



Instituto Internacional de Estudios Anticorrupción- INEA

PLAN NACIONAL ANTICORRUPCIÓN 2012-2016 DEL PERÚ CONVALIDA ESTRUCTURAS DISTRACTIVAS CREADAS POR EL GOBIERNO APRISTA

Por MARIO OLIVERA PRADO

INTRODUCCIÓN

El día 12 de noviembre último en una sesión de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción-CAN el Presidente del Consejo de Ministros, Juan Jiménez Mayor, presentó el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016.

Cabe señalar que lo hizo como Premier y como Presidente de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción-CAN.

Ese hecho de por sí significaba que se incumplía la primera promesa electoral anticorrupción presentada en campaña electoral por Ollanta Humala para acceder a la Presidencia de la República en julio del 2011. Textualmente rezaba la Promesa: **“Creación de una Comisión Nacional Anticorrupción autónoma y participativa”**. Y la CAN desde su creación en 2010 por el gobierno aprista no tiene autonomía y depende de la PCM y no ha sido producto de la participación ciudadana ni la representa. Y hoy -como se ha visto en el evento de presentación del Plan Anticorrupción- la CAN sigue siendo una estructura impuesta que siendo presidida por el Presidente del Consejo de Ministros carece de autonomía formal y real. Se supone que los Organismos Anticorrupción deben ser autónomos para cumplir su misión de fiscalizar al poder. La misma **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción** así lo exige en su **Artículo 6** cuando precisa lo siguiente:

Artículo 6. Órgano u órganos de prevención de la corrupción

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción...

2. Cada Estado Parte otorgará al órgano o a los órganos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida.

A esto debemos añadir que -como veremos en el siguiente análisis- con el Plan Nacional Anticorrupción 2012-2016 se convalidan y se continúan los errores metodológicos que contenía el Plan Anticorrupción 2008-2011 del Gobierno aprista,

plan que junto con la CAN, fue otra medida distractiva de la opinión pública de dicho período gubernamental.

Cabe recordar que en el período 2006-2011 de Alan García no hubo voluntad política de combate a la corrupción a nivel de Gobierno y que sus acciones devinieron en un ABANDONO e INVOLUCIÓN DE LA LUCHA ANTICORRUPCIÓN. Este abandono e involución, se manifestó en **1.-Incumplimientos en la implementación de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, 2.-Incumplimientos de los planteamientos de la Iniciativa Nacional Anticorrupción-INA** que auspiciada por el Gobierno de Transición del Doctor Paniagua (2001) lideró la lucha contra la alta corrupción del gobierno del Ingeniero Fujimori; y **3.- La implementación de medidas distractoras de aparente lucha anticorrupción**, como **A) La creación a fines del año 2007 de la Oficina Nacional Anticorrupción -ONA-** y su desmontaje en sólo 8 meses. **B) El lanzamiento de un Plan anticorrupción a fines del 2008 sin sustento de un diagnóstico y sin estar aprobado;** y **C) La creación en el 2010, de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción-CAN**, un organismo que nunca abordó los casos de corrupción del régimen imperante y que además propuso un Proyecto de Ley para limitar la competencia de los Jueces Naturales en las solicitudes de medidas cautelares de la población frente a la política gubernamental de las concesiones inconsultas.

ANÁLISIS DEL PLAN Y SUS IMPLICANCIAS

Luego de una lectura exhaustiva del Plan de Lucha contra la Corrupción 2012-2016, hemos llegado a las siguientes conclusiones:

1.- El Plan 2012-2016 es una continuación y una convalidación del Plan Anticorrupción 2008-2011 lanzado, como ya lo indicáramos, por el gobierno aprista. Tan así es el continuismo que todo el capítulo II de los 3 que tiene el Plan recientemente presentado, se dedica al Plan 2008-2011. Citamos al documento-plan:

“El Plan se divide en tres capítulos. El *primero* está dedicado a construir un enfoque general sobre el fenómeno de la corrupción, enfoque que luego aparece de manera transversal en los objetivos y en las acciones del Plan 2012-2016”...”El segundo capítulo muestra un diagnóstico general del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2008-2011, describe el contexto de creación del Plan, sus objetivos, sus estrategias y un balance del cumplimiento de cada una de estas. El *tercer* capítulo se concentra en el Plan 2012-2016 que, sobre los hallazgos de los resultados del Plan anterior y sobre los enfoques planteados en el primer capítulo, contiene 5 objetivos, 15 estrategias y 55 acciones generales”. (Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016, pág. 5)

2.- El Plan 2012-2016 consolida las carencias y la finalidad distractora del Plan 2008-2011, plan que como falla fundamental no partía de un Diagnóstico de la Corrupción.

