las estructuras sociales, que está determinada —en sociedades no modernas como el Perú— por el fracaso o por la suspensión del proceso de construcción de un orden regido por un Estado nacional con amplia legitimidad social. Dentro de ese determinante, la falla específica se encuentra en que la relación entre Estado y sociedad ha sido marcada fundamentalmente por una *grave falta de confianza* de parte de los individuos que conforman la sociedad hacia las normas oficiales, los objetivos nacionales y procesos legales del Estado. Las razones de tal desconfianza se explican sobre

todo por motivos históricos (promesas incumplidas en el proceso de independencia y en la modernización del siglo XX), políticos (incapacidad de los actores políticos para superar el problema o incluso para reconocerlo) y culturales (peso de las normas sociales tradicionales y de relaciones primarias —familia y amistad— frente a normas legales modernas y relaciones de ciudadanía), pero también por motivos económicos (ineficiencia en el crecimiento o injusticia en la redistribución).

Luego, esa desconfianza desarrollada por la población ante la poca capacidad del Estado y sus leyes para responder a sus respectivos intereses personales y para que éstos puedan ser articulados bajo objetivos públicos nacionales, se convierte en el principal allanador del camino para que los individuos —sean funcionarios públicos, agentes privados o distintas combinaciones de los mismos— incurran en actos de corrupción, en los cuales se utilizan recursos públicos (influencia institucional, dinero u otro capital público) con el propósito de satisfacer el bien personal o grupal antes que el interés común¹. Por supuesto, la relación no es automática, porque no todas las personas actúan de forma corrupta ante las mismas situaciones. El

¹ Resulta no sólo muy pretencioso, sino también fuera de lugar frasear una definición universal de corrupción dentro de la perspectiva que estamos utilizando. Sí es relativamente sencillo hacerlo con las perspectivas de análisis de las conductas individuales, pues éstas sí son universales (coimas y chantajes ocurren en todas partes; aunque seguramente varían las formas). Bajo una perspectiva estructural no es pertinente porque las razones que explican los actos de corrupción en sociedades modernas son distintas a las de sociedades no modernas. Las diferencias principales están, primero, en que en las sociedades no modernas, los Estados no han logrado —o no han buscado siquiera— legitimidad frente a la población; es decir, la norma de Estado no impera sobre la sociedad; o, usando otra fórmula, el Estado no es cultura, explicando en cierta parte el surgimiento de los problemas que actualmente se conocen como de (in)governabilidad democrática. Y, en segundo lugar, asociado a lo anterior, no hay en las sociedades no modernas, la distinción relativamente clara entre los ámbitos público y privado que sí existe en las sociedades occidentales modernas (Kahhat, 2005). Badie y Hermet (1993) han trabajado con mayor profundidad las brechas culturales en sociedades no modernas, para tratar de comprender los problemas derivados del gobierno de Estados híbridos. Entre estos problemas, se incluyen los actos corruptos que campean en América Latina, África y Asia.

hecho de que las encuestas sobre corrupción arrojen los resultados mencionados en la introducción, es un claro ejemplo de que hay otros elementos que deben ser considerados en el análisis de la acción². Una vez que el condicionante estructural (la desconfianza) existe, el que los actos corruptos se cometan depende de variables desencadenantes, entre las que desataca principalmente la formación moral de la persona que se ve ante la posibilidad de aprovecharse de la situación; además se encuentran el nivel de permisividad del tramado institucional y los niveles de eficiencia del sistema de castigos y premios. Sobra decir que al efectuar un acto corrupto o al ser víctima de uno, una persona verifica su desconfianza hacia el Estado, sea porque corrobora que al actuar de forma no oficial satisface mejor sus intereses o porque vive la ineficiencia del Estado para sancionar un acto corrupto. El círculo de desconfianza estructural, entonces, se cierra.

Para resumir todo esto con pocas palabras se puede decir que el vínculo político entre un Estado y la sociedad que pretende ordenar, está corrompido, deteriorado o malogrado, debido a que no existe confianza en que los contenidos y posibilidades de tal vínculo público sean de utilidad para los intereses y objetivos privados. A propósito se suele utilizar una metáfora para representar la corrupción: una manzana podrida—corrompida—por la acción de un gusano hambriento. Sin embargo, no parece ser una imagen muy precisa, pues lleva a pensar que o todo el Estado está podrido o toda la sociedad está podrida; pero como fuere, siempre es la conducta de un sujeto—de un gusano además— la responsable. Se puede proponer como una ilustración más exacta del concepto de corrupción, la de un sistema de poleas, cuyos elementos están integrados mediante una cuerda que se ha podrido. El sistema puede seguir funcionando, pero si la cuerda finalmente se rompe, colapsa. Este principio es el que se encuentra

² Hablar de otros países, también puede ayudar a sostener tal argumento. Al respecto, en México se ha medido en dos oportunidades la incidencia real de corrupción en servicios y trámites. En 2001, de cada 100 trámites realizados, se pagó una coima—o “mordida”, como le llaman allá— en 10.6 de ellos; y en 2003, en 8.5 de cada 100 (Transparencia Mexicana, 2001 y 2003).

detrás de los problemas de ingobernabilidad en la mayoría de países³ y que, en algunos lugares, puede originar desenlaces trágicos, como en el impactante linchamiento del alcalde del distrito puneño de Ilave, ocurrido en abril de 2004.

Como se puede notar, la perspectiva conceptual de la corrupción planteada se ubica de lleno en el sistema político y en la esfera pública. Pero existen vínculos con la esfera privada, que se extienden desde espacios como la familia hasta los de las grandes empresas transnacionales. Los lazos son fáciles de identificar dentro de una perspectiva estructural: si la persona no es un robot que va a reaccionar de forma automática ante un cálculo costo-beneficio frente a las oportunidades de corrupción, debe buscarse las explicaciones a sus motivaciones y moral en alguna parte. Esa "parte" es la cultura, en donde están contenidos los valores, las normas y los significados de una sociedad. El desarrollo, la reproducción y la evolución de la cultura son procesos que no están restringidos a la esfera pública⁴, sino que se actualizan en cada acción e interacción social. De esta forma es que los intercambios de ideas y acciones en ámbitos privados pueden alimentar las posibilidades de corrupción en la esfera pública. Y es que las percepciones, que son un elemento determinante de la acción social, se consolidan en las interacciones privadas, en conversaciones con amigos o parientes, por ejemplo, o en la información a través de los medios de comunicación. Las ideas según las cuales "todos son iguales", "roba, pero hace obra" o "¿qué se va a hacer pues?", están asentadas en la cultura de la sociedad peruana. Pero ellas no aparecieron de repente entre los peruanos, sino que son el resultado de la combinación histórica de procesos y hechos sociales, culturales, políticos y económicos, que han sido interpretados subjetivamente y compartidos socialmente. Luego,

³ Visto así, no es una coincidencia que los países con mayores problemas de gobernabilidad, en términos generales, presenten mayores niveles de percepción de corrupción, evaluados según el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional (www.transparency.org).

⁴ Aunque de hecho sí se habla de una cultura política cuando se trata del sistema político.

las pautas de conducta que surgen de tal percepción de la realidad, en combinación con otros elementos de la personalidad —la formación moral, en primer lugar—, determinan las acciones de las personas, cómo se va a reaccionar ante las posibilidades de cometer un acto corrupto.

I.2. Aspectos metodológicos

La patología estructural que es la corrupción, sólo le es dada a conocer al investigador a través de los “síntomas”; que son, en primer lugar, la ocurrencia de actos corruptos, sean de la magnitud que fueren y en cualquier parte del tramado institucional que se den; y, segundo, los propios niveles de percepción de corrupción que tiene una sociedad de su Estado y de sí misma. Estos dos tipos de manifestaciones están relacionados por supuesto; pero no de forma directa, sino a través de la historia, de la subjetividad social y de los medios de comunicación. Por lo tanto, para poder identificar y explicar los problemas estructurales, es necesario observar con detenimiento las conductas individuales. El diseño metodológico, entonces, tiene que estar orientado según estas exigencias teóricas.

Tratándose de un trabajo de análisis cualitativo, se recurrió fundamentalmente a herramientas propias del mismo; es decir, a grupos focales, entrevistas y revisión de documentación relevante. En la investigación también se recurre a elementos cuantitativos, en especial en lo concerniente a las percepciones de la sociedad regional, que han sido medidas a través de una encuesta: la Tercera Encuesta Nacional sobre Corrupción de Proética (Proética, 2004-b), de la cual se ha tomado los datos correspondientes a la población de la región Junín.

La realización de los grupos focales fue el primer paso en la implementación del diseño de la investigación. Era necesario tener una mirada panorámica y general sobre la problemática de la corrupción en la región, a partir de la cual se pueda orientar el recojo de información posterior, dándole prioridad a unos sectores más que a

otros, según la aparente mayor sensibilidad a la corrupción de unos frente a otros. Esa herramienta sirvió precisamente para ello. Se definieron seis grupos focales, divididos por actores sociales y políticos:

1. Periodistas
2. Miembros de organizaciones no gubernamentales
3. Miembros de organizaciones sociales de base
4. Regidores y funcionarios municipales
5. Funcionarios del Gobierno Regional
6. Empresarios

Luego del procesamiento de la información recogida en ellos y del análisis realizado, se pasó a la parte más larga y complicada del trabajo de campo: las entrevistas personales en profundidad con personas ubicadas en instituciones que resultaran clave en los problemas de reproducción de la corrupción en la región, según señalaran los resultados de los grupos focales, y que son las que desarrolla este Informe. También se entrevistó a miembros de instituciones que tienen que ver con la lucha contra la corrupción o que, por su labor profesional, han acumulado un importante conocimiento de la problemática.

Dado que se garantizó la confidencialidad de las conversaciones —aunque la mayoría no tuvo objeción en que se grabe la entrevista—, no se puede difundir los nombres de las personas contactadas.

Puede cuestionarse la estrategia de recurrir a las instituciones señaladas como las más corruptas para recoger información sobre corrupción. Pero es que precisamente quienes son parte de las mismas —al margen de si participan o no de los hechos de corrupción— son las que conocen con más detalle cómo funcionan los mecanismos que hay detrás de los actos corruptos, y sus explicaciones pueden resultar mucho más pertinentes que las de quienes sólo tienen una idea superficial basada en algunas informaciones al respecto, pero alejada de la realidad. Y es que, en los términos metodológicos de la investigación social, resulta más confiable la información vertida por un actor que participa directamente de un fenómeno social que la de aquel que tiene conocimiento de éste a través de otras fuentes.

Las treinta entrevistas realizadas a lo largo del segundo semestre de 2004, brindaron el grueso de la información para este estudio. Sin embargo, una parte muy importante, que es la percepción de corrupción de la población, se analizó a partir de los datos respectivos a Junín de la última encuesta nacional sobre corrupción. Esta encuesta mide, en primer lugar, niveles de percepción de corrupción; pero también, en segundo término, grados de incidencia real de corrupción de la población en trámites menudos y cotidianos. La importancia de estos datos está en que permite conocer qué actitud tiene la población ante la problemática de la corrupción y ante la lucha en su contra, estableciendo una suerte de línea de base, que tiene que ser superada en el futuro por la puesta en marcha de iniciativas anticorrupción con amplio impacto.

Para terminar con el recojo de información, en las entrevistas o a través de la revisión de bibliografía física y electrónica, se buscó y examinó documentación que provea datos relevantes para el análisis final.

SECCIÓN II

ANÁLISIS SECTORIAL DE LA CORRUPCIÓN EN JUNÍN

En esta sección se va a presentar los problemas de corrupción que se ha detectado en la región, según las instituciones que presentan mayores riesgos de corrupción. Cabe recordar que no se trata de los únicos problemas de corrupción que se han encontrado, pero sí los que resultan ser más graves en opinión de la población principalmente, que ha sido recogida a través de las encuestas (ver la Tabla 1) y de los grupos focales con actores especializados; pero también de acuerdo a la opinión del equipo de investigación.

Como se aprecia en la Tabla 1, las cinco instituciones más mencionadas por la población son el Poder Judicial, la Policía Nacional del Perú, el Gobierno Central, el Congreso de la República y el Gobierno Regional. No es una tendencia propia de Junín, pues es compartida con el resto del país, con algunas pequeñas diferencias; porque en el plano nacional, el Poder Judicial obtiene un 70%; la PNP, 66%; el gobierno actual, 61%; el Congreso, 60%; y son las municipalidades las que superan a los gobiernos regionales, 34% y 31%, respectivamente. Lo que sí llama la atención es que en todos los casos, los resultados en Junín superan el promedio nacional, lo cual no parece ser el resultado de una coincidencia, sino un dato que exige encontrar algunas explicaciones, que se buscarán en este Informe.

El trabajo de diagnóstico no va a analizar al gobierno del presidente Alejandro Toledo, pero sí a las políticas sectoriales implementadas en Junín que son más sensibles para la población. Y tampoco se va a trabajar la corrupción en el Congreso, pero sí se va a tomar en

Tabla 1
Junín: Instituciones percibidas como las más corruptas, según menciones espontáneas

Orden	Institución	Percepción de corrupción 2004	Percepción de corrupción 2003
1	Poder Judicial	73%	72%
2	Policía Nacional del Perú	70%	77%
3	Gobierno central	68%	44%
4	Congreso de la República	64%	48%
5	Gobierno Regional	43%	31%
6	Municipalidades	37%	38%
7	Partidos políticos	19%	18%
8	Fiscalía de la Nación	17%	no se mencionó
9	Fuerzas Armadas	12%	27%
10	Contraloría General de la República	9%	no se mencionó
	Profesorado	9%	no se mencionó
12	Empresas privadas	6%	no se mencionó
13	SUNAT	5%	14%
14	Defensoría del Pueblo	4%	no se mencionó
	Sindicatos	4%	no se mencionó
16	Prensa escrita	3%	4%
	Televisión	3%	5%
18	Los ciudadanos	2%	no se mencionó
	Los procuradores	2%	no se mencionó
20	Iglesia	1%	4%
	Rádios	1%	no se mencionó
	La familia	1%	no se mencionó
	EsSalud	no se mencionó	9%
	Ministerio de Educación	no se mencionó	7%
	Consejo Nacional de Inteligencia	no se mencionó	5%
	PRONAA	no se mencionó	4%
	Otras	2%	6%

Fuentes: Proética, 2003 y 2004-b.

cuenta el desempeño anticorrupción de los congresistas por la región. Se le va a dar prioridad a los sectores sociales, como educación y salud, que pese a no mostrar altos niveles de corrupción percibida por la

población, sí son fundamentales dentro de una sociedad precaria, para la cual el desarrollo es una necesidad y una exigencia.

II.1. Sectores sociales

Siendo el Perú un país con más de la mitad de la población viviendo en situación de pobreza (54.3%), y casi la cuarta parte en pobreza extrema (23.9%), los servicios sociales y los programas de superación de pobreza son centrales en las políticas públicas. Pero al mismo tiempo, como demostró la exitosa manipulación política que ejerció el fujimorismo sobre los sectores sociales económicamente más desfavorecidos del país, son una fuente de poder para quien los administra, debido a la arraigada presencia del clientelismo en la cultura política peruana. Ahora, al hablar de Junín, se está hablando de una región cuya población de pobres sobrepasa los promedios nacionales: 62.6% de población en situación de pobreza y 29.7% en pobreza extrema según INEI (2003). Por lo tanto, los actos corruptos en estos sectores son más graves para la sociedad, pues —al margen de su magnitud— atentan contra el objetivo primordial de luchar contra la pobreza.

Los actos corruptos que se cometen en los sectores sociales deben de entenderse dentro de un esquema más o menos común, constituido por dos graves problemas: en primer lugar, un complejo tramado institucional que dificulta la ejecución y diluye las responsabilidades, y que se ha visto más complicado aún con la transferencia de competencias hacia los niveles subnacionales de gobierno con el proceso de descentralización¹. Y el segundo problema es el de los pocos recursos

¹ Pero, tal como sostiene Romeo Grompone (en: Defensoría del Pueblo, 2004-a), se está frente a una situación prácticamente inevitable, no sólo porque se trata de un momento de cambio institucional, sino también por los apresuramientos en la implementación del proceso. Sin embargo, el desorden ofrece no sólo una cara negativa, sino también posibilidades a los gobiernos regionales y a las municipalidades provinciales y locales para negociar y redefinir políticamente sus cuotas de poder en la administración de las nuevas competencias transmitidas por la descentralización.

con que cuentan estos sectores, pese a que se trata de amplias burocracias extendidas a lo largo de todo el país. Así, en cuanto a la salud, el gasto público por habitante no sólo es uno de los más bajos de América Latina, sino que viene decreciendo desde 2001 (Francke *et al.*, 2002-a). Mientras que en el sector educación, si bien la proporción del gasto con respecto al PBI no ha descendido, así como tampoco lo ha hecho el gasto público por alumno matriculado, el Perú sigue estando a la saga en América Latina y los aumentos registrados, en términos reales, son ínfimos (Francke *et al.*, 2002-b). Esta falta de recursos trae adjunto otro problema, que es el de las bajas remuneraciones para los funcionarios públicos de estos sectores. El problema de recursos escasos está agravado por el centralismo y la distribución desigual de esos pocos recursos, que se concentran en la capital de la república en desmedro de las provincias.

II.1.1. Educación

Se inicia la presentación de los problemas de corrupción por el sector educación, no sólo porque la percepción de corrupción de la población respecto a éste es bastante alta² (situación extendida a lo largo del país), sino sobre todo porque es indispensable apoyar el urgente, aunque difícil, proceso de reforma sectorial que se ha iniciado en

² Dato que no aparece tanto en las encuestas como en los grupos focales. En la Tabla 1 se puede apreciar que el profesorado, los maestros, obtienen un 9% de menciones espontáneas en 2004; mientras que en 2003 es el Ministerio de Educación, el sector en general, el que obtiene un 7%. Por otra parte, el sector educativo (Ministerio de Educación / Dirección Regional de Educación) aparece como el más quejado del periodo noviembre 2003 a octubre 2004, en la lista de la Oficina Defensorial de Junín, con un 27% —replicando la tendencia nacional (primer lugar: 17%)—. Tal valor lo ubica largamente por encima del sector salud (10%), la policía (5%), la municipalidad de Huancayo (4%), el RENIEC (3%) y otras instituciones con menores quejas. Además, y esto es muy importante, según la Defensoría, las quejas son fundadas en el 70% de los casos concluidos. Y, más aún, sólo la Oficina Defensorial de Junín registra casi la quinta parte (18.85%) del total de quejas del sector recibidas por la Defensoría a nivel nacional (Defensoría del Pueblo, 2004-b).

Junín, cuyas principales amenazas provienen de las redes sociales dentro del sector público articuladas en torno a los beneficios de los actos corruptos y protegidas bajo los derechos laborales, en un claro uso perverso de la idea del Estado de derecho.

Como se verá en esta sección, el problema que constituyen tales redes de corrupción atraviesa todo el sector, tiñendo incluso los actos corruptos menores o que pueden parecer aislados. Pero antes de analizar con más profundidad esto, se hará una revisión sintética de los principales y más recurrentes problemas de corrupción en los centros educativos, en la relación entre maestros y alumnos y en la administración del sector.

En la siguiente tabla se presenta algunos datos aproximados del sector, pero que son útiles para dar una mirada panorámica de la magnitud del mismo. Como se verá luego, la falta de información precisa de parte de las propias autoridades es también un condicionante que facilita los actos de corrupción.

Tabla 2
Datos generales del sector educación en Junín al año 2002

Inicial	Primaria	Secundaria	Total	
Alumnos	28,153	203,065	122,617	353,835
Docentes	1,264	8,203	7,624	17,091
Centros educativos	750	1,859	447	3,056

Fuente: MINEDU, Unidad de Estadística Educativa (INEI, 2003).

Centros educativos

• Cobros a trámites gratuitos

Las administraciones de los centros educativos, pese a las directivas del sector, realizan cobros indebidos a trámites que deberían ser gratuitos, en especial la entrega de certificados y, sobre todo, las matrículas. En algunos casos, para dar la impresión de formalidad, a cambio del pago se entrega alguna hoja del centro educativo que pase como recibo. Como evidentemente se trata, además, de ingresos sin fiscalización, generalmente van a dar al bolsillo del director o del

administrativo corrupto que realiza el engaño; aunque también puede darse el caso en que el dinero sí ingrese a la caja del centro educativo para gastos diversos.

