

# Institucionalidad para la prevención de la corrupción

*Dante Mendoza Antonioli*  
*Universidad de Lima*

## 1. Introducción: La meta al bicentenario

En términos de anticorrupción y transparencia en la administración pública, considero que la meta que debería alcanzar el país hacia el 2021 es la de **llegar al bicentenario con su institucionalidad de prevención de la corrupción totalmente fortalecida y consolidada.**

La corrupción en el sector público peruano es mucho más que una percepción de la población. Es la causa directa de la pobre apreciación de la ciudadanía respecto a la labor que se realiza en el sector público, tanto por quienes le prestan servicios por elección popular como por quienes lo hacen en el marco de una relación laboral.

Al habernos resignado a un mal que es visto como endémico, el trabajo en el sector público no es atractivo para los jóvenes más talentosos, quienes salvo que tengan una muy marcada vocación de servicio y orientación a lo público, no lo ven como una opción de desarrollo profesional.

Lo más grave de esta situación, es el costo en términos de posibilidad frustrada de desarrollo que tenemos que pagar quienes vivimos en el Perú. En esta línea, concuerdo con Quiroz (2013), quien considera que los costos de la corrupción pueden medirse en términos de haber afectado (y seguir haciéndolo), el desarrollo del país y que controlar las raíces sistémicas de la misma puede mejorar las posibilidades que tenemos para salir del subdesarrollo.

Por ello, una meta importante al bicentenario es contar con una institucionalidad de prevención de corrupción consolidada y que sea utilizada por la población, desde que siempre será mejor, tanto en términos económicos como sociales, prevenir corrupción. Combatirla (que ha sido la política explícita de los gobiernos

precedentes), una vez que esta ha comenzado, es muy oneroso.

No se trata solo de combatir a la corrupción una vez que esta ya se ha presentado. Es mucho más eficiente socialmente hablando, prevenir y reducir al máximo los eventos de corrupción pública. Cada vez que uno de ellos aparece, se reduce la confianza de las personas en el sistema y se genera un ambiente en el que se tiende a pensar que lo público es intrínsecamente corrupto.

En términos económicos, los costos de la corrupción son altos. De acuerdo con Quiroz (2005), en el Perú republicano (basándose en datos de los períodos 1820-1830; 1850-1870; 1880-1900; y las décadas de 1910, 1920, 1940, 1950, 1980 y 1990) la corrupción ha llegado a desviar consistentemente fondos equivalentes hasta el 30% del valor total presupuestado, impactando entre el 3 y 4% del PBI. Ello, indica, le habría costado al país alrededor del 50% de sus posibilidades históricas de desarrollo.

En términos sociales, Ortiz de Zevallos y Calderón (2005), recogiendo cifras de la primera Encuesta Nacional sobre Corrupción y Gobernabilidad efectuada por Pro-Ética en el año 2002, concluyen en que el peruano promedio tiene una alta tolerancia a la corrupción. Esta conclusión es sostenida también por los resultados de la VII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción (la última publicada por Pro-Ética), correspondiente al 2012. (Encuestas Sobre Corrupción, 2012).

Tener un alto nivel de tolerancia a la corrupción puede generar que la población considere que ello es “normal” y que, por tanto, no se debe hacer esfuerzos por combatirla. En nuestro país esa tendencia se expresa en la frase “roba pero hace obra” y se verifica en los resultados de la Encuesta Electoral en Lima Metropolitana, realizada por la empresa Datum S.A., a propósito de las elecciones municipales y regionales del año 2014, en la que el 41% de los encuestados afirmó que no tendría mayor problema en votar por su candidato, aún si se demostrase que han robado, siempre y cuando hagan obra. (Informe de opinión pública electoral, 2014).

Parafraseando Cetina, cuando la corrupción es sistémica, el daño a las estructuras del Estado es de tal magnitud, que lo discapacita (Cetina, 2014), al punto que podemos afirmar que permitir la corrupción, es condenar al país a un permanente estado de subdesarrollo.