Como ya lo decíamos en el “Diagnóstico de la Corrupción en el Perú a julio-2011...” (INEA, 2011) la elaboración a fines del 2008 por la Presidencia del Consejo de Ministros de un Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción **carecía del sustento de un diagnóstico de dicho problema**, amén de adolecer de serias deficiencias en su formulación, como podemos apreciar en el siguiente cuadro de **Evaluación de Consistencia Interna** respecto de lo que técnicamente requiere un Plan Estratégico Anticorrupción:

<u>COMPONENTES DE UN PLAN ESTRATÉGICO ANTICORRUPCIÓN</u>	<u>PLAN ANTICORRUPCIÓN DE LA PCM 2008-2011</u>
<i>Enfoque conceptual unívoco y marco jurídico de la prevención y lucha contra la corrupción</i>	NO ESTÁ CONTEMPLADO EXPLÍCITAMENTE
<i>Visión de la lucha anticorrupción en el país</i>	NO ES EXPLÍCITA
<i>Diagnóstico de la corrupción en el país</i>	NO TIENE DIAGNÓSTICO
<i>Objetivos Estratégicos del Plan</i>	NO ESTÁN JUSTIFICADOS EN UN DIAGNÓSTICO
<i>Estrategia de acciones</i>	INMERSA EN LA MATRIZ DE ACTIVIDADES DEL PLAN
<i>Actividades y Resultados esperados por Objetivos Estratégicos (Matriz)</i>	SÍ CONTEMPLA
<i>Seguimiento y Evaluación</i>	Están contemplados pero SIN LÍNEA DE BASE que debe proporcionarla el Diagnóstico

(Tomado del “Diagnóstico de la Corrupción en el Perú a Julio 2011... INEA)

Sobre el particular, el **Grupo de Trabajo contra la Corrupción** en su “Informe Anual sobre la Lucha contra la Corrupción en el Perú – 2010”, nos recordaba que el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción, presentado por el gabinete Simon en diciembre de 2008, “*nunca fue aprobado por el gobierno por lo que no hay posibilidad de hacer exigible su cumplimiento*”.

3.- Y el plan de hoy - del 2012-2016- tampoco cuenta con un Diagnóstico de la Corrupción en el Perú. Lo que figura como Diagnóstico en el documento-plan 2012-

2016 es una Evaluación de cumplimiento de la matriz de acciones contempladas en el Plan 2008-2011. Así claramente lo explicita el Plan:

“CAPÍTULO II: EL PLAN NACIONAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 2008-2011: UN DIAGNÓSTICO SOBRE SUS OBJETIVOS Y ACCIONES

- 1. El proceso de elaboración y los objetivos del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2008-2011**
- 2. Un diagnóstico sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2008-2011”**

Eso evidentemente no es un diagnóstico de la corrupción. El diagnóstico es una tarea de investigación que supone un enfoque teórico y metodológico. El diagnóstico como análisis de problemática, supone detectar y relacionar los problemas y los casos de corrupción en una visión interrelacionada causa-efecto. Un elemento clave en los diagnósticos es el determinar el grado o nivel de corrupción al que puede haberse llegado en el país: *sistémico*, si afecta el sistema político global; *institucional* si afecta sólo ámbitos institucionales; o *individual-esporádico* si abarca casos concretos de corrupción individual que se presenten ocasionalmente. Otra parte del análisis consiste en determinar qué tipos de corrupción son los más frecuentes y qué ámbitos institucionales son los más afectados por la corrupción o cuáles son los más proclives a ella. También debe determinarse cuál es el avance de *lucha anticorrupción* en el país, verificando qué legislación y normas anticorrupción se han generado **en función de los problemas detectados**, qué acciones se han emprendido y qué otras quedan por ejecutar. (**Diagnóstico de la corrupción en el Perú a Julio-2011...INEA**).

El planeamiento de acciones de lucha contra la corrupción tiene como eje central de sus tareas la formulación de Políticas y Planes Nacionales Anticorrupción, los cuales deben partir ineludiblemente de un elemento medular que son los diagnósticos de la corrupción. No habiendo una formulación explícita de diagnósticos de la corrupción, no hay una base sobre la que puedan fijarse objetivos y metas basadas en la realidad, tampoco pueden hacerse evaluaciones de impacto en el medio social ni puede haber un marco de referencia a partir del cual medir cuáles son los avances reales de los programas de acción.

4.- El Plan 2012-2016 busca institucionalizar la CAN -Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Así en el primer objetivo del Plan referido a “Articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción” se da como supuesto que:

“La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) requiere ser fortalecida en su rol articulador”.