- **Abuso de autoridad**

Debido a la falta de control efectivo, a la construcción de micro-redes de corrupción entre la dirección y la directiva de las APAFA's y a los propios actos de corrupción de los maestros para ganar una plaza —cosa que los vuelve fácilmente sujetos de chantajes—, los centros educativos pueden convertirse en pequeños feudos de los directores, en donde los maestros y el control de los actos corruptos estén subordinados a la autoridad de la dirección. También debe advertirse que en centros educativos unidocentes, particularmente en las zonas rurales, la autoridad del maestro-director puede usarse en contra de los padres de familia y los alumnos.

- **Sustracción y venta de material educativo distribuido por el ministerio**

Los libros y otros útiles pueden convertirse en una fuente de ingresos extra para los maestros, directores y personal administrativo si se venden. Pueden venderse a muy bajo precio a los propios alumnos y padres de familia del centro educativo donde laboran, o pueden venderse fuera del mismo. Esto último lleva a pensar que en el peor de los casos —aunque en esta investigación no se ha llegado a registrar— puede existir algún mercado negro de útiles escolares.

- **Irregularidades en las APAFA's**

Las Asociaciones de Padres de Familia se fueron creando con el objetivo de apoyar desde el sector privado la gestión del centro educativo, incluyendo el monitoreo de los logros del sistema educativo. Sin embargo, tienen una situación poco clara dentro de éste, lo cual trae algunas consecuencias importantes. La más sentida por la población es la falta de sanción para las irregularidades cometidas en esas organizaciones. Por ser parte del sistema educativo, los padres afectados acuden a la Dirección Regional exigiendo justicia, pero impartirla

sobre las APAFA's no es competencia de la DREJ. Y, al parecer, no son pocos los actos corruptos que se cometen en las APAFA's, los cuales tienen que ver sobre todo con el mal manejo de los fondos y con que las directivas no rinden cuentas de sus manejos económicos, o brindan cuentas incompletas o sencillamente falsas. En algunos casos se tejen micro-redes de corrupción que alcanzan al director del centro educativo, que también tiene intereses económicos en los fondos de la APAFA correspondiente, o a algunos maestros, a quienes se les llega a proteger frente a las sanciones y destituciones de parte de la UGEL y la DREJ.

Maestros

• **Venta de notas**

Al llegar a fin de año, este tipo de acto corrupto se vuelve mucho más frecuente, aunque también se puede registrar en menor proporción durante el año escolar. Debe mencionarse que el pobre desempeño de los estudiantes es caldo de cultivo para que los maestros corruptos ofrezcan notas aprobatorias a cambio de dinero u otros productos. En otros casos, son los alumnos o los propios padres los que buscan al maestro, que se deja sobornar.

• **Inasistencias de los maestros**

El pacto por las mil horas anuales de dictado está muy lejos de cumplirse en el caso de no pocos maestros, debido a las inasistencias. Este fenómeno es más grave en las zonas rurales, en donde no es raro que los maestros dicten solamente tres días a la semana, pues el viernes van a la ciudad y el lunes están regresando a la comunidad en donde están destacados. El que los maestros no sean de la localidad en la que dictan clases es la principal causa de este problema, pues ellos tienen que viajar constantemente a Huancayo o a otra ciudad importante para mantener sus vínculos sociales. Los maestros también tienen que viajar obligadamente a las capitales de provincia para realizar trámites (entre los que se incluye el cobro de sus remuneracio-

nes) que son imposibles en las alejadas y desconectadas comunidades de la sierra central y de la ceja de selva. Otra causa de este tipo de acto corrupto está en que las asignaciones en plazas de las zonas rurales son utilizadas como una suerte de castigo, razón por la cual el maestro destacado a esos lugares probablemente llegue a la comunidad con poco interés de desarrollo profesional y pedagógico³. De otra parte, en algunos casos, tanto en el campo como en la ciudad, el maestro puede asistir a dar clase, pero lo hace bajo los efectos del alcohol, lo cual en la práctica es como que no la hubiera dado (además del daño “moral” que se le hace al estudiante: el mal ejemplo).

- **Clases de “recuperación”**

Si bien no ha sido registrado por nuestra investigación, las clases que daban los maestros los fines de semana, cobrando tarifas de dos o tres soles por alumno, para recuperar las horas perdidas, bajo la amenaza de no aprobar a quien no asistiera a las mismas, fue una de las modalidades de corrupción más mencionadas al hacer el diagnóstico de la corrupción en Lambayeque (Rotta Castilla, 2004) en el sector educación. Ya que las condiciones para que ello ocurra también en Junín están perfectamente dadas, no debe dejar de colocarse, al menos como un riesgo, este tipo de acto corrupto.

- **Abuso físico, acoso sexual y violaciones a estudiantes**

Seguramente el más dramático de los actos corruptos registrados. El vínculo entre Estado y sociedad es roto con violencia desde la infancia o temprana juventud, generando traumas en los niños y jóvenes. Otro problema asociado a éste es la falta de sanciones a este tipo de acto corrupto, porque generalmente no se denuncia los hechos. Una de nuestras fuentes nos relató el caso de una maestra de inicial en una zona rural, que abusaba de sus alumnos golpeándolos y pellizcándo-

³ Si bien no responde directamente a un problema de corrupción, el que se destaque a maestros que sólo hablan castellano a escuelas donde la mayoría de alumnos no lo habla, es un hecho que influye decisivamente en el entrapamiento de la construcción del vínculo entre el Estado y sociedad; y, por lo tanto, alimenta el problema de la corrupción en la estructura de la sociedad peruana.

los; los niños dejaron de ir a estudiar, hasta que se quedó solamente con tres o cuatro. Ella aprovechó la situación, comunicó la falta de alumnado y logró ser declarada excedente; y así fue devuelta a Huancayo, cerca de su familia, mientras que los niños en esa comunidad se quedaron sin profesor.

Alumnado

- **Actos menores**

Copiar en un examen, copiar la tarea o “tirarse la pera” no necesariamente deben ser entendidos como actos corruptos. En jóvenes y niños puede ser una reacción de rebeldía natural ante la imposición de la autoridad, y hasta sana, frente a un sistema memorístico y vertical. Por el contrario, ya es regularmente conocido el caso de una escuela en la cual los alumnos se escapaban de clase pagando una tarifa de cincuenta céntimos (S/. 0.50) al conserje, quien se repartía los pequeños beneficios con el director. En este caso se tiene una situación en la cual los jóvenes aprehenden los mecanismos de los actos corruptos y se ven introducidos en la lógica de la coima por actores mayores.

- **Falta de mecanismos para denunciar actos corruptos**

Este es un problema grave, pues muchas veces son los alumnos los que se enteran de los problemas de corrupción que vive un centro educativo. Sin embargo, no hay canales apropiados para que realicen su denuncia ni para protegerlos de las represalias de los maestros o de la dirección de la escuela.

Administración

- **El tráfico de vacantes para maestros, las reasignaciones y transferencias**

La falta de puestos de trabajo, combinado con el exceso de maestros, además del poco control sobre las contrataciones, configuran los

condicionantes para que se trafique con las vacantes existentes. El tráfico tiene dos variantes. En primer lugar, se tiene las coimas pagadas por maestros postulantes a las comisiones de contrato, que pueden haber sido ofrecidas por los maestros o requeridas por miembros de las comisiones⁴. De otro lado están los chantajes, que también pueden ir en ambos sentidos, pero dado que es más común que la parte con más poder sea la comisión, generalmente proviene desde alguno de sus miembros (puede darse el caso de que un maestro postulante conozca de irregularidades o delitos cometidos por algún miembro de la comisión, situación en la cual el actor con más poder se vuelve este maestro). Debe decirse que un aspecto más grave de esta situación está en el uso del sexo como pago; pues en el caso de postulantes mujeres, el soborno puede llegar a pedirse (e incluso ofrecerse) bajo la forma de relaciones sexuales. Finalmente, también se encuentran los pagos que hacen los maestros para que se agilice el trámite; para que salga de una vez un destaque, por ejemplo, que parece ser una práctica muy extendida. El riesgo de corrupción en este primer tipo de acto corrupto en la administración del sector se eleva, como una cascada invertida, desde el centro educativo (que da la opinión favorable a un maestro), a la UGEL (que firma el documento) y llega hasta la DREJ (que reafirma el documento y da la resolución).

- **Clientelismo político en la designación de puestos administrativos**

Si bien la militancia política es un factor que explica algunos de los actos corruptos en las contrataciones y transferencias de los maestros, es mucho más claro y determinante en la contratación de funcionarios para puestos administrativos. Evidentemente debe haber una cuota de confianza en los cargos directivos de línea, pero el problema está en que no hay mecanismos claros de evaluación de la gestión, pues no hay todavía una lógica de carrera pública. Este tipo de acto corrupto se hace más grave, cuando la administración del sector deja de ser

⁴ Al parecer, existe una especie de tarifa, que fluctúa entre los dos y tres sueldos de la persona a contratar.

sencillamente la fuente de beneficios de individuos particulares unidos por el vínculo a un movimiento o partido político, para convertirse en una maquinaria que trabaja teniendo como objetivo los intereses políticos del movimiento o partido.

• **El problema de las planillas**

Debe partirse por una constatación fundamental: no se sabe cuántos maestros hay en Junín⁵. Esta es la principal condición que permite que se puedan cometer una serie de actos corruptos alrededor de las remuneraciones. Según el análisis realizado por la Comisión de Reorganización de la Dirección Regional de Educación se puede distinguir hasta nueve modalidades de estos actos:

1. Bonificaciones por tiempo de servicio por más tiempo del estipulado por la ley.- A los maestros que llegan a cumplir 15 o 20 años de enseñanza se les da una bonificación. El problema está en que algunos reciben la misma varias veces, incluso se vuelve parte de su sueldo.
2. Apertura de cuentas Multired para personal ajeno al servicio.- Al abrir las cuentas en el Banco de la Nación para el personal del sector, se abren también, por actos corruptos en la Dirección Regional, a personas que no trabajan en educación.
3. Pagos de haberes sin resolución.- La persona está en la planilla y se le paga, pero no existe la resolución que la nombra o contrata.
4. Personal nombrado que no trabaja.- En este tipo, la resolución sí existe, se le paga a la persona; pero ella no ha ejercido el cargo aún.
5. Personal reasignado que recibe dos o más sueldos.- La persona que es reasignada a una nueva sede recibe el sueldo de ésta, pero no deja de percibir el de la anterior.
6. Pagos en base a resoluciones caducas.- Se trata del personal cuyo contrato ya ha vencido, pero se sigue pagando al mismo código y depositando al mismo número de cuenta.

⁵ Los datos de la Tabla 2 no son precisos al respecto, aunque sirven como una referencia. Actualmente, se estima que hay alrededor de diecinueve mil maestros en Junín.

7. Exceso de personal en las zonas céntricas.- Los profesores excedentes son puestos a disposición de la UGEL correspondiente, pero en esta instancia no se ha notificado de los hechos, por lo que esos maestros siguen percibiendo su remuneración sin ser reasignados y, por lo tanto, sin trabajar.
8. Distribución de los saldos de las remuneraciones.- Los saldos no cobrados son sustraídos y repartidos por el personal administrativo.
9. Pago de haberes a personal fallecido, cesante y faltante.- ¿Quién cobra esas remuneraciones? Estos haberes pueden alimentar la bolsa de saldos a ser repartida luego (punto anterior) o pueden estar siendo cobrados por familiares del fallecido o por el mismo cesante⁶.

• Impunidad

Como se verá en el análisis de la situación estructural de la corrupción en la región (sección 3), la falta de sanción es una de las principales causas que explican la elevada percepción de corrupción. Esto se replica también en el sector educación. Las causas específicas acá tienen que ver con tres aspectos:

1. Mecanismos de control, investigación y sanción ineficientes.- Por una parte, éstos son ineficientes en sus plazos, pues los hechos de corrupción denunciados prescriben, mientras que la investigación

⁶ En Alcázar *et al.* (2003) se analiza las ineficiencias en la distribución del gasto en el sector educación en una muestra de siete departamentos (entre los que no se cuenta Junín, lo que no significa que las conclusiones del estudio no deban tomarse en cuenta). Con relación al pago de planillas, destaca sobre todo el hallazgo de una condición muy importante para que se cometan actos corruptos: los sistemas de la unidad ejecutora para verificar la asistencia del personal de los centros educativos son totalmente ineficientes, pues “esta labor incluye desde la verificación *in situ* del personal docente, a través de visitas periódicas, hasta la revisión general de la información sobre la asistencia y puntualidad del personal que el director de cada centro educativo entrega a la [unidad ejecutora]. Sin embargo, estos sistemas no son lo suficientemente eficaces para detectar irregularidades debido a que las visitas son esporádicas y el sistema actual de pagos es muy complejo como para ejercer el control” (Alcázar *et al.*, 2003: 110).

aún está en marcha. El recorrido de una denuncia empieza en mesa de partes, de donde va a la Oficina de Control Interno (en caso estén involucrados recursos públicos), la cual presenta un informe. Si éste recomienda iniciar un proceso administrativo, pasa a la Comisión de Procesos Administrativos, que realiza su propia investigación y emite un informe. En Helfer *et al.* (2004) —en base a las denuncias recibidas por el despacho congresal de Gloria Helfer— se demuestra que todo el proceso en promedio no demora menos de un año, pese a que los plazos de ley son mucho más breves. Ahora, si el informe de la comisión recomienda el pase a la procuraduría del sector y ésta determina la apertura de proceso penal, se entra a los insufribles tiempos de la administración de justicia. De otra parte, las sanciones —cuando se dan— resultan ser totalmente inadecuadas y leves. Como ejemplo, una de nuestras fuentes en la Dirección Regional, recordó el caso de un maestro que no trabajó casi todo el año y que fue sancionado con sólo 29 días de descuento en sus haberes.

2. Presión de los gremios laborales.- Es indudable la fuerza del gremio de maestros en Junín. El SUTEP está presente en todos los centros educativos de la región; y esa presencia a veces es usada para proteger a sus afiliados de las sanciones. Un ejemplo muy ilustrativo es el de un profesor de un centro educativo de Huancayo (Santa Isabel), quien dejó de dictar 22 horas de clase durante dos meses. El hecho fue denunciado por el director del plantel a la UGEL-Huancayo, pero al día siguiente retiró la denuncia mediante un oficio, sosteniendo que el maestro, durante dos sábados en un horario de cuatro a ocho de la tarde, ya había recuperado las horas perdidas, lo cual carecía de toda lógica (aún si fuese cierto, 4 horas cada sábado hacía un total de 8 horas recuperadas, faltando aún 14 horas). La única explicación que tenía la fuente que nos contó el ejemplo para que el director diera un paso atrás era el chantaje o la amenaza de parte del gremio.
3. Corrupción en los órganos de control.- La presencia de la red de corrupción —que se trabajará poco más adelante— explica también la impunidad para los “peces más gordos”. Personal corrupto

está ubicado a lo ancho de toda la DREJ, empezando por mesa de partes, en donde la Comisión Reorganizadora detectó que se practicaba el filtrado de denuncias contra maestros o administrativos para retrasar o anular los procesos de investigación. Más arriba, en los órganos de control interno —dependientes ahora de la Contraloría General de la República— también había elementos de la red de corrupción. Pero donde se ejercía la mayor cantidad de actos corruptos era en las comisiones de procesos administrativos, en donde se traficaba con las investigaciones, sea chantajeando a los denunciados, favoreciendo a conocidos denunciados o recibiendo sobornos para canalizar la investigación de una u otra forma.

- **Irracionalidad en los pagos por racionamiento, productividad y otros**

El que no haya un manejo racional de este tipo de pagos es fuente permanente de actos corruptos que se camuflan bajo el desorden en la asignación de estos bonos.

- **Falta de transparencia**

Este también es un elemento común a todo el sector público, pero que se vuelve más grave en el caso de un sector tan grande como educación. Al respecto, el más reciente informe de gestión de la Defensoría del Pueblo señala que en la región Junín (además de Madre de Dios y La Libertad) “[...] no se ha brindado un nivel adecuado de colaboración [con el seguimiento de la Defensoría a las quejas presentadas en el sector]. Algunos funcionarios manifestaron muchas veces su ‘imposibilidad’ de atender al personal de la Defensoría del Pueblo, y en otros casos se presentaron dilaciones indebidas” (Defensoría del Pueblo, 2004-b: 423). Si esto ocurre con la atención a una institución importante como la Defensoría, ¿cómo se tratará a los ciudadanos comunes?

La red de corrupción del sector educación

En 2002, el gobierno convocó una Comisión Reorganizadora designada por el Ministerio de Educación como respuesta a los escándalos del concurso público para el período 2001 – 2002 a nivel nacional. El Informe Final de la Comisión de Reorganización de la Dirección Regional de Educación de Junín estableció que el principal problema era que *“En más de dos décadas se han formado en las DRE una ESTRUCTURA DE PODER CORRUPTO que maneja los aspectos más importantes de la funcionalidad institucional: reasignaciones, nombramientos, contratos en plazas orgánicas, pago de planillas, autorización para la apertura de CEP, ISP, IS, contratos con terceros, licitaciones, convenios con ONGs. Estructura de poder que con su accionar genera una red sistemática de inmoralidad y corrupción, percibida fácilmente por la colectividad departamental.”* (Informe Saavedra, 2002: 2; negritas, cursivas y altas en el original). Esta estructura tiene cinco ejes que, según el Informe Saavedra, conforman un sistema local de corrupción: a) la Oficina de Auditoría Interna, que controla el manejo de las denuncias, incluyendo la actuación de la Comisión de Procesos Administrativos; b) la Oficina de Asesoría Jurídica, que ejerce el control sobre todas las resoluciones, pudiendo agilizarlas o detenerlas; c) la Dirección de Gestión Institucional, que maneja la fundamental información sobre plazas orgánicas y presupuesto; d) la Oficina de Administración, que tiene el poder sobre las planillas, el movimiento de personal y la ejecución del presupuesto; y e) la Dirección de Gestión Pedagógica, que legitima la actuación de la DRE, organizando eventos pedagógicos, a la vez que mantiene ocupado al director regional en éstos.

Una mirada al análisis de tal estructura deja la inevitable impresión de la precariedad del director regional, la cabeza, quien termina “siempre entretenido” con las cuestiones pedagógicas —para las que suele estar muy capacitado, pues generalmente los directores regionales provienen de centros educativos donde han destacado— mientras que en la gestión de las cuestiones administrativas (manejo presupuestario, manejo de las planillas, manejo de las denuncias, entre las principales) los funcionarios de los otros cinco ejes tienen el ejercicio

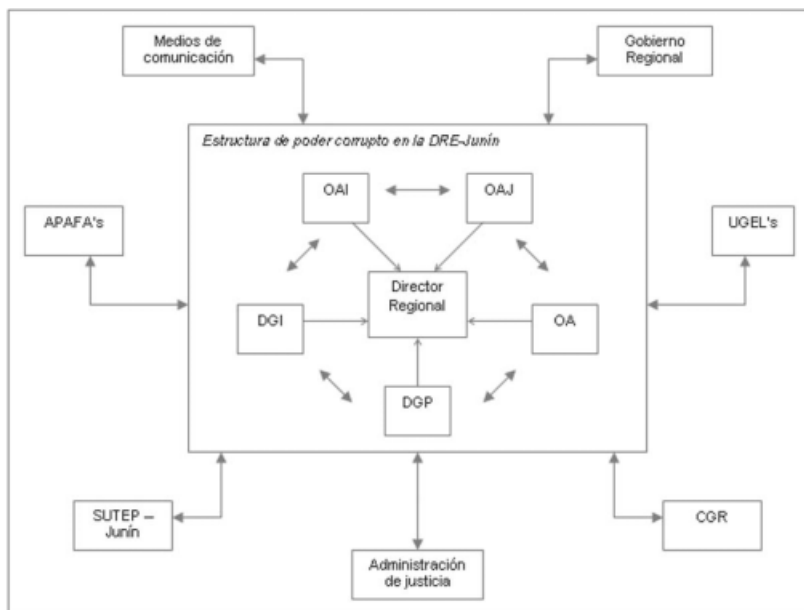
del poder real. O, de lo contrario, si no acaba entretenido, el director regional termina también coludiéndose con la estructura corrupta. Deben ser tan satisfactorios los beneficios de esta estructura, que los funcionarios que ya tienen el derecho a jubilarse por contar con los años de servicio requeridos, prefieren no acogerse a al mismo y seguir laborando (Helfer *et al.*, 2004: 35).