El combate a la corrupción se puede hacer desde entidades que intervienen cuando esta ya se ha presentado: el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República; o apelando a instituciones (entendidas como conjunto de políticas, procesos y principios que sustentan una determinada acción del Estado). La meta del bicentenario a que se refiere este trabajo, es sobre estas últimas. Vale decir, no se hará referencia a las instituciones, entendidas

como entidades del Estado; sino a aquellos procesos, principios y políticas que están orientados a prevenir la aparición de actos corruptos.

---

## 2. Los ejes de la institucionalidad de prevención de la corrupción

Son múltiples las acciones de prevención de la corrupción ensayadas en nuestro país y en otros. Sin embargo, considerando el momento actual de desarrollo político, económico y social por el que atraviesa el Perú, consideramos que se debe poner especial énfasis en el próximo quinquenio en tres aspectos: Personas, Procesos y Vigilancia.

Sugerimos acciones respecto a las **Personas**, porque sin ellas ninguna política de Estado es viable. Todo aquello que realiza el Estado tiene personas involucradas alrededor. Incluso los servicios más dependientes de la tecnología exigen una fuerte presencia de personal. Luego, hay que focalizarse en los **Procesos**, en particular aquellos en los que se ha detectado debilidades estructurales y que, por tanto, son más susceptibles de caer en la corrupción. Finalmente, la **Vigilancia** resulta indispensable en una sociedad moderna: hay que facilitar el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos.

En tal sentido, las metas subordinadas que también deberían cumplirse en cada elemento para cumplir con la principal son:

- a. Con relación a las **Personas**: Un Servicio Civil profesional y meritocrático plenamente consolidado.
- b. Con relación a los **Procesos**: La contratación de obras a cargo de una institución independiente que genere mayor eficiencia y transparencia en el proceso logístico.
- c. Con relación a la **Vigilancia**: Un Estado transparente, para lo cual es necesario que la Ley de transparencia y Acceso a la Información finalmente sea aplicada de forma cabal por toda la administración pública.

### 2.1 Servicio Civil profesional y meritocrático: Vacuna contra la corrupción:

Un factor determinante para la legitimidad de cualquier gobierno es el contar con un servicio civil solvente, profesional y meritocrático. “Uno de los factores determinantes en la capacidad institucional del Estado es contar con un servicio civil profesional. La profesionalización del servicio civil no es un objetivo en sí mismo, sino que está orientado a mejorar el rendimiento de las organizaciones del sector público y,

por lo tanto, los servicios que reciben los ciudadanos.” (Cortazar, Lafuente y Sangines, 2014:3).

En el mismo sentido, la Carta Iberoamericana de la Función Pública, Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, llevada a cabo en San Salvador, el 26 y 27 de junio de 2008 y adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, en octubre de ese mismo año, reconoce que un servicio civil de calidad tiene directa relación con la gobernabilidad (confianza ciudadana) y el bienestar económico. (CLAD, 2008).

En Europa y los países de la OECD, organización de la que el Perú aspira a formar parte, se habla ya de un “Derecho a la buena administración pública”, siendo uno de sus aspectos principales la profesionalización y la eficacia profesional. (Sendín García:2008).

Sin embargo, el servicio civil peruano de los últimos 30 años se ha caracterizado por ser informal y desordenado. Hacia el 2012 existían en el Perú “más de 500 normas sobre el servicio civil, más de 102 escalas remunerativas en 82 entidades del Poder Ejecutivo, más de 400 reglas diferentes que regulan el pago a los servidores públicos y más de 198 conceptos de pago, entre remunerativos y no remunerativos”. (Autoridad Nacional del Servicio Civil, 2012)

En este contexto la ciudadanía parece haberse acostumbrado a contar con servidores públicos colocados en la administración pública directamente, sin concurso alguno (o con concursos arreglados) y, lo que es peor, sin que en la mayor parte de los casos se exija perfil profesional alguno (o adaptando el perfil del “postulante” a la plaza en concurso).