Con ello –dadas las características de la CAN- se contraviene la promesa de Ollanta Humala de “Creación de una Comisión Nacional Anticorrupción autónoma y participativa”

Cabe recordar que la norma de creación de la **Comisión de Alto Nivel Anticorrupción-CAN** en el 2010 -impulsada por el Gabinete Velásquez Quesquén- definía a la CAN como un **organismo “adscrito” a la Presidencia del Consejo de Ministros-PCM**, el cual estaba integrado por el Presidente del Poder Judicial, el Presidente del Tribunal Constitucional, el Fiscal de la Nación, un representante del Consejo Nacional de la Magistratura, el Defensor del Pueblo, el Ministro de Justicia, el Alcalde de Lima (en aquel entonces el Dr. Castañeda), y el Coordinador de los Gobiernos Regionales, compartiendo puestos con el Presidente de la CONFIEP, el director de la ONG PROETICA y el Secretario del Acuerdo Nacional. Esta Comisión vino realizando sus acciones sobre la base del Plan Anticorrupción 2008-2011 de la PCM arriba mencionado, que adolece de incongruencias estructurales. Uno de los anuncios de la CAN fue la formulación de Políticas Anticorrupción, no habiendo habido concreciones al respecto. Tampoco impulsó ninguna acción contra los casos de corrupción manifestados en la esfera gubernamental y que tenían como contexto en el Gobierno que terminaba el 2011: 1.-una involución en la lucha anticorrupción en el marco de un retroceso en el desarrollo democrático; 2.-una profusión incontrolada de corrupción institucional de alta nocividad social y un retorno de la corrupción sistémica a través de los faenones; 3.- una exacerbación de factores socio-políticos y culturales que posibilitan el desarrollo de la corrupción con similitudes sociopolíticas autoritarias favorables a la corrupción entre los gobiernos de Fujimori y García; 4.- el desarrollo de un tinglado de encubrimiento de la corrupción. -Ver Diagnóstico de la Corrupción en el Perú a Julio-2011-

<https://sites.google.com/site/ineainstitutoanticorruccion/diagnosticos-actuales>

Y agregábamos en dicho diagnóstico: **“Lo más preocupante es que coincidiendo con la emisión de los Decretos de Urgencia 01 y 02 -2011 “que son parte de un mecanismo que, desde el 2008, viene utilizando el Gobierno para agilizar las concesiones sin niveles de transparencia, ni consulta, ni control público”, (tal como señala el investigador Walter Vargas, del Grupo de Trabajo contra la Corrupción), la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción propuso un proyecto de ley para limitar la competencia de los jueces naturales en las solicitudes de medidas cautelares, bajo el argumento de la corruptibilidad de los magistrados de las poblaciones afectadas. En opinión del Grupo de Trabajo contra la Corrupción con este tipo de propuestas la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción está contribuyendo “a debilitar los niveles de control judicial ante las irregularidades que se puedan presentar en las concesiones y programas de inversión”.**

Y ahora último ¿qué ocurre? El asunto ha llegado a la situación en que el afán de los impulsores de la oficialización de la CAN en el presente gobierno, (estableciendo consciente o inconscientemente un cordón umbilical con las estructuras creadas por el gobierno aprista) se ha materializado, Pues, el Congreso de la República, con conciencia o no del problema aprobó el 15 de noviembre último la conformación de una Comisión Nacional de Alto Nivel Anticorrupción,

Su conformación y sus objetivos parecen ser **básicamente** los mismos respecto de la actual CAN. Y también su creación: no fue objeto de discusión participativa entre la ciudadanía ni tampoco empodera a la ciudadanía en el esquema institucional que oficializa mediante Ley. No habrá definitivamente ni un sistema anticorrupción autónomo (concebido en su autonomía como un conjunto interdependiente y sinérgico de funciones de prevención y control de la corrupción institucionalizadas a nivel de la sociedad), ni la creación dentro de dicho sistema de un órgano de control ciudadano de la corrupción.

6.- Hay en el Plan -y tenemos el deber de señalarlo- como aspectos A RESCATAR para cuando se formule un verdadero plan anticorrupción:

- a) Un esfuerzo de conceptualización del fenómeno, recurriendo a un amplio espectro de tratadistas sobre el tema, aunque, cabe decirlo, sin tomar en cuenta los avances teóricos de la Sociología de la Corrupción y que han sido pergeñados en el país.
- b) La visualización de potencialidades de acción anticorrupción a nivel de los ámbitos institucionales del país.
- c) Los avances en la definición de posibles áreas de políticas públicas anticorrupción a emprender.
- d) La voluntad mostrada por las Instituciones participantes en la CAN que evidentemente también deberían participar en una organización que, de acuerdo a la promesa electoral del hoy Presidente Ollanta Humala, sea una entidad realmente autónoma, realmente participativa (con énfasis en el rol de la ciudadanía organizada) y realmente anticorruptora.

Lima, 06 de diciembre de 2012.

Mario Olivera Prado, Sociólogo peruano propulsor de la **Sociología de la Corrupción**, es experto en Políticas Anticorrupción, creador del **Corruptómetro Internacional** y Presidente del **Instituto Internacional de Estudios Anticorrupción-INEA**, centro cívico de investigaciones sin fines de lucro.