Un aspecto necesario de resaltar, como parte del análisis, es el de las “relaciones sistémicas” entre los cinco ejes que menciona el Informe Saavedra, y que ha confirmado la investigación de campo para este Mapa de Riesgos. Cuando se habla de un sistema de corrupción, se está hablando del nivel más grave al que puede llegar un tejido institucional; se trata de una situación en la que los actos corruptos tienen una lógica articulada, permanente y extendida a lo largo de tal tejido. No es fácil de construir. El fujimorismo fue un sistema de corrupción a costa del Estado nacional y los recursos de los peruanos, construido durante la década de los noventa (INA, 2001: 5 y ss.). El sistema de corrupción en el sector educación, si bien es mucho más pequeño y, según nuestra propia investigación, menos planificado que el fujimorista, resulta sumamente perjudicial para un campo de la vida social fundamental para el desarrollo de la región, como es la educación de los niños y jóvenes. Este sistema de corrupción en la administración pública de la educación de Junín está conformado más bien un grupo de personas que, bajo un tácito pacto, han conformado una red que se aprovecha de las oportunidades brindadas por las debilidades del tramado institucional en materia de prevención y sanción, y por la falta de voluntad política que han tenido las más altas autoridades regionales o la debilidad de éstas cuando han iniciado procesos de reorganización.

La red de corrupción (véase el gráfico 1), directamente involucrada en la ejecución de la parte más preocupante de actos corruptos en la educación de Junín (revisar las listas anteriores), se extiende desde la estructura de poder en la dirección regional y el sindicato de trabajadores administrativos nombrados, y abarca a elementos del sindicato de maestros —SUTEP-Junín—, de las Unidades de Gestión Educativa Local, a funcionarios claves del Gobierno Regional, de los

centros educativos, las APAFA's e, incluso, del sistema de justicia, de la Contraloría General de la República, de la policía y a periodistas.

Gráfico 1
Esquema de la red de corrupción en el sector educación de Junín



Los mecanismos de extensión de la red pasan tanto por relaciones primarias (amistades y familiares), como por intercambios de favores y actos corruptos del pasado. Debe anotarse que la red no se trata de un grupo necesariamente armónico, pues se puede notar tensiones, en particular entre la estructura de poder corrupto en la DRE y el SUTEP (la Comisión Saavedra recibió muchas denuncias de parte de este sindicato en contra de funcionarios de la DRE; además, uno de los principales grupos perjudicados por los actos corruptos son los propios maestros). Pero, al parecer, esas tensiones se saldarían en negociaciones entre los involucrados.

Desde que empezó el proceso de reorganización, las acciones del sistema de corrupción han estado orientadas a que éste se frustre. Por

ejemplo, al inicio de la gestión de la anterior dirección regional —a la cual, por iniciativa del Consejo Participativo Regional, se le encargó la tarea de llevar adelante el mismo— se produjo la pérdida de documentos clasificados del proceso dentro de las propias instalaciones de la DRE, lo cual obligó a la implementación de mayor seguridad para éstos; también se ha producido la “traspapelación” de denuncias en contra de algunos de los miembros identificados, mediante el ya descrito canal de la manipulación de documentos en la mesa de partes.

La postura de la dirigencia del SUTEP-Junín y otros actores radicales en contra de la reorganización del sector es también perjudicial al mismo, y termina favoreciendo a la estructura de poder corrupto de la DRE y a la red de corrupción. Por ejemplo, las críticas de este sector hacia los consejos participativos, mecanismos innovadores de participación directa de los ciudadanos en la vigilancia del sector, contemplados en la ley de educación, van en este sentido. Hasta ahora, sólo funciona el consejo participativo del nivel regional, que es uno de los principales bastiones de apoyo al proceso.

Pero, posiblemente, la acción más perjudicial en contra de la reorganización del sector, provenga desde dentro del propio Gobierno Regional. Si bien la Gerencia de Desarrollo Social es un actor clave en el impulso del proceso, hay altos funcionarios que formarían parte de la red de corrupción y actuarían negando apoyo efectivo a la gestión de la dirección regional actual y obstaculizan el proceso, apoyando de esta forma a sus “socios” ubicados en la estructura de poder corrupto de la DRE, que son el primer objetivo de la reorganización.

Es preocupante que el proceso haya entrado en una grave crisis. Si la reorganización va a continuar, es necesario que se insista en la remoción de los participantes directos e indirectos de esa perversa estructura de poder, en sus cinco ejes; y también es necesario que se reduzca progresivamente la acción de los demás miembros de la red de corrupción del sector educación en Junín. Para ello, debe ponerse en contrapeso el abuso del derecho al trabajo frente al derecho de los niños y jóvenes a una educación de calidad y, en consecuencia, al desarrollo de la región en el mediano y largo plazo. Si este proceso

se da por terminado sin haber logrado esos objetivos, como ya ha ocurrido en otras oportunidades, Junín habrá dado un nuevo paso, firme y largo esta vez, hacia el colapso de la educación regional en medio del caos imperante. Una advertencia similar realizó el Informe Saavedra a partir de su minucioso análisis (Informe Saavedra, 2002: 5)⁷.

Universidad del Centro del Perú

Si bien es parte del sector, la universidad mantiene niveles de autonomía que obligan a hacer un análisis específico de la misma. Al respecto, nuestras fuentes en esa institución nos brindaron el panorama que se describe a continuación.

Hay un problema de falta de control sobre los grupos de poder constituidos por grandes familias dentro de la universidad, cuyos miembros están ubicados en la administración y el gobierno de la misma. Más allá de configurar un delito de nepotismo, la existencia de estas cinco o seis familias dificulta los procesos de sanción a funcionarios o autoridades que incurren en falta, pues los familiares se protegen mutuamente. Así, se crea la condición de impunidad para la disposición corrupta de los recursos universitarios de acuerdo a la ubicación de los funcionarios o autoridades. Al más alto nivel, el anterior rector (quien ahora preside la comisión organizadora de la Universidad Continental), por ejemplo, enfrenta actualmente de forma indirecta seis casos de corrupción en el ámbito judicial, la mayoría por peculado en licitaciones para obras y contrataciones.

⁷ Si bien las recomendaciones de este Informe prescribieron —particularmente las punitivas—, el diagnóstico realizado, no; al punto de que se ha convertido en un documento clave para entender la gravedad de la situación de la educación en la región. Otro documento que contribuye a entender con más precisión los problemas de corrupción en la DRE es el informe del examen especial de auditoría realizado a esta institución en 2002, conocido como el Informe Perales Barcelli.

En el ámbito del gobierno de la universidad se encuentran varios problemas. Los contubernios entre profesores para que uno sea elegido decano parecen ser muy comunes. Algo más grave pasa con las autoridades estudiantiles, porque los beneficios de ejercer un cargo de gobierno son más determinantes que el servicio a la comunidad universitaria al momento de postular: las autoridades estudiantiles reciben pagos por servicios hechos a la universidad, viáticos, un pago de apoyo por alimentos, así como hasta S/. 900.00 por cuidar exámenes de admisión. Además, la independencia de los representantes estudiantiles puede ser comprada mediante la financiación de sus candidaturas por parte de los profesores o de autoridades interesadas en conseguir un “equilibrio de poder” que se sostenga sobre los beneficios de la corrupción universitaria.

Una consecuencia importante es que la Asamblea Universitaria no funciona bien, pues en las sesiones se dedica más tiempo a discutir los cuestionamientos a funcionarios que a analizar problemas medulares, como el de la acreditación universitaria para obtener niveles de calidad superiores. Y no sólo eso, sino que los docentes asambleístas justifican sus inasistencias a clases participando de las reuniones de asamblea. Nuestras fuentes en la universidad nos relataron el caso de un profesor de ingeniería que redujo sus horas de cátedra de veinte a seis bajo este argumento, pero sigue cobrando el mismo sueldo.

El mencionado tema de la acreditación universitaria también involucra un aspecto de corrupción en la universidad. Se sabe que la UCP tiene tantos un decanato por cada especialidad. En términos de gestión moderna y calidad educativa, esto es una irracionalidad. La acreditación debe avanzar en la fusión de especialidades. Si bien, el proceso se desarrolla, lo hace con mucha lentitud, lo cual se debe a las trabas puestas sobre todo por los profesores principales que tienen aspiraciones a decano en cada especialidad y, por lo tanto, no les conviene que las facultades se fusionen.

Por su parte, los gobiernos estudiantiles reconocidos (Federación de Estudiantes y Centros Federados), también sufren de problemas. Los principales son el mal manejo y la sustracción de los recursos que aportan los estudiantes (que es la suma de los S/. 5.00 por concepto de

federación que paga cada estudiante al momento de matricularse) por parte de algunos dirigentes estudiantiles. El primero se refiere al reparto del dinero entre los CF según criterios políticos o de amistad y no según un criterio de proporcionalidad de estudiantes. El segundo es, sencillamente, el robo de los recursos ingresados. Al respecto, nuestras fuentes recordaron un caso notorio, de un dirigente estudiantil que se casó y compró un departamento supuestamente con el dinero de la federación. Este tipo de desbalance patrimonial también se puede detectar en otros dirigentes estudiantiles. Sin embargo, los mecanismos de control de la propia federación (la universidad no tiene injerencia sobre los gremios estudiantiles) no sirven para ejercer control, pues los problemas se discuten verbalmente (duramente, incluso), pero no se toma acción.

En cuanto al ámbito académico, las contrataciones para profesores son también un momento que posibilita actos corruptos. Hay un concurso, que incluye entrevistas personales, las cuales son poco adecuadas en opinión de nuestras fuentes, quienes nos informaron una cuestión bastante extraña, que consiste en que durante las entrevistas a algunos aspirantes varones se les considera más su capacidad para jugar fútbol que sus calidades académicas y pedagógicas. Los contratados de esta forma fortalecen sus relaciones en los campeonatos deportivos, de tal forma de asegurarse el suficiente respaldo para ganar en un próximo concurso de nombramiento y, en el futuro, tal vez un decanato.

Con referencia a los profesores también se ha tomado conocimiento de la falta de fiscalización sobre los fondos asignados para investigaciones. Se trata de poco dinero —de S/. 80.00 a S/. 100.00 mensuales, dependiendo del nivel del catedrático— pero aún así se trata de un acto corrupto. Para que un profesor tenga acceso a este incentivo, tiene que presentar un proyecto a inicios de año, pasar una evaluación y comprometerse a entregar un informe mensual. Pero la entrega del informe, en varios casos, es una cosa simplemente formal. El informe no es revisado por las autoridades académicas y el resultado es una investigación mediocre, aunque el catedrático ya se ganó unos cuantos soles más.

De otro lado, los cobros indebidos de los catedráticos a los alumnos por asesoría de tesis y por asistencia a ser jurado de una sustentación, ya están institucionalizados, pese a no estar previstos. Sin embargo, los alumnos ya saben que tienen que correr con esos gastos dentro de su presupuesto para obtener el título.

Para terminar con los actos corruptos en el plano académico, uno de los más graves, pese a ser muy poco mencionado, es el acoso sexual de profesores a estudiantes y el chantaje sexual de profesores a estudiantes (sexo a cambio de mejorar notas). Un caso ilustrativo puede ser el de un profesor que se presentó a la Asamblea Universitaria en la misma lista encabezada por el ex presidente de la comisión que vio su situación frente a dos juicios de alimentos que le habían interpuesto una alumna y una ex alumna, y que desestimó abrir un proceso administrativo.

Finalmente, en el ámbito administrativo hay problemas diversos. Uno de ellos es la falta de control sobre las horas de trabajo, no se controla la asistencia con eficiencia y no se trabaja según productos y metas. Luego se encuentran las distintas coimas que los alumnos tienen que pagar para agilizar los trámites administrativos. Este tipo de pagos, de alguna forma, ya está también institucionalizado, pues si se hace una denuncia, se cree que los funcionarios van a tratar mal al alumno denunciante, por "quejoso". En tercer lugar se debe mencionar los problemas con la Oficina de Control Institucional, que ahora depende de la Contraloría. Estos problemas parten de tres tipos de cuestionamientos que las autoridades, profesores y administrativos esgrimen en contra de la nueva jefa: a) que no tiene experiencia en la realización de auditorías; b) que su labor está sesgada de antemano, pues habría declarado su enemistad con algunos funcionarios de la universidad; y c) que como no tiene un título de maestría o doctorado, no tiene autoridad para realizar un necesario examen del nivel académico de las autoridades universitarias a un maestro o un doctor. A partir de estos cuestionamientos, las autoridades de la universidad bloquean el trabajo de la OCI, a través de las trabas en el nombramiento del personal requerido por ésta. Finalmente, en cuarto lugar, se encuentran las irregularidades en las comisiones de procesos adminis-

trativos, en particular en cuanto a que los miembros de las mismas no serían personas idóneas, por haber sido sancionados o haber enfrentado denuncias anteriormente.

II.1.2. Sector salud

El sector salud en la región está regido por la Dirección Regional de Salud, que es el organismo que dirige el aparato administrativo del Ministerio de Salud. Las Unidades Territoriales de Salud, dependientes de la DISA, funcionan en cada provincia, excepto en Huancayo, en donde hay dos UTES⁸. El sector está adscrito —por decirlo de alguna forma, pues no hay una relación clara de dependencia— a la Gerencia de Desarrollo Social del Gobierno Regional. Cada una de estas UTES cuenta con un sistema administrativo que se encarga de gestionar los aspectos logísticos (básicamente adquisiciones), económicos (pago de planillas) y gestión de personal en su jurisdicción. Por sus funciones y atribuciones, estos organismos tienen una autonomía bastante significativa frente a la DISA, pese a depender institucionalmente de esta dirección.

La infraestructura de salud está conformada por Hospitales, Centros de Salud y Postas Médicas, siendo estos dos últimos los más cercanos a la población, en particular las postas, que se ubican en zonas rurales y urbano-marginales⁹. De otra parte se encuentran las

⁸ Actualmente, se está cambiando el sistema de UTES por el de Redes.

⁹ Si bien los Comités Locales de Administración en Salud (CLAS) se ubican dentro del sector salud, no están dentro de la estructura ministerial; se originan en el Programa de Salud Compartida a mediados de la década pasada. En general, los estudios sobre estas instancias están de acuerdo en las mejoras en la calidad del servicio de salud, y no se puede hablar de problemas graves de corrupción en ellas. En todo caso, la principal crítica se dirige a la representatividad de los miembros del comité, que está formado por tres miembros elegidos por la comunidad, tres miembros de la comunidad designados por el médico-jefe del centro de salud y el último miembro es el médico-jefe mismo. También se puede criticar la falta de difusión del trabajo a la comunidad. Pero, al final, no presentan riesgos importantes de actos corruptos.

Tabla 3
 Datos generales del sector salud de Junín al año 2002

	Hospitales	Centros de salud	Postas médicas	Seguro social de salud	Total
Atendidos	127,446	167,033	221,588	—	516,067
Atenciones	261,242	354,551	545,478	—	1'116,271
Establecimientos	27	84	387	19	517

Fuentes: www.minsa.gob.pe/estadisticas/estadisticas/Servicios/102002DI00.htm ; INEI (2003).

instalaciones del seguro social, EsSalud, que depende del Ministerio de Trabajo y Promoción Social; pero sin embargo, sus funciones ubican de lleno a esta institución dentro del sector salud, razón por la cual el análisis de éstos se realiza en este apartado.

Como se aprecia en la Tabla 3, el sistema de salud atiende a una elevada proporción de habitantes de la región Junín. Combinado esto con el derecho humano fundamental a una vida sana, se hace inevitable un análisis de en qué medida y bajo qué formas la corrupción se manifiesta en este sector. Así, los principales actos corruptos detectados en la región, son los siguientes (sin ningún orden de prioridad):

- **En la relación médicos-pacientes**

Algunos actos de corrupción cobran forma dentro de esta relación. El principal, sin duda, es la derivación de pacientes del centro de atención pública al consultorio privado. Esto se debe a que algunos médicos parecen disfrutar profesionalmente más su trabajo privado que el público, debido a los márgenes de ganancia mayores. Para atender a un paciente en el sector privado, se recurre generalmente al engaño, exagerando la gravedad de su situación y haciendo énfasis en la mala infraestructura del sector público, con lo cual no sólo se viola el código moral médico, sino que se provoca en el paciente una innecesaria angustia. También se recurre a “recomendar” al paciente visitar el consultorio de un colega médico con mayor capacidad para tratar su mal. En este último caso, las redes profesionales sirven para sacar provecho de la situación.

- **Ausencia de sanción para las negligencias**

Ciertamente, es difícil realizar un acto médico bajo las complicadas circunstancias que ofrece la precaria infraestructura del sector público. Sin embargo, si no se realizan estos actos, la salud del paciente puede empeorar. Por ello, los médicos optan por realizarlos bajo condiciones adversas incurriendo ya, desde cierto punto de vista, en una negligencia, pues la ley no obliga al personal de salud a efectuar un acto médico si no se cuenta con las condiciones apropiadas para su ejecución. Sin embargo, es una negligencia que tiene un objetivo positivo (en el Perú se ha generalizado realizar intervenciones médicas bajo circunstancias adversas, al punto que se hace un par de años se hizo famoso aquel personaje —el “doctor serrucho”— que operaba a sus pacientes con mucho éxito utilizando herramientas de carpintería, pues no había tecnología médica a su disposición). Pero, de otra parte, los problemas surgen cuando el resultado de la operación no es positivo y el estado de salud del paciente empeora, llegando en algunas oportunidades incluso a morir. En ese momento es que surgen las acusaciones de negligencia de parte de los deudos o de los afectados. Pero el problema de corrupción se encuentra en que estas acusaciones no suelen encontrar sanción de parte del gremio médico ni menos aún de los canales judiciales.

- **Apropiación de recursos económicos del sector**

Los funcionarios de distintos niveles, y bajo distintas modalidades, toman para sí recursos que están destinados al sector salud. Por supuesto, los casos más graves están en los más altos niveles de la jerarquía, en donde este tipo de actos pueden significar desde la apropiación de decenas o cientos de soles en consumos privados (almuerzos, por ejemplo, que pueden incluir amplios volúmenes de alcohol), que terminan siendo pagados a cuenta de los recursos económicos del sector, hasta el robo de recursos por montos que llegan a los miles de soles falseando datos del presupuesto.

- **Apropiación y tráfico ilícito de medicinas**

Este problema es una variación específica del anterior tipo de acto corrupto, que por su gravedad merece un desarrollo particular. Las medicinas que se reparte a los establecimientos de salud son tomadas del *stock* correspondiente por parte de funcionarios del sector. Este acto corrupto se realiza en dos niveles. El primero involucra el uso particular de los medicamentos, para “tener en casa” en caso de que el funcionario o alguien de su familia se enferme. El segundo nivel de apropiación está asociado con la existencia de una suerte de “mercados negros” de medicamentos, en donde éstos se comercializarían a un costo menor que el de los servicios de salud y, desde luego, que los establecimientos privados. No se ha podido comprobar esa existencia, pero en todo caso, el control sobre los *stock* de medicinas es deficiente y constituye un riesgo.

- **Discriminación en zonas rurales**

Si bien no se puede tipificar legalmente esto como un acto de corrupción, desde la perspectiva comprensiva que estamos utilizando (véase 1.1.), la discriminación —que es más marcada en zonas rurales, pero no exclusiva de ellas— alimenta la corrupción estructural de la relación entre el Estado y la sociedad. Los funcionarios de salud que no son de la zona, sino que cumplen con un servicio civil, pueden discriminar y tratar mal a los pacientes que se atienden en las postas de salud. Este maltrato pasa por no brindar información completa sobre programas de salud, cobrar por servicios gratuitos o cobrar un poco más por servicios con costos menores, no cubrir las horas de trabajo requeridas, hasta maltratar física y psicológicamente a los pacientes. Tal como en el estudio realizado en Lambayeque (Rotta Castilla, 2004: 63), cuando se ha mencionado este problema, algunas fuentes en el sector han argüido que la causa está en una mezcla de factores (lejanía de la ciudad, bajos salarios, pésimas condiciones para el ejercicio médico) que desemboca en conductas agresivas en contra de la población residente. Sin embargo, entre esos factores no se menciona la discriminación racial o socio-económica que, desde nuestro punto de vista, parece ser determinante de ese tipo de conducta. Este punto se trabajará con

detalladamente más adelante, al tratar las explicaciones estructurales a la corrupción en la región (3.3.1.).

II.2. Administración de justicia

Cuando a la población se le pregunta por qué instituciones cree que deberían combatir la corrupción, responde que el Poder Judicial debe estar encargado, con un 19% de respuestas espontáneas (véase la Tabla 4). En general, entre la población de la región parece estar claro que la administración de justicia es un eje importante en la lucha contra la corrupción, al menos en el aspecto punitivo.

Tabla 4
Junín: Instituciones que deberían combatir la corrupción

Orden	Institución	Porcentaje de menciones espontáneas
1	Gobierno central	39
2	Policía Nacional	33
3	Poder Judicial	19
4	Congreso de la República	19
5	Defensoría del Pueblo	13
6	La ciudadanía	11
	Gobierno Regional	11
8	Ministerio Público	10
9	Fuerzas Armadas	6
10	Contraloría General de la República	5
11	Municipios	4
	Iglesia	4
	Profesores	4
	Familia	4
15	Partidos políticos	3
16	Medios de comunicación	2

Fuente: Proética, 2004-b.

Pero al revisar la Tabla 1, la que presenta los niveles de percepción de corrupción en Junín según instituciones, se observa que precisamente es el Poder Judicial el que lidera la lista, con un 73% (sostenido

además, pues obtuvo 72% en 2003); mientras que la Fiscalía de la Nación —una institución cuyas atribuciones y funciones generalmente son subsumidas por parte de la población dentro de las del Poder Judicial, con lo cual sus responsabilidades terminan siendo “diluidas” dentro de las de éste— obtiene un 17% en 2004. Tamaña incoherencia provoca entre la población una inevitable desazón frente a la capacidad del Estado para resolver los problemas de corrupción, cuando instituciones sobre las que recae parte importante del peso para solucionarlos aparecen ante aquella como corruptas. A continuación se analizará los problemas detectados en este Poder del Estado, así como también en el Ministerio Público y, finalmente, se evaluará el papel de los abogados.

II.2.1. Poder Judicial

Reproduciendo regionalmente un resultado nacional, el Poder Judicial de Junín aparece como la institución que es percibida como la más corrupta por parte de la población, obteniendo en el año 2004 un 73% de menciones espontáneas, que es estadísticamente lo mismo que el 72% que consiguió en 2003. Los números correspondientes al Perú, en esos mismos años fueron 74% en 2003 y 70% en 2004, pero siempre por delante de las demás instituciones.

Lamentablemente, esta investigación ha detectado una gran cantidad de riesgos de corrupción en la administración de justicia en lo que respecta a este Poder del Estado¹⁰. En lo que sigue de este acápite se describe brevemente los actos corruptos más recurrentes o graves encontrados.

¹⁰ Pero no necesariamente de corrupción efectiva. Según la III Encuesta Nacional sobre Corrupción, sólo el 2% de las personas que realizaron trámites en un juzgado en Junín (30% de la muestra), reconoce haber pagado una coima. Ciertamente, se trata de un resultado sorprendente, más aún cuando existen los elevados niveles de percepción de corrupción en este Poder del Estado. Ello, por supuesto, no desvirtúa ninguno de los resultados de este Informe, que se concentra en analizar los riesgos de corrupción y no la incidencia objetiva de actos corruptos.

- **Corrupción “hormiga”**

Al realizar la investigación sobre corrupción en la región Lambayeque, una fuente del Poder Judicial se refirió con este término a aquellas constantes coimas menudas pagadas para realizar o agilizar trámites (Rotta Castilla, 2004: 45). Se trata principalmente de cobros que van entre cinco, diez o hasta veinte soles, ejecutados principalmente por personal administrativo del Poder Judicial o por personal auxiliar de los despachos judiciales a los usuarios. Generalmente se justifican bajo la excusa de la falta de materiales de oficina (papel, tinta para las máquinas o lapiceros). Es el tipo de corrupción más extendido en el Poder Judicial y con el que los ciudadanos se topan más frecuentemente. Esto puede haber llevado a la naturalización del mismo, y ya son los propios usuarios de la institución quienes ofrecen la coima bajo la forma de una propina o de una colaboración. Si bien se trata de montos muy pequeños, si se toma en consideración cuántos trámites se requiere realizar en un proceso judicial, la suma de todos ellos llega a significar un alto precio por acceder a los mecanismos de justicia.

- **Apropiación de recursos**

También en pequeña escala se da este tipo de acto corrupto, que no requiere mayor explicación. A primera vista, tomar un poco de papel o quedarse con uno o dos soles por concepto de movilidad, puede resultar imperceptible, pero al igual que en el caso anterior, la suma de estos pequeños robos contribuye a ahondar la grave crisis de recursos del Poder Judicial. En la Tabla 5 se muestra las conclusiones de la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia sobre la cantidad de recursos económicos que le falta a las distintas instituciones de la administración de justicia solamente para funcionar de manera apropiada. Allí se demuestra que al Poder Judicial le falta un 80% de recursos económicos solamente para funcionar normalmente (ya no cabe hablar de cuánto faltaría para implementar las recomendaciones de la CERIAJUS para tener una justicia eficiente). Ante esos datos, cualquier reducción en las fugas de recursos resulta siendo vital para el mejoramiento de la atención.

Tabla 5
Presupuestos reales y necesarios de la administración de justicia

Institución	Presupuesto 2004	Presupuesto necesario para el normal funcionamiento	Variación en S/.	Variación en %
Poder Judicial	553'600,000	995'240,253	441'640,253	80%
Ministerio Público	273'349,404	391'771,660	118'422,256	43%
CNM	10'074,450	11'847,924	1'773,474	28%
Tribunal constitucional	11'600,000	13'600,000	2'000,000	27%
Academia de la magistratura	7'710,000	8'906,163	1'196,163	26%
INPE	145'901,409	161'422,504	15'521,095	21%
MINJUS	24'211,878	24'638,962	427,084	2%
Total	1,026'447,141	1,607'427,466	580'980,325	57%

Fuente: CERIAJUS, 2004.

• Reuniones informales con las partes

Este es uno de los mecanismos de corrupción más importantes registrados en la región, porque a través de estas reuniones se puede llegar a canalizar el proceso a favor de la parte interesada. Este tipo de encuentros personales son imposibles de controlar, porque se concretan generalmente en almuerzos u otras comidas ofrecidas al juez, que escapan a las regulaciones institucionales sobre las reuniones formales con las partes dentro de los ambientes del Poder Judicial. Debe mencionarse que las reuniones de abogados o de litigantes (o ambos) con un magistrado que está viendo su caso, son muy comunes en el país (CAJ, 2003 y Rotta Castilla, 2004) y también en América Latina (Lozano y Merino, 1998).

• Manejo de tiempos judiciales y lenguaje

Los plazos casi nunca se cumplen en la administración de justicia, debido a la voluminosa carga procesal que aqueja al sistema. Esta carga está en una doble relación con la corrupción (también con la ineficiencia). De una parte, al haber tanto trabajo judicial, se puede utilizar la flexibilidad de los plazos para cometer actos corruptos o pedir dinero u otros bienes o servicios al litigante para que su proceso

se cumpla dentro de los plazos. De otro, lado, se puede retrasar a propósito un proceso para favorecer a una parte interesada en que la conclusión de éste no salga. El retraso trae, sobre el sistema, más carga de trabajo, manteniendo o incrementando la carga procesal. Por ello, es que hay una relación de ida y vuelta entre estos dos aspectos, alimentándose mutuamente. Por su parte, el propio uso del lenguaje judicial es un riesgo de corrupción, porque lo críptico del mismo permite lecturas ambiguas de parte de los abogados y de los administradores de justicia, de quienes dependen los ciudadanos para entender resoluciones que para ser públicas no sólo requieren darse públicamente, sino ser claras. La percepción de desazón del ciudadano no iniciado en el lenguaje judicial ante éste ha sido motivo de análisis de las ciencias sociales (Nuggent, 1996). La situación es ciertamente más grave para los pobladores de zonas rurales de la región que, según los datos sobre la calidad y el logro educativo, han pasado por procesos de alfabetización precarios. Además, el mantenimiento de un lenguaje judicial es uno de los obstáculos a la participación de la ciudadanía a través de la vigilancia de los procesos y de las resoluciones.

- **Poder delegado en auxiliares**

La carga procesal también trae como consecuencia que los magistrados deleguen gran parte de sus funciones en los auxiliares judiciales. En la práctica, éstos pueden llegar a tener la capacidad de elaborar resoluciones que el juez simplemente firma. La menor preparación profesional y moral (aunque esto no significa que haya jueces sin criterio o moralmente reprobables) de estos personajes puede favorecer que se cometan actos corruptos a través de la puesta en práctica de su poder en reuniones informales con las partes o con los abogados.

II.2.2. Ministerio Público – Fiscalía de la Nación

Como ya se ha mencionado al inicio de esta sección sobre corrupción en la administración de justicia, para la población no está del todo clara la definición y las funciones del Ministerio Público. Este, en sí mismo,

es un problema relevante, pues trae como consecuencia que se carga al Poder Judicial con más trabajo (parte importante de las quejas y las denuncias sobre fiscales, por ejemplo, se hacen a la CODICMA del Poder Judicial en vez de a la oficina de control interno del Ministerio Público), así como con una imagen más negativa, pues ambas instituciones están confundidas como si fueran una sola y, de esta forma, la ineficiencia en el Ministerio Público repercute sobre la percepción del Poder Judicial y, en menor medida, viceversa.

En la Tabla 6 se muestra los datos sobre denuncias contra fiscales ante la oficina distrital de control de esta institución. Como se puede apreciar, los principales rubros son el prevaricato y el abuso de autoridad. Ambos, en el fondo, son categorías que implican hechos muy similares; es decir el delito que comete un funcionario público al faltar, a propósito o por ignorancia, a las obligaciones correspondientes a su cargo. Entre los denunciante cunde la impresión de que generalmente se prevarica a propósito, a raíz de coimas u otro tipo de actos corruptos entre el fiscal y “la otra parte”.

Tabla 6
Junín: Denuncias contra fiscales entre enero y julio de 2004

Prevaricato	17
Abuso de autoridad	7
Abocamiento indebido de autoridad a procesos en trámite	1
Omisión de denunciar	1
Total	26

Fuente: Comisión Distrital Descentralizada de Control Interno.

Los principales problemas de corrupción detectados son los siguientes:

- **Injerencia irregular de las partes en la investigación**

La naturaleza de las funciones de los fiscales ubica a éstos en un lugar privilegiado y muy sensible para actos de corrupción. Estos funcio-

narios tienen la potestad para terminar con una investigación incómoda o para iniciarle el proceso judicial a una persona natural o jurídica, las cuales, sumadas a un relajamiento de los controles institucionales internos y a aspectos transversales (que se verán más adelante en el punto 3.1.), favorecen que las partes interesadas den coimas o para archivar o acelerar un proceso de investigación con el fin de beneficiarse. Debe argumentarse también que evitar que el proceso llegue a instancias judiciales es un estímulo de peso para que las personas involucradas busquen terminar con la investigación fiscal, pues un juicio implica costos elevados y la siempre atemorizante amenaza de la cárcel y la suspensión de la libertad individual, en los casos penales.

La injerencia de las partes interesadas en el derrotero de la investigación no necesariamente se materializa a través de coimas; sino que puede haber algún otro tipo de presión, sea política o económica, pues enfrentarse al poder —una de las acciones más difíciles de la lucha anticorrupción— suele amedrentar a funcionarios públicos poco preparados para este tipo de tareas. A veces, en los casos de abdicación, el fiscal puede renunciar a ver un caso por temor a chocar con esos intereses poderosos, sin que éstos hayan ejercido presión alguna, sino por un cálculo costo-beneficio.

• **Injerencia en casos de importancia pública**

Cuando las investigaciones o acciones fiscales se refieren a escándalos denunciados públicamente o a hechos que son de conocimiento de la población, generalmente hay cobertura mediática sobre sus incidencias, por lo que una acción corrupta del fiscal (debida a la presión de una de las partes o a una abdicación de funciones) tiene efectos mucho mayores sobre la percepción de corrupción. Debe hacerse la anotación de que no es sólo una cuestión de magnitud, sino que este tipo de casos —desalojos o clausuras de locales, por ejemplo— se pueden prestar para la oferta de coimas de parte de los empresarios afectados.

- **Lentitud en las investigaciones**

Como en el Poder Judicial, aunque sin llegar a sus extremos, la carga de trabajo es muy elevada¹¹. Esto provoca que las actividades de los fiscales estén retrasadas y, tal como en el Poder Judicial también, esta situación se convierte en un caldo de cultivo para actos de corrupción, como la pedida de dinero u otros bienes para acelerar el trabajo de un expediente, para mantenerlo detenido o incluso perderlo. Además, así no hubiera actos de corrupción cometidos, la demora siempre puede llevar a algunas de las partes a elaborar suspicaces interpretaciones de la misma. El alto porcentaje de denuncias a fiscales por prevaricato (65% del total), frente a las otras categorías, es un indicador de estas suspicacias.

II.2.3. Abogados

Si bien se trata de actores privados, los abogados son un engranaje importante dentro del sistema de administración de justicia. De hecho son el elemento complementario en los actos corruptos que se cometen en tal sistema; por lo que con la inclusión del análisis de estos actores se estaría completando la relación corrupto-corrupor dentro del mismo.

Los principales riesgos y problemas de corrupción detectados con respecto a la práctica privada del derecho por parte de los abogados han sido los siguientes:

¹¹ Según la III Encuesta Nacional sobre Corrupción, en Junín casi la cuarta parte de la población (23%) ha presentado una denuncia a la Fiscalía. Junto con Tacna (25%) y Lima provincias (23%), son las regiones que ofrecen los mayores porcentajes a nivel nacional (promedio nacional: 14%). Esto abona a favor de la tesis de la cierta judicialización de la vida cotidiana. Del porcentaje en Junín, el 9% reconoce haber pagado una coima al momento de presentar su denuncia.

- **Flujo entre la práctica privada y el ejercicio público**

En principio, este no tendría por qué ser un riesgo de corrupción; sin embargo, debido —en primer lugar— a que los mecanismos de control (sanción y prevención) sobre el ejercicio de la magistratura no están suficientemente afinados y —segundo— a que no existe propiamente una carrera pública en la magistratura, las relaciones de familiaridad entre abogados y jueces se vuelven un elemento que facilita la realización de actos de corrupción. Este tipo de relaciones se pueden alimentar de distintas maneras, una de las cuales es este flujo que existe entre la práctica privada del derecho de forma individual o en estudios de abogados y entre el ejercicio público del mismo, en la magistratura. Las relaciones que se forjan en ese tránsito, en ambas esferas, pueden ser de utilidad en cualquier momento: a un abogado que ha conocido magistrados, le pueden servir estas relaciones si es que sus casos llegan a ser vistos por algunos de sus amigos o conocidos; mientras que para un juez, que ya sabe que un abogado es corrupto o corrompible, puede resultarle más sencillo inducir a éste a un acto de corrupción si es que está viendo un caso suyo.

- **Reuniones informales con jueces**

Si la familiaridad no es una precondition de un acto de corrupción, puede construirse en el momento en que un abogado y un juez, anónimos entre sí, se encuentran en un caso. En esta situación, como ya se ha visto cuando se hablaba de los riesgos de corrupción en el Poder Judicial, el abogado puede recurrir a invitar al juez —o incluso al auxiliar judicial— a reuniones en las que se puede desde conocer la situación de los avances del caso hasta, según vayan las relaciones, plantear la compra del resultado del mismo. Por supuesto, todo el proceso puede tomar varias reuniones.

- **Estafa a clientes**

Este parece ser uno de los problemas más comunes. Un abogado, para asegurarse o expandir la cartera de clientes, puede ofrecer a los potenciales clientes ganar los casos. Para ello hace ostento de sus relaciones con jueces del Poder Judicial, para darle seguridad a la

persona natural o jurídica que esté buscando sus servicios, de que el resultado saldrá a su favor e, incluso, se puede ofrecer que tal resultado saldrá en plazos que no sean tan excesivos como suelen ser los del PJ. Todo lo que el abogado ofrece puede, perfectamente, ser absolutamente falso, pero debido a la alta percepción de corrupción en el PJ, cada una de esas ofertas se vuelve creíble.

- **Uso de “capital simbólico” para canalizar procesos judiciales a su favor**

Esta es una forma particular del anterior riesgo de corrupción, pero que tal vez no resulte tan extendida como, por ejemplo, en Lima. En este caso, la influencia de un abogado sobre un operador de justicia, está determinada por la reputación o fama que aquel puede poseer dentro de la comunidad del derecho, porque puede tratarse de un jurista connotado en la región, puede ser un profesor de la universidad o un ex magistrado de la Corte.

- **Abogados de oficio: pedidos de dinero a clientes**

Este problema afecta directamente a aquellos individuos más pobres cuando se ven enfrentados a la justicia. Los riesgos están en que no hay una forma apropiada de ejercer el control sobre pedidos de dinero al litigante, supuestamente para realizar trámites inexistentes o para pagar coimas a otros miembros del sistema de justicia. Por supuesto, la ignorancia y la alta percepción de corrupción que está extendida sobre el Poder Judicial, son elementos condicionantes de este problema.

II.3. Policía Nacional

Esta institución es bastante cuestionada por la población. Ello se nota en la Tabla 1, en la cual aparece como la segunda institución percibida como la más corrupta por la población de Junín (70%), después del Poder Judicial. Sí debe mencionarse que la percepción con respecto al año pasado, 2003, ha descendido en una proporción que es estadísticamente significativa (de 77% que obtuvo entonces, lo cual la ubicaba

como la primera). Sin embargo, lo relevante al respecto es que se trata de una percepción muy elevada, que además sigue el patrón nacional, y que, por lo tanto, requiere de explicaciones.

La cercanía de esta institución con la población puede ser una de ellas. En tal sentido van la interacción cotidiana con algunos policías que no se comportan de manera íntegra en el desempeño de sus funciones (cobrando coimas a automovilistas), las noticias sobre malos policías que abusan de sus atribuciones para cometer asaltos o asesinatos, o simplemente la ineficiencia ante la delincuencia que campea, sobre todo, en la gran ciudad de Huancayo.

Con la transición a la democracia, el Ministerio del Interior promovió la realización de un estudio de los principales problemas de la policía. En cuanto a los actos corruptos, el informe de la comisión, conocido como “libro verde”, identificó una amplia gama (PNP 2002). Tales conclusiones, al ser contrastadas con la realidad regional, sirvieron también como orientación de la investigación para este Informe sobre riesgos de corrupción en Junín. Finalmente, los riesgos de corrupción en la institución policial serán presentados separando dos ámbitos: la administración y las operaciones.

• **Administración**

Acá se incluyen las situaciones que involucran la posibilidad de un uso corrupto de los recursos de la institución o que pueden afectar la eficiencia administrativa de ella:

- Distribución de combustibles para las unidades motorizadas: El riesgo de corrupción con respecto a este problema está en que no existen mecanismos de control adecuados para verificar que el combustible destinado a las patrullas llega a estas unidades en la cantidad establecida. El gasto en combustible es elevado por parte de la institución policial (más aún considerando el tipo de patrullas “4x4” que se compró durante los años noventa sin tener en cuenta el elevado consumo de éstas), y la apropiación de este recurso puede llegar a significar a los comisarios o a los funcionarios de abastecimiento un buen ingreso extra.

- Reasignaciones y transferencias: Este riesgo se explica porque hay ubicaciones policiales “deseadas” e “indeseadas”. La seguridad de los bancos es un ejemplo del primer tipo, porque la empresa financiera retribuye con un ingreso extra por una actividad que ciertamente importa un peligro para la vida mayor del policía. Las comisarías en pueblos distantes suelen ser ejemplos de las ubicaciones no deseadas por los efectivos policiales. Tanto para lograr puestos deseados como para no ser enviado a puestos indeseados, la administración policial muestra deficiencias para asegurar el uso racional de sus recursos humanos, lo cual puede deberse a la influencia de intereses económicos en las asignaciones (tráfico de puestos) o al uso de éstas como premio o castigo por parte de los oficiales encargados; y en ambos casos se está hablando de actos de corrupción.

• Operaciones

En este ámbito se han separado los riesgos y problemas de corrupción detectados en el cumplimiento de funciones de seguridad y, en consecuencia, en la relación con el público. Debe precisarse que es este tipo de actos de corrupción el que más afecta la imagen de la institución, mientras que los actos corruptos en el ámbito administrativo, en particular la apropiación de combustible, no son notados por la población, pero son más perjudiciales en términos de eficiencia de la institución. Los riesgos detectados en Junín en el ámbito de las operaciones se encuentran principalmente en:

- Coimas para patrullar las zonas: Si bien no parece ser una práctica muy extendida, algunas fuentes han coincidido en señalar algunos casos en que ante la inseguridad ciudadana reinante, los patrulleros han recurrido al pedido de una tarifa a los vecinos para continuar el patrullaje de un barrio, aduciendo la falta de combustible para las unidades (tómese en cuenta el problema de corrupción administrativa de apropiación del combustible para las patrullas mencionado recién). Al respecto, el 13% de vecinos de Huancayo habría realizado el pedido a las

respectivas comisarías para que se patrulle su zona, y 11% de los mismos se vieron ante la necesidad de pagar una coima, sea al comisario o a los patrulleros, según la III Encuesta Nacional sobre Corrupción.

- Pedidos de “donaciones” a ciudadanos: Se trata de los conocidos pedidos de los efectivos policiales para que se colabore con “la pintura” de la comisaría, con “la gasolina” para la patrulla o incluso con “el desayuno” del efectivo. Tomando en consideración la escasez de recursos de la policía, así como los bajos sueldos de la institución, puede darse el caso de que el dinero entregado por los ciudadanos efectivamente sea utilizado para aquello que el policía lo pida. Pero el punto no es ese, sino que el hecho en el cual el ciudadano se ve impelido por los policías a entregarles un dinero que no debería —así sea para colaborar con la institución—, trayendo como consecuencia que el lazo entre el Estado y la sociedad se ve cargado de elementos que no están estipulados en el “contrato social”, como este impuesto impredecible y espontáneo a la seguridad ciudadana.
- Coimas para realizar trámites policiales: Se trata de pedido de dinero a los ciudadanos ya no como colaboración, sino para realizar o para agilizar un trámite policial. Según los datos para Junín de la III Encuesta Nacional sobre Corrupción, un 41% de pobladores presentó alguna denuncia en una comisaría de la región. De ese porcentaje (que no es tan elevado con respecto a otras regiones del país, pues el promedio nacional es 42%), el 18% manifiesta haber tenido que pagar una coima al momento de hacerlo.
- Relajamiento del control en las carreteras: Este es el más grave de los problemas de corrupción detectados. El tráfico ilícito de madera es una actividad muy rentable, pero a la vez requiere de una fuerte inversión, por lo que sólo puede ser ejercida por actores con poder económico. El problema se encuentra en que

ese poder económico puede ser utilizado para relajar el control policial en la ruta de la madera ilícita, con tal de proteger el negocio. Los montos económicos involucrados y el daño que repercute sobre la naturaleza (deforestación) exigen un mayor conocimiento del problema y un mayor compromiso de parte de las autoridades.

II.4. Gobierno Regional

En la tabla sobre percepción de corrupción de las instituciones regionales (Tabla 1), el Gobierno Regional se ubica en quinto lugar con un 43% de menciones espontáneas en el año 2004. En el año pasado, 2003, la percepción de corrupción sobre esta institución fue de 31%, o sea que de un año para el otro este indicador ha aumentado más de diez puntos: una diferencia estadísticamente clara. Ello, como en los casos anteriores, no quiere decir que esta institución sea en efecto la quinta más corrupta de Junín; pero un resultado como ése exige un análisis de qué es lo que está pasando con su desempeño ante la población.

En ese mismo sentido, según la documentación recogida en la Defensoría del Pueblo de Junín, la cantidad de las denuncias sobre el Gobierno Regional no ha sido importante, ni comparable a las que ha habido por ejemplo contra la DREJ, la PNP o la municipalidad provincial de Huancayo (Defensoría del Pueblo, 2004-b: 507-508; véase también la Tabla 6, más adelante). La información recogida para este Mapa de Riesgos, pese a que ha detectado riesgos importantes y graves de corrupción que se presentan a continuación, no ha podido corroborar que se haya dado una gran cantidad efectiva de actos corruptos menores (aunque tampoco es el interés primordial de este estudio ese tipo de análisis, sino concentrarse en las condiciones que constituyen riesgos que pueden favorecer el que aquellos se cometan). Al parecer, la percepción de corrupción sobre esta institución se sostiene más en los escándalos mediáticos que en niveles reales de incidencia de actos corruptos; todo ello ciertamente reforzado y favorecido por la escasa capacidad política del Gobierno Regional para

manejarse en un ambiente dominado por los medios de comunicación y, sobre todo, por la falta de transparencia y claridad que domina la gestión ante la población¹².

Hay dos tipos de factores que pueden ayudar a comprender la alta percepción de corrupción en el Gobierno Regional. En primer lugar, se encuentran los actos corruptos —reales o percibidos— que allí se cometen; y, segundo, la evaluación negativa del desempeño anticorrupción de esta institución que realiza subjetivamente la población.

En lo que corresponde al primer factor, a través de la investigación llevada a cabo para este Informe, se ha detectado y sistematizado importantes riesgos de corrupción en el Gobierno Regional. Los más graves —y a la vez más sensibles— tienen que ver con dos tipos de problemas que son percibidos por la sociedad regional mediante la discusión pública en medios de comunicación: el clientelismo político y las irregularidades en contrataciones y adquisiciones.

• Clientelismo político

No sólo la población encuentra que éste es un problema grave dentro de esta institución, sino que es un riesgo que ha sido corroborado a través de distintas fuentes del sector público para este Informe. En realidad, para precisar este dato, el ingreso de personal al sector público a través de las relaciones políticas es un fenómeno que está presente en casi todas las instituciones en todos los niveles del Estado. Aunque se trata de un hecho más marcado particularmente en las instituciones cuyo gobierno depende de procesos políticos electorales y que, por lo tanto, se renueva cada cierto periodo de años. En términos

¹² Al respecto, a junio de 2004, el Gobierno Regional de Junín salió muy mal evaluado por la medición de la Defensoría del Pueblo sobre algunos componentes de gobernabilidad. En el Índice de Buen Gobierno, obtuvo 0.40 (en una escala de 0.00 a 1.00), el menor resultado entre los 25 GR. Particularmente, en el componente de transparencia, obtuvo 0.122 (rango entre 0.000 y 0.300), que si bien no fue el más bajo, sí estuvo por debajo de la media; y en el componente de acceso a la información, 0.075 (rango entre 0.000 y 0.250), sólo más alto que Apurímac (Defensoría del Pueblo, 2004-a). Después de publicado tal estudio, el GR Junín mejoró su portal electrónico.

generales, ante la ausencia de una carrera pública que asegure una gestión despolitizada, las autoridades, al llegar al poder, optan por encomendar puestos claves de la institución a allegados de confianza; y éstos, a su vez, también se ven en la necesidad de tener personal de confianza a sus órdenes. En el Gobierno Regional de Junín, esta situación se ha manifestado en dos planos. En primer lugar, los cambios en el primer semestre de 2004 en el plano de la alta dirección correspondieron a una dinámica entre clientelismo político del movimiento político oficial y “voluntad técnica”. Mientras que en el plano de los mandos medios, según la investigación realizada para este Informe, los cambios con matices políticos han traído una esperable incomodidad entre el personal estable —que, además, se repite con cada gobierno— y que contribuye a la falta de motivación hacia el logro de los objetivos de desarrollo.

Una manifestación indirecta y probablemente inconsciente del clientelismo está en la relación de la autoridad pública con los espacios oficialmente reconocidos de participación ciudadana. En el caso del Consejo de Coordinación Regional, hubo críticas sobre los mecanismos de acreditación de las instituciones para inscribirse. En la práctica, la elección de los representantes civiles al CONCOREJ habría terminado favoreciendo a instituciones y personas cercanas al gobierno. De otra parte, en el caso del presupuesto participativo, los problemas han tenido que ver con la realización de las convocatorias para las reuniones (comunicación deficiente a la sociedad civil), así como con los plazos no cumplidos para llevar a cabo este proceso.

Una consecuencia siempre posible del clientelismo político (y del nepotismo, que no se ha registrado aquí, tiene los riesgos similares al clientelismo, excepto por la importante barrera que constituye la tipificación penal) es el divorcio entre intereses políticos e intereses regionales de desarrollo, puesto que el personal que entra al sector público a través de estos mecanismos, pese a tener apoyo y confianza política de la autoridad, no necesariamente cumple con los estándares técnicos necesarios para entender el problema del desarrollo ni, por lo tanto, para plantear o continuar de forma adecuada con los proyectos que realmente necesita la región; además de que puede tratarse de

personal cuyas acciones estén más orientadas por objetivos políticos (como ganar electorado para la próxima elección o tapar acusaciones de corrupción o ineficiencia) que técnicos. Al respecto, si se está frente a la decisión de hacer una obra grande, se puede terminar optando por realizar varias obras pequeñas, de poco impacto de desarrollo pero alto impacto político frente a las poblaciones beneficiarias de las mismas. Considerando el rol que tiene el Gobierno Regional dentro del proceso de descentralización, éste es un riesgo enorme, que de darse alimentaría la corrupción como problema en el nivel de la estructura social, es decir, en vez de contribuir a recomponer el vínculo político entre Estado y sociedad, se va a continuar yendo en el sentido del subdesarrollo.

• **Contrataciones y adquisiciones**

Este es el aspecto más débil del Gobierno Regional. Hay dos casos que han impactado notoriamente en la opinión pública regional y que, pese a las explicaciones de las autoridades, se han vuelto emblemáticos de las acusaciones de corrupción en contra de esta institución. Se trata de los casos del “logotipo” del Gobierno Regional y de la carretera Huancayo-Sapayanga-Pucará.

- **Logotipo:** Cuando se inició el periodo de gobierno, se hizo un concurso público para crear el logotipo que identificase al Gobierno Regional de Junín. El problema asomó primero cuando se conoció que el monto otorgado al ganador del concurso ascendía a alrededor de 8 mil quinientos nuevos soles. Para la opinión pública de la región, era un precio demasiado alto por lo que se consideró un trabajo que no valía tanto. Además, la falta de transparencia con que se llevó el proceso echó más leña al fuego: no se hizo un concurso público apropiado, sino que se esperó a que el logotipo estuviera terminado para presentarlo a la comunidad, más allá de que los tiempos no se respetaron. Entretanto, un diario local destapó la noticia y se volvió un escándalo. Pero el asunto no terminó allí, sino que se volvió realmente grande cuando se supo que el ganador del concurso

había pasado a formar parte de la institución. Ahora, entre la población, el logotipo de la región pareciera haberse vuelto el ícono de la corrupción asociada al Gobierno Regional de Junín. O sea, es lo primero que se le viene a la mente a la gente cuando se le pregunta por corrupción en esa institución.

- Carretera Huancayo-Sapayanga-Pucará: En cierta forma, esta importante obra sintetiza los problemas de transparencia del Gobierno Regional. Y es que no basta con cumplir la ley de acceso a la información (aunque, como se verá más adelante, con respecto a los problemas transversales a todas las instituciones, las dificultades y reticencias para cumplir esta ley también está presente aquí), sino que debe haber otros mecanismos de comunicación política entre el Estado y la ciudadanía. La ejecución de esta obra ha demorado demasiado y el presupuesto se ha tenido que ampliar. Ello, enmarcado dentro de la falta de una posición clara de parte del Gobierno Regional (que se defiende atribuyendo los problemas a factores “imponderables”), ha llevado a interpretaciones de todos los calibres, incluyendo evidentemente las denuncias por corrupción. Alrededor de este escándalo se mueven también otros elementos, como la falta de decisión y apremio del Consejo Regional para investigar el caso; y, como es de esperarse, al igual como en el escándalo anterior, tampoco hay sanciones.

El segundo factor que ayuda a entender la elevada percepción de corrupción que tiene la población con respecto al Gobierno Regional, tiene que ver con la evaluación de su desempeño anticorrupción que hacen los ciudadanos.

En la Tabla 5 se observa los datos según institución para la región Junín, y se puede notar claramente que hay una desazón de la población con respecto a lo que puede hacer el gobierno de su región en contra de la corrupción. Hay un 52% de habitantes que están de acuerdo en que el desempeño del Gobierno Regional ha sido “malo” en contra de la corrupción. Es decir, más de la mitad de la población

no ha encontrado una voluntad clara de parte de esta institución para combatir los problemas de corrupción.

Tabla 5
Junín: Evaluación social del desempeño anticorrupción

Institución	Desempeño (en porcentajes)				Excelente
	Muy bueno	Bueno	Regular	Malo	
Gobierno Central	0	0	4	38	57
Policía Nacional	0	0	6	39	54
Poder Judicial	0	0	5	41	53
Gobierno Regional	0	0	4	42	52
Partidos políticos	0	0	5	47	47
Congreso	0	0	7	47	45
Fiscalía de la Nación	0	0	10	49	39
Municipalidades	0	0	3	61	35
Fuerzas Armadas	0	1	10	56	31
Contraloría	1	0	8	57	29
Defensoría	0	0	16	58	24
Empresas	1	1	9	59	23
Prensa escrita	0	1	15	63	20
Radios	1	0	15	69	14
Familia	1	4	33	51	10
Iglesia Católica	0	3	36	50	9

Fuente: Proética, 2004-b.

Pero el dato principal con respecto a esta tabla se encuentra en que solamente el Gobierno Regional de Junín, junto con otras tres instituciones (el Gobierno Central, la Policía Nacional y el Poder Judicial) son las únicas del grupo en que la evaluación abiertamente negativa de su desempeño (la categoría “malo”) obtiene resultados mayores inclusive que una poco convincente evaluación de “regular” (que es la categoría en que cae la mayoría) o un balance aprobatorio (“bueno”, “muy bueno” o “excelente”), que no es alcanzado por ninguna institución, aunque algunas privadas como la familia o la Iglesia se acercan un poco más.

II.5. Municipalidades

Las municipalidades son instituciones que presentan riesgos elevados de corrupción. La falta de preparación de los funcionarios, autoridades y la falta de controles institucionales y sociales apropiados, son las condiciones que permiten el desarrollo de la elevada percepción de corrupción (37%) existente entre la población de la región. Los hechos que alimentan esa percepción tienen que ver con el nepotismo, el clientelismo y el manejo irregular y poco transparente de los recursos públicos, en especial en lo que corresponde a las compras públicas y a las ejecuciones de obras, que son el más sensible de los aspectos de la relación entre municipios y pobladores. Entre las municipalidades de la región, la más importante es la de la ciudad capital, la Municipalidad Provincial de Huancayo. Como se aprecia en la Tabla 6, ella se encuentra entre las más quejadas instituciones de la región.

Tabla 6
Instituciones más quejadas ante la Defensoría del Pueblo
(11-04-2003 al 10-04-2004)
(en porcentajes)

Institución	Quejas
Oficina Defensorial de Junín	
Dirección Regional de Educación	26.77
Ministerio de Salud	9.87
PNP	5.21
Municipalidad de Huancayo	3.89
RENIEC	3.22
Otras instituciones	51.04
Ámbito nacional	
Ministerio de Educación – DRE's	16.95
Oficina de Normalización Previsional	12.89
PNP	4.52
Ministerio de Salud	3.78
Poder Judicial	3.31
SEDAPAL	1.04

Fuente: Defensoría del Pueblo, 2004-b: 489 y 508.

Por otra parte, las denuncias contra municipalidades ante la Contraloría General de la República alcanzan, lo cual se explica por la cantidad de municipios existentes en el país. A continuación se detallará los principales riesgos de corrupción encontrados en los municipios de la región.

- **Contrataciones de personal**

De la misma forma que en el resto del sector público, la ausencia de una carrera pública moderna y racional, es un enorme riesgo de corrupción, porque, por un lado, la autoridad puede disponer de los puestos más importantes —de confianza— de acuerdo a su criterio, sea éste político o meramente corrupto. Y, del otro lado, hay puestos que son intocables y en los cuales se ha enquistado un tipo de personal durante años, pero no por responder a criterios de eficiencia, sino por mantenerse escudado bajo un tramado legal que no ayuda a combatir ni la impunidad ni la ineficiencia, sin por eso romper con derechos laborales. En ambas situaciones, se tiene como resultado que priman intereses particulares o grupales o políticos antes que los intereses de desarrollo de la localidad.

- **Irregularidades en trámites**

La complejidad administrativa es, en cualquier institución del mundo, un riesgo de actos de corrupción. En las municipalidades, los ciudadanos realizan una importante cantidad de trámites, siendo los principales la solicitud de licencias de funcionamiento, los procesos de formalización y el pago de arbitrios. Precisar en cuál de ellos hay mayores riesgos sería aventurado y, en realidad, no es pertinente dentro de los límites de este Informe. En la Tabla 7, se presenta una serie de trámites municipales según su porcentaje de uso y su incidencia de coimas pagadas, solamente para ilustrar la cantidad de actos corruptos efectivamente registrados alrededor de los mismos, de acuerdo a la III Encuesta Nacional sobre Corrupción.

Tabla 7
Junín: pago de coimas en trámites municipales
(en porcentajes)

Trámite	Uso del trámite		Pago de coima	
	Junín	Perú	Junín	Perú
Obtener actas de nacimiento o matrimonio	53	62	4	4
Instalar o mantener agua potable y desagüe	52	53	2	3
Pagar el impuesto predial	49	45	1	1
Obtener un registro de propiedad o inmueble	31	35	3	2
Obtener permiso de construcción o demolición	26	21	8	4
Hacer que se recoja la basura	23	19	0	2
Obtener licencia de funcionamiento de un local	23	15	4	8
Solicitar licencia de construcción o remodelación de vivienda	17	15	3	3
Trabajar o vender en la vía pública	25	11	12	8
Recuperar el automóvil del depósito	5	8	27	19

Fuente: Proética, 2004-b.

Más allá de estos datos, hay que considerar las diferencias de tamaño, competencias y recursos entre municipios provinciales y distritales. Pero pese a ello, en general, sí se puede llamar la atención sobre la necesidad de simplificar y transparentar los trámites municipales, precisando las competencias de los funcionarios encargados y también abaratando y aclarando los costos de ellos para el ciudadano.

• Irregularidades en adquisiciones y ejecuciones de obra

Los actos de corrupción en torno a las contrataciones y adquisiciones del Estado son los más perjudiciales para la población, pues generalmente se trata de montos de dinero elevados. Al respecto, la encuesta más reciente sobre corrupción de Proética, arroja que en Junín, en los casos en que se ha pagado una coima para ganar una licitación, el monto ha llegado a S/. 1,125. Además de las licitaciones, dentro de las compras de las instituciones estatales también se encuentra el riesgo de las adquisiciones por adjudicación directa (pública o selectiva) y por menor cuantía, procesos en los cuales los niveles de transparencia bajan más aún. Según datos del Consejo Superior de Contrataciones y

Adquisiciones, durante el año 2004, este tipo de procesos llegó al 87% del total a nivel nacional. Sin embargo, el monto reunido de estos procesos significó el 38% de todo el dinero invertido en compras reportado a CONSUCODE; pero ello no quiere decir que los más de cinco mil millones de nuevos soles sean poca cosa. Además, los municipios provinciales y distritales acumularon el 11% de ese monto total, a través de la realización del 30% de los procesos de adquisición del Estado¹³.

• **Irregularidades en el programa del vaso de leche**

Este es un programa sumamente sensible para la población por la carga de asistencia social e incluso solidaridad que lleva encima. Sin embargo, un esclarecedor estudio realizado por el Instituto Apoyo (Alcazar *et al.*, 2003) en una amplia muestra a nivel nacional, encontró que hay una serie de “fugas” de los recursos destinados a este programa a lo largo de todo el proceso, desde la asignación en el Ministerio de Economía y Finanzas hasta el reparto de la leche en los hogares. La investigación no tiene por objetivo principal detectar la causa de las fugas, por lo que no se puede precisar que en el origen de ellas haya actos corruptos, ineficiencia o ambas razones; sin embargo, el riesgo de corrupción sobre ellas existe y por eso es importante resumirlas:

1. La primera etapa está constituida por las transferencias mensuales del MEF a las municipalidades. Según el estudio de Alcázar et al., en este momento prácticamente no hay fugas, pero sí retrasos de parte del MEF en cuanto al calendario de pagos.
2. Las asignaciones dentro de las municipalidades para comprar los insumos del programa muestran un nivel de fuga un poco más elevado, pero aún poco significativo. Estas fugas de recur-

¹³ www.seace.gob.pe

- Los económicos estarían más bien relacionadas con malversación de fondos para cubrir otros gastos municipales. El que los datos sean más marcados en distritos rurales parece confirmar la tesis de la malversación para lidiar con la escasez de recursos. Pese a ello, el problema de corrupción radica aquí en los arreglos con los proveedores, en las coimas pagadas por los empresarios para hacerse con la buena pro.
3. La transferencia de parte de las municipalidades a los comités de madres sí muestra niveles elevados de fuga. En algunos casos, la transferencia es realizada por el propio proveedor. Las diferencias entre lo que los comités reciben y lo que se anota en el padrón entregado a la municipalidad da cuenta de que hay un nivel elevado de apropiación irregular de los recursos que pueden explicarse por el incumplimiento del proveedor para entregar lo acordado, por el arreglo entre proveedores y dirigentes de los comités, o por la apropiación de parte de funcionarios municipales del recurso (cuando ésta se encarga del reparto).
 4. Los niveles más notorios de las fugas encontrados por el estudio que se está citando, están en la cuarta etapa, que corresponde a la distribución del producto dentro de los comités de vaso de leche a los hogares beneficiarios. Las explicaciones a este problema están en la falta de control sobre los comités, en las imprecisiones sobre los beneficiados que se encuentran en la ley, en las imprecisiones sobre los criterios de distribución entre los propios comités y, finalmente, a la apropiación directa de los dirigentes. Un aspecto que llama la atención de los datos presentados en el estudio de Alcázar *et al.* es que este problema específico es más marcado en distritos urbanos, en capitales de provincia y en distritos grandes, lo cual podría sugerir que en distritos pequeños y rurales probablemente habría mecanismos sostenidos sobre vínculos comunitarios de solidaridad, para evitar o superar los problemas mencionados.
 5. La quinta etapa, que corresponde a la distribución de los recursos dentro de las familias, también ofrece altos niveles de fuga.

La leche no estaría llegando a los principales beneficiarios, sino que sería utilizada para alimentar también a niños fuera del límite establecido, a adultos (que no necesariamente son madres gestantes o ancianos, beneficiarios secundarios del programa) o incluso se podría entregar una parte dentro del hogar y el resto puede ser vendido para obtener un ingreso extra. Las enormes dificultades del control sobre el ámbito privado de los hogares ayudan a explicar este tipo de fugas.

II.6. Sector agrícola

La percepción de corrupción sobre este sector no es mayoritariamente compartida por la población, a juzgar por la Tabla 1. Tampoco lo es por actores directa o indirectamente más involucrados en la lucha anticorrupción (cuya opinión fue recogida a través de los seis grupos focales). En realidad, el sector ofrece problemas de corrupción que no son excepcionales, en comparación con el resto de instituciones. Pero sí alberga un problema muy grave y perjudicial, no sólo para la región Junín, sino también para las regiones vecinas con las que comparte ceja de selva: el tráfico ilegal de madera. A continuación se describirá éste y otros problemas detectados en el sector.

• Maquinaria

La actual administración tuvo que re-potenciar y luego vender una serie de tractores que habían sido encontrados “canibalizados” durante la gestión anterior. La extensión de esta práctica parece estar relacionada a la falta de control sobre el estado de las máquinas, especialmente las que son destacadas lejos de la sede central. De otra parte, los propios ejercicios de control de la actual administración, han detectado el alquiler de las máquinas a productores privados. El riesgo de que esto siga ocurriendo no es pequeño, puesto que los controles no son efectivos sobre la utilización de la maquinaria en el campo.

- **Manejo del agua**

En el ámbito operativo de la distribución del agua hay riesgos de corrupción, que se manifiestan en problemas que afectan la situación ecológica de la región. El principal es la utilización, por parte de algunas municipalidades, de las franjas marginales de los ríos como espacios para botar la basura o botaderos. La Administración Técnica del Río Mantaro debe mejorar sus mecanismos de control de la utilización apropiada de las aguas para evitar este problema que pone en peligro la salud de las personas.

- **Siembra de coca**

Si bien se encuentra muy cerca de las zonas cocaleras, la información recogida en Junín coincide en que no hay sembríos importantes de hoja de coca para el narcotráfico. En la selva de la región, en Chanchamayo, se ha detectado algunos intentos de expansión de cultivos, sobre cuya erradicación, según los funcionarios competentes, ya se está trabajando.

- **Tráfico ilegal de madera**

Este sí es un problema serio en la región. No tanto por la tala ilegal de árboles de la selva de Junín, como por que a través de esta región pasa parte del tráfico de la madera que sale del país de la selva central. El principal riesgo sobre esto es que se trata de un problema alrededor del cual hay muy poca información, como lo reconocieron nuestras fuentes en el sector: lo único que se sabe a ciencia cierta es que la depredación de árboles en sierra y selva es bastante notoria. Pero también hay otros elementos importantes: lo primero es que se trata de una actividad que requiere de una fuerte inversión para, por ejemplo, meter máquinas y personal, hacer trochas y tener botes en los que movilizarse, por lo que estarían involucradas personas con un fuerte capital económico. Y en segundo lugar, estas personas tendrían capacidad para zafarse de los controles técnicos (la extracción de madera) y de tráfico (en las carreteras).

II.7. Partidos políticos

Los partidos son actores medulares dentro del sistema político. Entre sus dirigentes y militantes se encuentran personas que tarde o temprano pueden verse encargados de desempeñar funciones públicas en el Estado. Por ello, con respecto a los partidos y movimientos políticos no sólo es importante analizar los problemas y los riesgos de corrupción; sino que también es fundamental desmenuzar sus apreciaciones sobre la corrupción en la región y evaluar sus propuestas en contra de la corrupción. Estos dos aspectos se presentan a continuación.

• Problemas de corrupción

Los principales problemas de corrupción detectados han sido los siguientes:

- Clientelismo y nepotismo: Este problema ha sido descrito ya, tanto en el caso del GR y de los municipios, pero debe mencionarse aquí porque el partido es un espacio en donde se forja gran parte de los vínculos políticos entre las personas, a partir de los cuales se justifica el ingreso de personal al sector público que no siempre cuenta con las calificaciones apropiadas.
- Debilidad institucional: Tanto éste, como el financiamiento de los movimientos (a continuación), son problemas que buscan ser combatidos con la reciente ley de partidos políticos (Nº 28094), primera de este tipo en la historia del Perú. Sin embargo, por la información recogida en Junín, los mecanismos que ésta contempla encontrarán gruesas resistencias de parte de las organizaciones políticas y sus dirigentes.

En lo que tiene que ver con el aspecto de la transparencia institucional destacan tres problemas: el primero es el conflicto entre la tendencia a la institucionalización frente a la tendencia al caudillismo, con un balance final a favor de esta última, reproduciendo una característica histórica del sistema político peruano. La elección democrática de los candidatos por parte

de las bases pareciera estar todavía lejana en la mayoría de los casos. El segundo problema es la ausencia de mecanismos de transparencia y acceso a la información; sólo las organizaciones nacionales tienen páginas *web*, por ejemplo; las cuales además no cumplen con los estándares que herramientas de este tipo requerirían, a excepción de los portales del APRA y de Acción Popular (Proética, 2005). Y el tercer escollo a superar tiene que ver con las débiles normas de los movimientos políticos. Éstas, suelen hacerse o acomodarse a las medidas de los líderes partidarios, para que éstos puedan hacer efectivo su “[...] deseo de estar en vigencia, [...] de seguir participando en política”, como afirmó uno de los dirigentes políticos entrevistados. También como parte de la normatividad, existe una débil capacidad sancionadora de las organizaciones políticas. Hay comités o tribunales de ética, pero éstos no funcionan de forma apropiada, porque o no se denuncian hechos o porque no hay tiempo y recursos para investigar a profundidad los casos de corrupción política.

- Falta de transparencia financiera: El ámbito del financiamiento de los partidos y movimientos ha sido siempre una fuente de actos corruptos, porque los actores que brindan dinero u otros bienes para las campañas electorales, pueden tener un interés en obtener favores de parte de las autoridades elegidas. De esta forma se posibilita la construcción de relaciones de clientelaje hacia-desde fuera del partido con intereses económicos, que buscarán ser explotadas una vez el candidato apoyado haya ganado. Al permanecer en secreto las fuentes de financiamiento y los montos aportados, se hace difícil saber quién es quién en el entorno de la autoridad política. Un diagnóstico de los avances en contra de la corrupción en el Perú hasta el año 2002 realizado por Proética (Pedraglio, 2002), encontró que hasta dos días antes de las elecciones regionales y municipales de ese año, ninguna organización política había entregado su proyección de gastos de campaña, como establecía el artículo 183 de la ley

de elecciones vigente. Luego, en la víspera del vencimiento del plazo, el Congreso de la República, a través de la Ley 27865 modificó tal artículo y suprimió la obligación de presentar las fuentes de financiamiento (Pedraglio, 2002: 72). Finalmente, como muestra el Informe del Estado de la Lucha Anticorrupción en el Perú 2002 – 2004 (Proética, 2005), sólo el 0.06% de candidatos a nivel nacional que participaron en el proceso electoral de 2002 (66 de 106,494), cumplieron con las exigencias de transparencia financiera hasta febrero de 2003.

Tratando de adecuarse al nuevo marco legal, los partidos —especialmente los que tienen presencia nacional— han llevado a cabo procesos de reformas normativas internas, incluyendo el nombramiento de tesoreros. Mientras que de parte de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, se ha constituido una Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios, que debe hacer seguimiento al financiamiento de los partidos. Pero el proceso de adaptación es muy complicado y avanza con mucha lentitud, pues se trata de modificar un elemento consustancial a la forma de hacer política en el Perú, como es el clientelismo. Estas complicaciones se manifiestan, entre los partidos que han iniciado el proceso, en la falta de información sobre las reformas internas; mientras que entre los otros, generalmente los movimientos regionales y locales, las resistencias son aún mayores, pues se enfrentan a la posibilidad de que los requerimientos de la ley los dejen fuera de cualquier competencia futura (Proética, 2005), lo cual los desmotiva a reformar sus procesos internos.

• **Propuestas anticorrupción**

A través de las entrevistas sostenidas con dirigentes partidarios, se puede concluir que hay una peligrosa falta de visión con respecto a la identificación de los problemas de corrupción, que en algunos casos llega a la confusión. Al respecto, un dirigente político local —que además ostenta una larga carrera política y en distintos puestos del servicio público— sostuvo lo siguiente: “Pero por donde yo paso no veo lo que la gente dice que es corrupción, no observo. Quizás ayudar

a un pariente en darle la mano para la cobertura de un determinado puesto público, que con justo derecho uno lo merece por haber trabajado en bien de un movimiento político, de un partido político. Entonces, recomendar a un pariente no es corrupción, será hacer un favor a una persona, a un ser humano". Como se puede desprender de este pasaje de la entrevista, la falta de identificación del problema es ya un riesgo de corrupción, porque para este dirigente, el nepotismo y el clientelismo político están plenamente justificados por relaciones de reciprocidad y retribución entre el movimiento político y el apoyo individual. Se puede suponer que la presencia de redes de parientes o militantes sacando partido de las compras del Estado sería también tolerada dentro de este discurso.

Si hay una deficiente identificación del problema, hay también, por lo tanto, una precaria elaboración de propuestas de lucha anticorrupción; problema que incluso llega a la completa ausencia de estrategias. Como resultado, los partidos no tienen propuestas concretas en contra de la corrupción. La falta de ellas se vuelve en sí misma un riesgo de corrupción, porque ésta seguirá expandiéndose si no encuentra contrapesos. Debe considerarse, además, que la percepción de mayor corrupción sobre estas organizaciones, en Junín, alcanza a la quinta parte de la población (19%).

II.8. Sociedad civil

Los conceptos de corrupción contemporáneos, que parten de la conducta de las personas y se concentran en su análisis, también reconocen la importancia de analizar la conducta de los "agentes corruptores". Esta figura completa la relación entre corrupto y corruptor, la cual generalmente calza con la distinción entre público y privado, siendo el corrupto un funcionario público y el corruptor, un actor privado. Si bien la distinción entre los ámbitos público y privado es problemática en sociedades que han seguido cursos históricos y culturales distintos a los del mundo occidental y moderno, en donde tal distinción es crucial para entender los procesos políticos, sí es

posible, en sociedades no modernas (América Latina, el Perú, Junín, por ejemplo) encontrar elementos formales que se ubican a ambos lados del límite (aún cuando éste no es del todo claro, como se verá más adelante en la sección correspondiente a las explicaciones estructurales), y por lo tanto se vuelve necesario no focalizar el análisis y la consecuente crítica sólo sobre la esfera y los actores públicos (funcionarios y autoridades). Por ello, ahora se va a presentar y evaluar los riesgos de actos corruptos que involucran a los principales actores privados de la región, en sus acciones, interacciones y relaciones en la esfera pública.

II.8.1. Medios de comunicación

Los medios de comunicación son un actor medular dentro de los procesos políticos de los sistemas políticos contemporáneos. Su importancia radica en que dentro de las coordenadas mediáticas se configura un nuevo espacio de debate público; y, en buena parte, los medios son el escenario de lo político, en donde aparecen los actores y donde se discute —y define— la agenda pública (Ferry *et al.*, 1995).

Se puede afirmar que en Junín se reproduce en cierta medida esta situación. Los medios de comunicación tienen mucha llegada a la población e impacto en la opinión pública. En realidad, ello no ocurre con la televisión local, que es muy limitada, pero sí con las radios y los diarios. Una configuración del escenario político bajo esas circunstancias supone una carga de responsabilidad social muy fuerte sobre los periodistas y los dueños de los medios. Lamentablemente, en Junín ello no ocurre con la mayoría, que no son conscientes de su ubicación dentro del sistema político; y si lo son, es para sacar provecho de las posibilidades que se les abre. Teniendo esta apreciación como marco, se procederá a detallar los principales riesgos de corrupción encontrados.

• Ausencia de periodismo de investigación

Uno de los más reconocidos contrapesos a las probabilidades de corrupción en las sociedades contemporáneas es la existencia de un

periodismo de investigación desarrollado, pues éste sirve tanto para descubrir casos de corrupción relevantes, como de elemento disuasivo al aumentar los costos de cometer un acto de corrupción (ver por ejemplo: Oppenheimer, 2001). Por ende, en una sociedad en donde este tipo de práctica profesional no existe, las posibilidades de actos de corrupción son mayores. En el Perú en general, pero más precisamente en provincias, la situación que se da es la segunda, y Junín no es una excepción. El periodismo de investigación, como una práctica que requiere de un tiempo prolongado de trabajo de búsqueda, recojo y sistematización de información, contando con recursos económicos que lo permitan y técnicas profesionales de punta, no se da en la región.

Eso no significa que la prensa no haya destapado algunos casos de corrupción relevantes o que no pueda seguir haciéndolo en el futuro. El problema radica en que el ejercicio periodístico depende demasiado de chismes y “trascendidos”, lo cual obviamente lo limita. Por supuesto, casos muy complejos como el tráfico ilegal de madera (ver 2.6.), debido al esfuerzo económico y personal que pueden requerir, no se encuentran dentro del rango de temas de los periodistas, pese a que sí pueden interesarles a los periodistas más conscientes. La fiscalización social de los recursos públicos a través del periodismo de investigación, al final, queda anulada dentro de la región.

• **Irresponsabilidad social y amarillismo periodístico**

En el caso de muchas radios, el problema recién mencionado es más grave. Uno de los periodistas entrevistados incluso puso en cuestión el hecho de que en las radios se haga periodismo (no sólo de investigación), porque la única fuente de una mayoría de periodistas radiales son los diarios, que son leídos y comentados por ellos; en otras palabras, ni siquiera producen información. Lo que hay es, más bien, una reducción de la actividad al mero periodismo de opinión. Sin embargo, éste es ejercido en muchos casos de una forma amarillista, o sea tratando de impactar en el público, no tanto con el mensaje como con la forma en que se difunde éste: el periodista suele apelar a

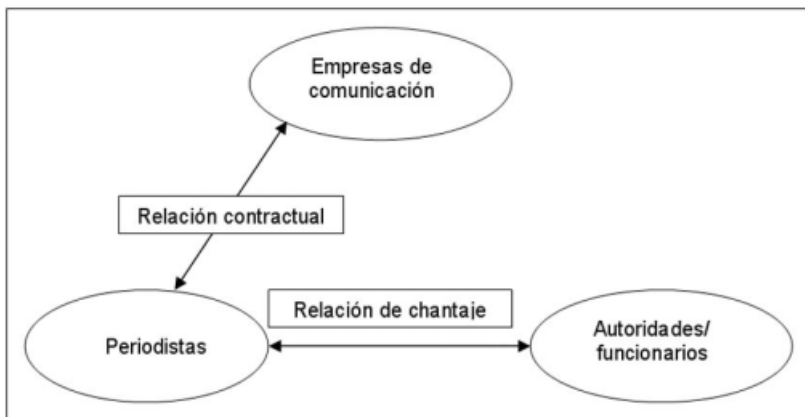
insultos, elevaciones del tono de voz, sarcasmos e ironías, y dentro de ese marco el mensaje puede ser manipulado y tergiversado. El riesgo con este tipo de ejercicio periodístico se encuentra en que el periodista se puede volver un instrumento del poder económico al que responda: para atacar a un opositor político o para defender la figura de quien le financia el programa.

Aquí es necesario precisar que esta forma de expresión está protegida y promovida por los dueños de los medios de comunicación. Por la investigación realizada y por las manifestaciones de las fuentes entrevistadas, se puede sostener que muchas radios locales no tienen una línea editorial, pues los contenidos transmitidos dependen de la orientación del programa del periodista que esté en la cabina, que a su vez responde a su fuente de financiamiento. Es ilustrativo lo que sostuvo, al respecto, un entrevistado del mundo de las comunicaciones: “Las emisoras aquí están basadas en un sentido [puramente] comercial. ‘Tú me contratas la hora, me pagas y punto. Habla lo que quieras, lo que te dé la gana; no me interesa quién te financie’.”

• **Relación de chantaje con autoridades**

Esta situación lleva a otro problema, que es la utilización del periodismo como herramienta de chantaje. Como el periodista tiene libertad para decir lo que quiera, también puede perfectamente callar información. La estrategia de decir y callar le sirve al periodista para sacar provecho económico de un funcionario o autoridad mediante el chantaje. Por supuesto, esta estrategia tiene como contraparte a actores públicos que se sienten realmente amenazados por la información. En otras palabras, si no tuvieran nada que temer, sería más difícil que se dejen chantajear. En el gráfico 2 se ofrece un esquema general de la lógica del funcionamiento corrupto de las radios en la región (está de más mencionar que siempre hay excepciones: medios y periodistas íntegros y empeñosos). Si se compara éste con la forma en que operan las radios en la región Lambayeque (Rotta Castilla, 2004: 78), se notará que prácticamente es el mismo patrón, lo cual lleva a pensar en la forma en que se hace empresa mediática en el interior del país.

Gráfico 2
Esquema de corrupción en las radios de Junín



II.8.2. Empresariado

Hoy en día es reconocido que la actividad empresarial es un elemento central dentro del proceso de crecimiento económico y desarrollo. Dentro de la región Junín, la ciudad de Huancayo es un hervidero de actividad empresarial y encuentro mercantil. Su propia historia y consolidación como urbe están marcadas por las prácticas comerciales entre la costa, la sierra y la selva peruanas, en tanto punto de paso en la zona central del país. De ahí la importancia del comercio en la capital regional. A éste, deben agregarse la extracción minera y sus actividades asociadas (fundición y refinamiento de mineral en La Oroya) y la agricultura y ganadería, como sectores productivos empresariales más importantes en la región.

La información recogida entre empresarios de Huancayo y Junín corrobora que los principales riesgos de corrupción, desde el empresariado, están en la informalidad y los problemas con la tributación y en el aprovechamiento indebido de relaciones con funcionarios públicos y autoridades. A continuación se detalla ambos riesgos.

- **Informalidad**

En sí misma la informalidad ya es un problema de corrupción. No se trata sólo de microempresas que evaden la formalización, sino también es una situación que se encuentra de forma parcial en empresas de todos los tamaños, cuando para minimizar los costos por tributación falsean datos contables. Al margen del tamaño de la empresa, lo importante aquí es la consecuencia sobre el libre mercado, que se ve desequilibrado por la acción de malos empresarios ante la realización de todos sus compromisos formales, empezando por la licencia de funcionamiento y terminando en las auditorias manipuladas.

Como consecuencia, se tiene que, como lo han reconocido los empresarios que brindaron información para esta parte, la informalidad se ubica dentro de un circuito: el empresario que evade impuestos preferirá comprar sus insumos a productores también informales y, en el otro lado, tendrá que vender sus productos o servicios de manera informal. Al final de este circuito, pierden los consumidores, porque adquieren productos de dudosa calidad; pierde el empresario formal, que no puede competir con los costos abaratados de los informales; y pierde el Estado porque no recauda lo que debería y, por lo tanto, no puede ejecutar las políticas y programas necesarios para el desarrollo regional.

- **Aprovechamiento indebido de relaciones con funcionarios y autoridades**

Las relaciones entre empresarios y empleados del sector público o autoridades son utilizadas, de manera ilegal, para obtener dos tipos de beneficios: ocultar delitos o mantener protegida una actividad ilícita, en primer lugar, y ganar contratos en procesos de compras de las instituciones públicas, en segundo término.

- **Protección de actividades ilícitas:** La relación con el anterior problema de corrupción es más marcada aquí: se busca mantener en la informalidad la actividad empresarial, para asegurar mejores ingresos sacando provecho de la competencia desleal, la evasión tributaria y el abaratamiento de costos. Para proteger

actividades económicas pequeñas informales, generalmente puede ser suficiente una coima al inspector municipal. Pero para proteger negocios un poco más grandes (o parte de ellos), resulta más importante mantener vínculos con funcionarios altos o incluso autoridades. Las campañas políticas son un buen momento para construir esos vínculos a través del apoyo financiero a la candidatura de algún político; de allí la importancia de fiscalizar el financiamiento de los partidos, aspecto que, como se ha visto ya (2.7.), es bastante débil.

- Obtener contratos: Los vínculos entre el sector productivo o comercial y el sector público también pueden servirle a aquel para beneficiarse empresarialmente con la obtención de los contratos con las instituciones públicas. Esto también ya ha sido visto en el punto 2.7., y no hace más que reforzar la necesidad de transparentar todos los procesos de adquisiciones del Estado, incluyendo las compras por adjudicación directa, sea pública o selectiva.

II.8.3. Organizaciones no gubernamentales

Las organizaciones no gubernamentales no son actores muy nombrados cuando se trata de identificar sectores proclives a la corrupción. Sin embargo, la extensión del trabajo de las ONG's en la región, en particular en el ámbito rural, con poblaciones poco educadas y más bien marginales, así como la poca fiscalización que existe sobre sus actividades (más allá de un nuevo, pero aún tibio, intento de control de parte de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI), crean algunos riesgos que es importante tener en cuenta, los cuales se desarrolla a continuación.

Los riesgos de corrupción alrededor de las ONG's han sido agrupados en dos grupos. El primero tiene que ver con los riesgos directos de cometer actos corruptos por parte de estas organizaciones. El segundo grupo está definido por los riesgos indirectos derivados de

las debilidades institucionales para fiscalizar y vigilar la gestión de las instituciones públicas, es decir, los problemas de la vigilancia ciudadana.

- **Riesgos de actos corruptos**

Una ONG, en tanto organización privada, puede contratar con el Estado. En ese sentido, los riesgos son muy similares a los que están alrededor de las empresas privadas; es decir, los miembros directivos de la ONG pueden tener relaciones personales con altos funcionarios públicos o autoridades, de tal manera de verse beneficiados irregularmente con los contratos —generalmente consultorías— de tal o cual institución pública. O también puede ocurrir que los funcionarios públicos creen ONG's con el objetivo de encubrir actos de corrupción. En el nivel nacional, la utilización de la ONG Apenkai por el ex presidente Fujimori para canalizar las donaciones japonesas, es el ejemplo más ilustrativo de este problema.

La virtual ausencia de mecanismos de rendición de cuentas de las ONG's a la población beneficiaria es un elemento que abona en los riesgos mencionados. La transparencia de la gestión de los proyectos depende más de la voluntad de los promotores que de políticas institucionales internas.

- **Deficiencias en la vigilancia ciudadana**

La vigilancia ciudadana es el ejercicio del control vertical o social. Es el conjunto de herramientas que la ciudadanía pone en marcha para vigilar que los funcionarios públicos y las autoridades actúen de acuerdo a estándares de integridad y que cumplan con los acuerdos asumidos con la sociedad. Por lo tanto, una débil práctica de la vigilancia ciudadana [poner en la matriz tasa de programas de vigilancia sobre cantidad de instituciones] eleva los riesgos de corrupción, en particular cuando los controles públicos oficiales son ya débiles. En general, en el Perú no hay un adecuado desarrollo de los programas de vigilancia ciudadana, los cuales sufren de falta de profesionalización (Proética, 2005). Debe precisarse que se trata de un área que se ha desarrollado muy recientemente en el tercer sector, principalmente

durante los años noventa, con la lucha contra el autoritarismo fujimorista, en donde las ONG's fueron un espacio importante para mantener una esfera de debate y práctica de protesta. Con el nuevo régimen y, particularmente, con la descentralización iniciada por el gobierno de Toledo, la práctica de la vigilancia ciudadana se ha extendido, pues se ha abierto espacios como el presupuesto participativo o los consejos de coordinación, legalmente constituidos de participación de la ciudadanía, y a partir de los cuales se puede precisar los mecanismos de seguimiento de los recursos públicos. El problema es que tales espacios dependen demasiado, todavía, de la voluntad de las autoridades, y si éstas son reacias a la participación, entonces la posibilidad de ejercer vigilancia va a verse reducida. Es lo que pasa en Junín. Lo que queda a las ONG's es su propia capacidad de vigilar los recursos públicos, pero las herramientas con que se cuenta son precarias; y actos corruptos sofisticados y complejos de detectar como las coimas en contrataciones y adquisiciones (muy conocidas, pero nunca probadas), escapan a la vigilancia de las instituciones de la sociedad civil.

A ello debe sumarse una falta de capacidad para articular propuestas anticorrupción de alcance regional o para discutir éstas con extensión y profundidad. Esto está seguramente relacionado con la fragmentación de la sociedad civil, que es un rasgo de las sociedades contemporáneas, más marcado en sociedades de la periferia, como el Perú. Esta situación quiebra los vasos comunicantes entre los distintos intereses de las ONG's (de las instituciones de la sociedad civil, en general) y las mantiene ocupada en sus respectivos temas, dejándose de lado la discusión de problemas transversales.

SECCIÓN III

ANÁLISIS TRANSVERSAL DE LA CORRUPCIÓN EN JUNÍN

En esta sección se va a analizar tres aspectos. En primer lugar se va a profundizar en aquellos riesgos de corrupción que atraviesan a todas o a la mayoría de instituciones y sectores estudiados (y a otros que han sido excluidos de la investigación por cuestiones metodológicas). Segundo, se va a presentar y evaluar los datos para Junín de las encuestas nacionales de corrupción de Proética, para poder tener una imagen más clara del impacto de la corrupción en la subjetividad social. Y finalmente, se va a hacer un ejercicio de identificación y explicación de las causas estructurales de la corrupción en la región Junín.

III.1. Problemas transversales

Las instituciones públicas de Junín se ven atravesadas por varios riesgos que pueden convertirse en caldo de cultivo para actos de corrupción. Los más importantes están en las deficiencias en el acceso a la información (y, por lo tanto, en el secreto en que se ejerce la gestión pública), la deficiencia en el control frente a actos de corrupción, la ausencia de una carrera pública apropiada y el abuso de poder.

III.1.1. Acceso a la información deficiente

La discusión y promulgación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (27806) ha sido un gran paso dado por el Estado peruano en materia de transparencia de la gestión pública. A través de ella, y sus distintas modificaciones, se ha conseguido un marco normativo que debiera asegurar al ciudadano una respuesta eficiente de parte de los funcionarios y autoridades. En cuanto al cumplimiento de la ley, un estudio realizado por Proética (2005) sobre los avances en materia de lucha contra la corrupción en el Perú, reconoce que en el plano ministerial ha habido avances importantes, habiéndose atendido un 95% de los pedidos de información (16,227) realizados a nueve ministerios seleccionados por el estudio durante el año 2003. Sin embargo, esa misma investigación sostiene que “[...] los datos oficiales deben leerse con moderación, pues la alta tasa de respuesta no necesariamente implica respuestas en el tiempo estipulado legalmente, respuestas de acuerdo al pedido de información solicitado ni asegura la gratuidad de la información entregada —más allá del costo de mercado de la reproducción, como señala la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública—. De hecho, en el último punto hay una grave tensión entre los costos de reproducción contemplados en los respectivos TUPA y el precio de mercado. Y, de otro lado, subsiste una falta de conocimiento de los contenidos de esta importante ley entre los funcionarios públicos y, sobre todo, entre los ciudadanos” (Proética, 2005: 71-72).

Para este Informe no se ha podido realizar un muestreo de pedidos de información sobre las instituciones públicas. Sin embargo, a través de las entrevistas a expertos y los grupos focales realizados, se ha encontrado problemas muy similares en la implementación de la ley y se puede prever una tasa de respuesta mucho más baja que el 95% reportado en el plano ministerial.

El problema que existe en cuanto al costo de la información es ciertamente el obstáculo más importante. Se trata de la principal excusa utilizada por los funcionarios públicos para mantener un cierto dominio del secreto de la gestión de la institución. La gratuidad de la

información estipulada por la ley (valor de mercado de la reproducción de la información, en realidad) choca en la mayoría de instituciones con textos únicos de procedimientos administrativos desactualizados, los cuales obligan a cancelar derechos de trámite u otros rubros para realizar los pedidos de información pública, limitando de esta forma un derecho ciudadano fundamental para ejercer la fiscalización sobre la gestión de las instituciones.

III.1.2. Deficiencias en el control institucional

La impunidad es un problema que atraviesa todos los sectores de la región —y, en general, del país—. No se debe solamente a las acciones de parte de actores corruptos que tienen márgenes de poder que les permiten mantenerse intocables; sino principalmente a un tramado institucional que no favorece las investigaciones y sanciones apropiadas.

Las investigaciones toman demasiado tiempo, tanto dentro de las instituciones (control interno, comisiones permanentes, comisiones especiales, procuradores de las instituciones) como dentro de la administración de justicia (Fiscalía y Poder Judicial), en donde ya se ha analizado lo problemático de la carga procesal. En la mayoría de casos, las denuncias prescriben durante alguna de las etapas de las múltiples investigaciones. De otra parte, las herramientas y experiencia de investigación con que cuentan las comisiones institucionales es muy pobre. Los actos de corrupción requieren una investigación profesional y a tiempo completo, condiciones que no son satisfechas por las comisiones investigadoras institucionales, conformadas por funcionarios empleados en otras tareas, que son designados para participar en tales comisiones, las cuales trabajan una vez por semana o cada quince días, cuando los miembros se dan un tiempo en sus funciones cotidianas.

Desde el año 2002, ha habido avances en la implementación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control (27785), como la creación de oficinas desconcentradas y la designación, por parte de la Contraloría, de los jefes de los órganos de control interno (OCI's) de las

distintas instituciones. Estos avances deben contribuir a mejorar el desempeño autónomo de las OCI.

Sin embargo, la limitación de recursos económicos y de personal de la CGR, de un lado; la persistencia de un tramado normativo enredado con procesos de investigación no profesional y con rígidas formalidades legales, de otro; y la presencia de redes de actores sostenidas en torno a beneficios por actos de corrupción dan como resultado que el ejercicio del control se mantenga entrampado en la ineficiencia. El caso más dramático es, ciertamente, el reciente proceso de reorganización del sector educación, cuya fragilidad se explica por todos esos factores. El resultado, ante la opinión pública, es la sensación de impunidad.

III.1.3. Ausencia de una carrera pública apropiada

Otro problema presente en todas las instituciones es la precariedad de la carrera pública. Ello implica, sobre todo, la ausencia de mecanismos de contratación, ascenso y destitución de acuerdo a méritos y eficiencia, así como la limitación de los llamados cargos de confianza y, aunque es algo más abstracto, la firmeza de la vocación de servicio público.

Esto es, a su vez, causa de otros problemas: la utilización de las plazas laborales del sector público como prebendas a intercambiar por apoyo político (construcción de clientelas políticas), el nepotismo, y, en general, el copamiento de la institución; también lleva a que se pierdan la visión y la misión de la institución por parte de los funcionarios, frente a la necesidad de aferrarse al puesto (en el caso de los contratos no estables) o ante la seguridad de que no podrán ser removidos (en cuanto a los contratados con estabilidad laboral).

Tales problemas, que se repiten incluso en el nivel nacional, buscan ser superados con la Ley Marco del Empleo Público (28175) y con otras leyes complementarias. Pero la implementación de estas normas recién ha empezado el año 2005, por lo que sus efectos aún no pueden evaluarse en la región.

III.1.4. Abuso de poder

Este problema puede ser considerado como un paraguas de todos los demás, tanto sectoriales como transversales, porque pone de manifiesto el desequilibrio en las relaciones entre las personas, y no como en una relación de ciudadanía, la cual se sostiene sobre la igualdad intrínseca entre ambas partes. Por el contrario, las relaciones en las que se registra abuso de poder son el mejor ejemplo de lo tradicional y hasta colonial de la forma en que se relacionan las personas, reproduciendo patrones de dominación que no deberían ser permitidos dentro de una sociedad moderna.

Así pues, una relación desigual es una fuente inacabable de posibilidades de cometer actos corruptos, porque los límites de lo privado se amplían para quien está en una posición de dominio en la relación, pues los derechos de los otros se ven disminuidos. El desdén con que tratan los funcionarios públicos a pobladores de comunidades campesinas, por ejemplo, que se puede traducir en desprecio, explotación o paternalismo, es un ejemplo claro de esto. En una situación de desequilibrio no se puede asegurar que haya fiscalización, control ni topes al poder de quien tiene la posición de dominio, en este caso el funcionario o la autoridad.

III.2. La sociedad ante la corrupción

La sociedad de Junín —es decir, el común de los pobladores, quienes no necesariamente ejercen la ciudadanía de forma plena, quienes no forman parte de organizaciones sociales con voz pública— también tiene una importante responsabilidad en la reproducción de la corrupción y su actitud ante este problema es un grave riesgo para que se cometan actos corruptos.

El primer elemento de esa actitud es la elevada tolerancia que ofrecen los habitantes a la corrupción. En la Tabla 8 se muestra los niveles de esta variable encontrados por la III Encuesta Nacional sobre Corrupción. Como se puede apreciar en ella, si bien no hay diferencias

estadísticas significativas¹, Junín obtiene una ligera preeminencia de pobladores que están en contra de actos de corrupción cotidiana (conectar cable pirata, pagar coimas a la policía, copiar en un examen, entre otras 22 situaciones a las que se expuso a los entrevistados), pero que en ciertas condiciones aceptarían tales actos e incluso incurrirían en ellos. La proporción de quienes se muestran abiertamente a favor de tales actos es menor que el promedio nacional (1.9% frente a 2.5%), mientras que quienes los rechazan abiertamente son casi la misma cantidad tanto en Junín como el total de la muestra nacional.

Tabla 8
Niveles de tolerancia a la corrupción en Junín y Perú

	Nivel de tolerancia		
	Alta tolerancia	Tolerancia media	Rechazo definido
Perú	2.5	68.8	26.8
Junín	1.9	71.9	25.8

Fuente: Proética, 2004-b.

Si se toma conjuntamente las dos categorías que aceptan los actos corruptos cotidianos, se tiene un resultado preocupante: 73.8%, prácticamente tres de cada cuatro habitantes de Junín, está de acuerdo en tolerar la corrupción, aunque sea bajo ciertas circunstancias.

Pero la tolerancia a la corrupción también es analizada según otro indicador: la connotación que se le da a la palabra “coima” entre los pobladores. Los resultados que se ofrecen en la Tabla 9 permiten afirmar que hay una mayoría de definiciones dadas por los pobladores que no le cargan de una connotación negativa explícita: un 69% de las definiciones de coima entienden ésta como una retribución, como un elemento posiblemente obligatorio en una relación de reciprocidad. De otro lado, hay otro 65% de definiciones que sí están cargadas negativamente, es decir, que le reconocen a la coima un carácter

¹ El margen de error de esa encuesta es de +1%/ -1%, para una confiabilidad de 95%.

perjudicial o corruptor de las relaciones sociales: es entendida como un delito, como algo malo que atenta contra los valores, o como una acción que debe hacerse por lo bajo, en las sombras. En el caso de Junín, las definiciones con connotación negativa son claramente más numerosas que en el promedio nacional, lo cual puede ser un síntoma del rechazo de la población ante las coimas.

Tabla 9
Definiciones de la palabra “coima”

	Perú	Junín
Sin connotación negativa explícita	65	69
Dar dinero a cambio de un servicio o favor	31	32
Dar dinero a una autoridad a cambio de un servicio o favor	12	14
Dar dinero o algo para agilizar un trámite o un servicio	15	16
Dar regalos a cambio de un servicio o favor	4	5
Recibir dinero o algo por un favor	3	2
Con connotación negativa explícita	55	65
Sobornar a una persona a cambio de un servicio o favor	14	13
Un delito, una falta, algo ilícito	8	7
Dar dinero para algo ilegal	8	12
Arreglar por lo bajo	3	8
Dar dinero por una falta que se cometió	4	4
Un robo	4	7
Comprar a alguien por un beneficio	3	5
Un acto de corrupción	5	5
Algo malo, contra los valores	3	2
Una cutra, una estafa	1	1
Pagar por un servicio que es gratuito	1	1
Un chantaje	1	0

Fuente: Proética, 2004-b.

Ello puede parecer contradictorio con los mayoritarios niveles de tolerancia de la población a actos de corrupción cotidiana. Sin embargo, una solución para la paradoja está en que se estaría tolerando los actos de corrupción naturalizados por las personas, como comprar productos piratas, pero se mantendría el rechazo a los actos de corrupción realizados por funcionarios públicos, básicamente a través de la forma del cobro de coimas.

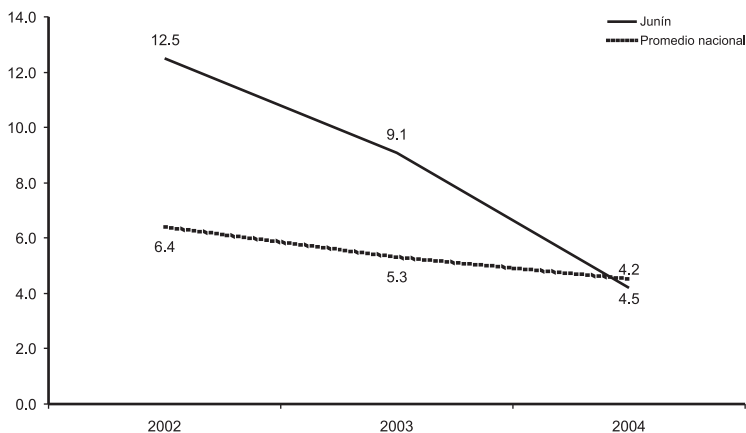
Pero el indicador más preciso para medir la situación de la sociedad ante la corrupción, debe ser el Índice de Corrupción Cotidiana (ICC). En la I Encuesta Nacional sobre Corrupción (2002), el departamento de Junín obtuvo el primer lugar en el ranking de este indicador, lo cual significó que era el lugar del país en donde se había registrado la mayor cantidad de actos de corrupción cotidiana (es decir, cometidos por ciudadanos): 12.5%. Ello, por supuesto, remeció en algo a la opinión pública local. En la edición 2003 de la encuesta, Junín descendió su incidencia de actos corruptos, pero ésta aún se mantenía elevada (9.1%), así como la ubicación de esta región en el ranking: segundo lugar.

Sin embargo, en el año 2004, la III encuesta registra un ICC de 4.2% en Junín, el cual la ubica a la mitad de la Tabla. Ese resultado se lee de la siguiente manera: de cada 100 trámites realizados en la región, en 4.2 de ellos se registró el pago de una coima. Los trámites analizados son una muestra de 35 que se realizan en distintas agencias públicas y privadas, y que son comúnmente utilizados por ciudadanos (la encuesta está dirigida a jefes de hogar, quienes supuestamente realizan los trámites o tienen conocimiento de los trámites realizados por los miembros del hogar). En el gráfico 2 se aprecia la evolución del ICC de Junín en comparación con el promedio nacional —que también registra una tendencia a la baja— durante los tres años analizados.

Como se puede apreciar, el descenso es notorio en el caso de Junín. Incluso en el año 2004, el ICC-Junín (4.2%) es menor que el promedio nacional (4.5%). Aunque los datos de la encuesta no permiten esbozar explicaciones de tal fenómeno, sí es evidente que éste se articularía con una tendencia decreciente en el plano nacional.

Estos datos no son conocidos o no han sido interiorizados por la población; y es por ello que, en general, la percepción de corrupción sobre la región es sumamente elevada. En el gráfico 3 se aprecia que más del 80% de la población está de acuerdo en que Junín es o corrupta o muy corrupta (corrupta: 56%; muy corrupta: 27%). De otra parte, quienes creen que la región es poco corrupta alcanzan sólo al 15%, mientras que ninguna persona sostuvo que se trataba de una región libre de corrupción (nada corrupta).

Gráfico 3
Evolución del ICC entre el año 2002 y el 2004



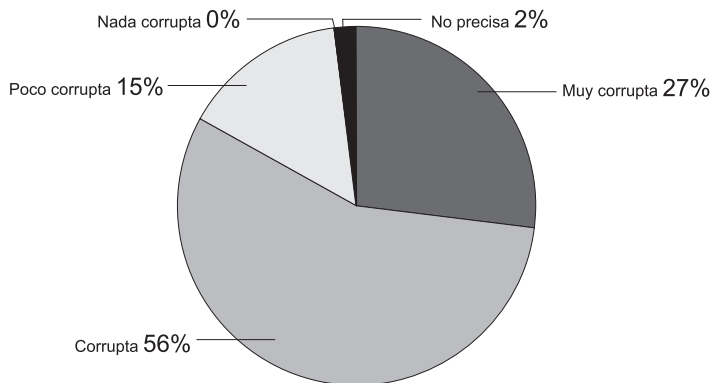
Fuente: Proética, 2004-b.

Pero la percepción de corrupción sobre Junín entre sus propios habitantes, si bien es elevada, resulta menor que la percepción de corrupción que tienen los peruanos sobre el Perú (el promedio nacional alcanza el 91% entre los que perciben al país como corrupto y como muy corrupto), y también que la que tienen los habitantes de Junín sobre el Perú: entre quienes lo ven como un país corrupto y uno muy corrupto, se tiene 95% de las respuestas: más de 10 puntos porcentuales de diferencia.

Ello se condice en cierta forma con las expectativas que tienen las personas sobre la erradicación de la corrupción. En el gráfico 4 se aprecia lo que piensan los habitantes de Junín sobre la situación de este problema dentro de cinco años, tanto en la región como en el país. Los resultados son similares para los dos ámbitos, aunque la sensación de que la corrupción en el Perú habrá aumentado (47%) es mayor que para el caso de Junín (42%). La mayoría de habitantes de la región, cuando hablan de ella, creen que las cosas van a seguir igual (47%), poniendo de manifiesto una desazón ante cualquier posibilidad de lucha anticorrupción efectiva.

Gráfico 4

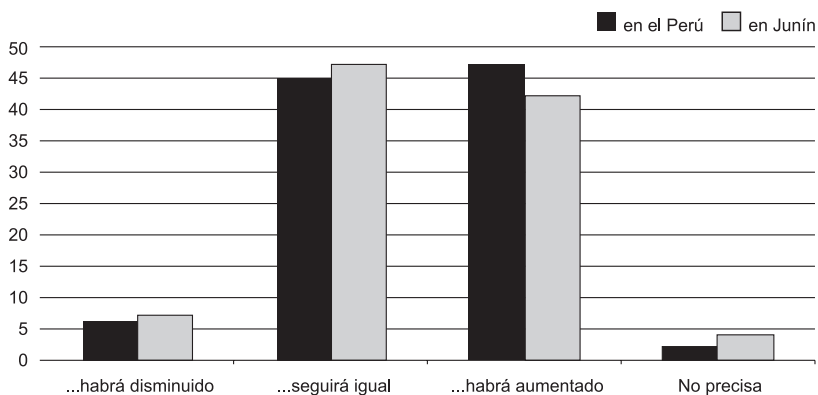
Percepción de corrupción en la región: "¿Usted diría que su región es...?"



Fuente: Proética, 2004-b.

Gráfico 5

Expectativas frente a la corrupción: "Dentro de cinco años, la corrupción..."



Fuente: Proética, 2004-b.

Las principales razones tienen que ver con la persistencia de escándalos de corrupción aparecidos en medios de comunicación (parte de los cuales se explican por el mencionado amarillismo de los periodistas locales) y con la consecuente ausencia de sanciones frente a denuncias que sobrepasan los frágiles mecanismos de control. Frente a un desfase como ese, los datos de la III Encuesta Nacional sobre Corrupción arrojan que en Junín, un 78% de los habitantes considera que no es suficientemente efectivo presentar una denuncia por un caso de corrupción (Tabla 10).

Tabla 10
Junín: Percepción de efectividad de denuncias por corrupción

Nivel de efectividad	%
Bastante efectivas	5
Algo efectivas	10
Poco efectivas	44
Nada efectivas	34
No precisa	7

Fuente: Proética, 2004-b.

Asociado a este dato subjetivo (percepción) puede estar un dato objetivo recogido por la encuesta: las razones por las que personas que se vieron afectadas por un caso de corrupción no denunciaron éste. En Junín, el 11% de personas entrevistadas reportó que se le había pedido u ofrecido una coima en el último año. De este porcentaje, sólo el 9% denunció el hecho; lo cual quiere decir que nueve de cada diez actos corruptos de este tipo ni siquiera fueron denunciados, menos aún investigados ni sancionados. Las razones argumentadas por el 91% que no denunció el hecho se detallan en la Tabla 11.

La sensación de impunidad (nunca se va a perseguir a los responsables, no se puede probar la denuncia, no sirve para nada) se mezcla con el temor por la propia seguridad personal (evitar hacerse problemas, temor a las represalias) y también, en menor medida, con la desidia de las personas (era poco dinero, los trámites eran difíciles). Todas estas causas se explican, a su vez, por la alta percepción de corrupción existente en la región. Como las personas creen que “todos son corruptos”, se tiene una elevada desconfianza sobre los sistemas de control y de sanciones.

Tabla 11

Junín: Razones para no haber denunciado un pedido u ofrecimiento de coima

Razones	%
Para no hacerme más problemas	30
Los responsables nunca serían perseguidos	25
No podía probar la denuncia	25
No sirve para nada/ Pérdida de tiempo	25
Acabaría siendo perjudicado/ Por temor a las represalias	25
Falta de tiempo	25
No sabía donde denunciar	10
Porque no era importante/ Era poco dinero	10
No sabía como realizar los trámites/ eran difíciles	5

Fuente: Proética, 2004-b.

Como se puede apreciar de todos estos datos, queda claro que, ante una población tan escéptica, es fundamental para quienes están a favor de combatir la corrupción, tener éxitos visibles, concretos y que además puedan ser fácilmente difundidos y captados por los habitantes, si es que se quiere reconstruir el lazo político de confianza entre el Estado y la sociedad.

III.3. Explicaciones estructurales

Manteniendo la coherencia con la definición de corrupción utilizada en este Informe, se pasa ahora a esbozar algunas explicaciones en el nivel de las estructuras sociales, de tal manera de intentar entender tanto los problemas sectoriales como los transversales, desde un punto de vista que va más allá de la hegemónica explicación contemporánea de que la gente se comporta de forma corrupta ante condiciones favorables; la cual no ayuda a entender por qué hay gente — mucha, incluso— que no se aprovecha de recursos públicos teniendo la oportunidad de hacerlo.

Las explicaciones estructurales identificadas son principalmente dos: la discriminación social y el desfase entre lo formal y lo real. Pero también se va a analizar un problema estructural que no ha estado

muy presente entre la información recogida, pero que no deja de ser importante para entender los problemas de corrupción en el sentido que las dos explicaciones estructurales diagraman: la huella de la violencia política.

III.3.1. Discriminación social

Esta explicación está íntimamente asociada con el problema transversal del abuso del poder. La discriminación social corrompe las relaciones de ciudadanía consagradas en la Constitución y las leyes, y da pie para el abuso del poder de parte de funcionarios públicos en todos los niveles de gobierno o de actores con poder económico o social.

Lo colonial e injusto de las relaciones sociales se hace evidente en los actos de discriminación. El que una sociedad acepte este tipo de problemas da cuenta de lo corrompidas de las propias estructuras sociales subyacentes por detrás de los marcos normativos, y que son las que finalmente definen la situación de las personas y las motivaciones de las acciones sociales.

En las democracias anglosajonas, el *accountability* es el rasgo del Estado que obliga a las instituciones públicas a rendirle cuentas a la ciudadanía. Tal rasgo, más que sus expresiones institucionales formales, es un elemento dentro de las culturas políticas de esas sociedades y sostiene los aspectos normativos que garantizan su ejecución. Sin la aspiración a convertir al Perú o a Junín en una democracia de ese tipo (y al margen de los escándalos de corrupción en Estados Unidos o Inglaterra), sí cabe llamar la atención sobre que el supuesto de una gestión pública responsable es un equilibrio entre Estado y sociedad; y que éste se apoya, a su vez, en el supuesto del equilibrio dentro de la misma sociedad, en el reconocimiento de la igualdad de todos sus miembros.

La discriminación, venga de donde venga, y tenga la forma que tenga, es un síntoma de que ninguno de esos componentes está vigente. De allí a que se hagan posibles los riesgos que permiten que se concreten actos de corrupción, bajo un manto de desigualdad social

y creencia firme (tanto de parte de dominados como de dominadores) de que el cargo público es, realmente, un botín, hay un solo paso: una sociedad de desiguales que se pretende republicana o democrática, en donde además el más “desigual” es también el más discriminado, es una sociedad corrompida estructuralmente. Sólo de esta forma, la lucha contra la corrupción se puede articular con la lucha por la inclusión, contra la pobreza y a favor de una sociedad justa.

III.3.2. Normas tradicionales frente a normas ciudadanas

Entender la corrupción como el uso de un cargo público para satisfacer intereses privados tiene la limitación de que pone al analista frente a la dificultad para distinguir entre lo público y lo privado en una sociedad no moderna como el Perú (Kahhat, 2005), en donde ambas esferas se mezclan dentro de una concepción neo-patrimonialista del aparato estatal (Badie y Hermet, 1993). Esta concepción ayuda a “[...] dar cuenta de cómo en sociedades formalmente modernas, con sistemas políticos oficialmente democráticos y con instituciones republicanas, se ponen de manifiesto prácticas profundamente tradicionales, que se explican por valores y normas sociales también tradicionales. Para la cuestión que nos interesa, *la creencia en el poder político como propiedad privada de quien lo detenta*, se convierte en el elemento cultural central dentro de las sociedades tradicionales; y es un elemento que ha sobrevivido con relativa vitalidad dentro de los tramados institucionales modernos de la mayoría de sociedades del mundo. Este elemento cultural [...] es el que articula y da sentido a las prácticas tradicionalistas que desembocan en actos de corrupción.” (Rotta Castilla, 2004: 28; cursivas en el original).

Entonces, hay un desencuentro en los aspectos modernos y los tradicionales en países como el Perú. Y éste se reproduce también en Junín. Las relaciones basadas en la amistad, el parentesco y el compadrazgo tienen un mayor peso que las relaciones basadas en la ciudadanía. En principio, no tendrían por qué competir, si es que hubiera una delimitación clara entre lo público y lo privado, y si las relaciones

de ciudadanía rigiesen la esfera pública y las otras estuviesen limitadas a la esfera de lo privado. Pero al no haber la diferencia entre ambas, hay una confusión de patrones de conducta y terminan imponiéndose las primeras en la vida social y política de la región.

En consecuencia, cuando una autoridad sea elegida, tendrá a toda una red de amigos, familiares y compadres detrás de un cargo público, un contrato con el Estado o algún otro tipo de beneficio. Además, como lo confirmó el dirigente político citado (ver 2.7.), estos pedidos son legítimos, porque se sostienen en el peso de la tradición. Las leyes que aseguran igualdad entre todos los ciudadanos y que, por lo tanto, anulan las preferencias por determinadas personas, quedan de esta forma pospuestas a lo meramente discursivo. Y, finalmente, todos los riesgos de corrupción analizados pueden ser explotados.

III.3.3. La huella de la violencia

Según la investigación de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, el departamento de Junín fue el segundo más afectado por la guerra interna durante los años ochenta y noventa, después de Ayacucho. En Junín se reportó a la CVR cerca de tres mil muertos y desaparecidos, mientras que en Ayacucho, alrededor de once mil (CVR, 2004: 21).

En la historia reciente del Perú probablemente no ha habido un periodo durante el cual se haya manifestado con mayor dramatismo la corrupción estructural del vínculo político entre el Estado y la sociedad, que durante la guerra interna entre los movimientos subversivos y las fuerzas del orden: las violaciones a los derechos humanos, los niveles abismales de crueldad de trato entre peruanos, el perfil de las víctimas (campesinos andinos quechua-hablantes pobres). Todo ello, evidentemente, contribuye a deslegitimar la relación entre el aparato estatal, sus metas y métodos, y la población; con más razón aún cuando entre los perpetradores de la violencia también se cuenta a agentes del Estado, aunque no en la medida de Sendero Luminoso, que resulta ser el principal responsable de la cantidad de víctimas.

Es difícil pensar que tales heridas del pasado hayan quedado cicatrizadas. Para lo que compete a este Informe, las consecuencias de la violenta ruptura del vínculo entre Estado y sociedad sobre la subjetividad social, se convierten también en un elemento explicativo adicional de los problemas de corrupción tal como está siendo entendida —en tanto desconfianza entre el Estado y la sociedad y acciones que se orientan según esa percepción—, en esta región en particular.

Por ello, voltear la cara ante el Informe Final de la CVR y sus recomendaciones es una irresponsabilidad, cuando la violencia política ha afectado tanto y tan profundamente a tantos conciudadanos de la región.

Bibliografía consultada

ALCÁZAR, Lorena, José Roberto López-Calix y Eric Wachtenheim
Las pérdidas en el camino. Fugas en el gasto público: transferencias municipales, vaso de leche y educación. Instituto Apoyo. Lima, 2003.

BADIE, Bertrand y Guy Hermet
Política comparada. FCE. México D. F., 1993.

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS
Corrupción Judicial: Mecanismos de control y vigilancia ciudadana. CAJ. Lima, 2003.

COMISIÓN DE ENTREGA DE LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN
Hatun Willakuy. Versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Citado como: CVR. Lima, 2004.

COMISIÓN ESPECIAL DE AUDITORÍA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Informe N° 016-2003-2-190. Examen Especial a la Dirección Regional de Educación de Junín. Mimeo. Citado como: INFORME PERALES BARCELLO. Huancayo, 2002.

COMISIÓN ESPECIAL DE REFORMA INTEGRAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
Informe Final. Lima, 2004 (www.minjus.gob.pe)

COMISIÓN DE REORGANIZACIÓN DE LA DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE JUNÍN

Informe Final. Mimeo. Citado como: INFORME SAAVEDRA. Huancayo, 2002.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Índice de Buen Gobierno. Resultados del IBG aplicado a los Gobiernos Regionales en el Perú: Enero 2003 – junio 2004. Defensoría del Pueblo. Lima, 2004-a.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

En el camino de la verdad: Por la inclusión, justicia y equidad. Séptimo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. 2003 – 2004 Perú. Defensoría del Pueblo. Lima, 2004-b.

FERRY, Jean Marc *et al.*

El nuevo espacio público. Gedisa. Barcelona, 1995.

FRANCKE, Pedro *et al.*

Análisis Independiente del Presupuesto Público 2003 en el Sector Salud
www.consortio.org/presupuesto/salud.pdf
2002-a.

FRANCKE, Pedro *et al.*

Análisis Independiente del Presupuesto Público 2003 en el Sector Educación
www.consortio.org/presupuesto/educa.pdf
2002-b.

HELPER, Gloria, Verónica Alvarado, Tomás Gutiérrez y Nelly Pascasio

Educación Libre de Corrupción. Sistematización de una experiencia participativa en la elaboración del Proyecto de Ley Anticorrupción en el Sector Educación
Lima, 2004.

INICIATIVA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN – INA

Documentos de trabajo. Un Perú sin Corrupción
Ministerio de Justicia. Lima, 2001.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA – INEI

Compendio Estadístico 2003
INEI. Lima, 2003.

JOHNSTON, Martin

La búsqueda de definiciones: la vitalidad de la política y el problema de la corrupción

En: Revista Internacional de Ciencias Sociales. Num. 149, 1996.

www.unesco.org/issj/rics149/johnston.htm

KAHHAT, Farid

El tema de la corrupción en la literatura en ciencia política

En: PORTOCARRERO S., Felipe (editor)

El Pacto Infame. Estudios sobre la corrupción en el Perú

Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú. Lima, 2005.

LOZANO, Juan y Valeria Merino Dinari

La hora de la transparencia en América Latina: El manual de anticorrupción en la función pública

Granica. Buenos Aires, 1998.

OPPENHEIMER, Andrés

Ojos vendados: Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina

Sudamericana. Buenos Aires, 2001.

PEDRAGLIO, Santiago

Diagnóstico del estado de la lucha anticorrupción. Perú: 2000 – 2002 (CD-ROM)

Proética. Lima, 2002.

POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ

Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú

Ministerio del Interior. Lima, 2002.

PROÉTICA

Encuesta Nacional sobre Corrupción y Buen Gobierno

Proética. Lima, 2002.

PROÉTICA

Segunda Encuesta Nacional sobre Corrupción

Proética. Lima, 2003.

PROÉTICA

Lineamientos de Plan Regional Anticorrupción – Región Lambayeque

Proética. Lima, 2004-a.

PROÉTICA

Tercera Encuesta Nacional sobre Corrupción

Proética. Lima, 2004-b.

www.proetica.org.pe

PROÉTICA

Diagnóstico de la Lucha Anticorrupción en el Perú. 2002 – 2004

Proética. Lima, 2005.

ROTTA Castilla, Samuel

Mapa de Riesgo de la Corrupción – Región Lambayeque

Proética. Lima, 2004.

TRANSPARENCIA MEXICANA

Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno – 2001

Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno – 2003

www.transparenciamexicana.org.mx/encyb.html