Tanto Cortázar como Lafuente, citando a diversos autores, coinciden en afirmar que existe evidencia concreta respecto a que contar con un servicio civil profesionalizado reduce, entre otros, la corrupción. (Cortázar, Lafuente, y Sangines, 2014; Lafuente, Schuster, y Rojas-Wettig, 2013). Consideramos que la profesionalización, va de la mano con la autonomía e independencia del poder de turno y permite que los servidores públicos pasen de ser empleados de un gobierno a personas que sirven al Estado.

El actual sistema permite que cada gobierno, sea nacional, regional o local, considere que los puestos de trabajo en las entidades gubernamentales son su derecho natural, al haber ganado las elecciones, y que, por ello, lo natural es que se realice un “copamiento” de la administración pública tan pronto se asume el poder.

Las consecuencias de ello se pueden apreciar. No existe continuidad en las políticas de Estado. En realidad ni siquiera se puede afirmar que el problema de la falta de continuidad se presenta solo con el cambio de gobierno. Basta con que cambie algún funcionario con poder en la entidad para que los cambios de personal

sean moneda común. Así, un cambio de ministro o de titular de entidad desencadena cambios profundos en el personal de dirección y en los llamados asesores y personal de confianza.

Por ello, la reforma del empleo público ha estado en la agenda de los gobernantes desde hace ya algunos años. En efecto, ya en el gobierno de transición, en el año 2001, advirtiendo la gravedad del tema, se designó mediante Decreto Supremo No. 125-2001-PCM del 2 de diciembre del 2001, una Comisión Especial de alto nivel encargada de estudiar, elaborar y proponer un nuevo régimen de carrera administrativa que sustituya al Decreto Legislativo No. 276. Esta Comisión concluyó, entre otros aspectos, en que los problemas del empleo público excedían la carrera administrativa y que resultaba necesario generar una norma que comprenda todo el empleo público. (Comisión Multisectorial encargada de estudiar la situación de la administración pública central, 2001).

Como resultado del trabajo de esta Comisión, el Poder Ejecutivo remitió al Congreso una iniciativa legislativa para la emisión de una Ley Marco del Empleo Público. Esta Ley, No 28175, fue promulgada el 18 de febrero del 2004 y entró en vigencia efectiva el 1 de enero del 2005.

Sin embargo, pese a la importancia del tema para el desarrollo del país, el Congreso no logró el consenso político necesario para aprobar las leyes que complementaban y le daban sentido a la reforma, manteniendo el caos existente como regla de empleo público.

En el año 2008, nuestro país se encontraba en la coyuntura de tener que implementar el Tratado de Libre Comercio suscrito con Estados Unidos. El riesgo de abrir nuestro mercado a la primera economía mundial, sin contar con un Estado que esté en capacidad de generar las condiciones de competitividad básicas, era grande. Para lograrlo, resultaba básico contar con un servicio público profesional, capaz de aprovechar y potenciar las oportunidades que se derivaban del Tratado.

En este contexto es que se aprobó la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil como organismo rector del sistema administrativo de gestión de recursos humanos. Es de destacar que en la parte considerativa de la norma se reconozca expresamente que es imprescindible la reforma del servicio civil, y establecer la **Meritocracia** en la administración pública.

En este contexto, la Política de Modernización de la Gestión Pública ha sido uno de los esfuerzos de reforma del Estado más ambiciosos. En ella se establece con claridad al “Servicio Civil Meritocrático” como uno de los pilares centrales de dicha política. (Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, 2013).

Consolidar la reforma del servicio civil sobre la base de profesionalizar la administración pública e instaurar

la meritocracia como regla de ingreso, permanencia y desplazamiento, constituye un viejo anhelo de la ciudadanía. Los primeros pasos ya se han dado. Ha tomado más de un gobierno contar con un organismo público autónomo y técnico, como lo es la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR; así como tener ya aprobada una nueva ley (la Ley N°30057) y su Reglamento (aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM); y sus instrumentos normativos derivados (al menos tres Directivas de tránsito y ocho Directivas que regulan cada uno de los sub sistemas del Sistema Administrativo de Gestión de los Recursos Humanos); y, al 15 de octubre de 2015, ya se contaba con más de 192 entidades en tránsito: 141 de nivel nacional (están todos los ministerios), ocho de nivel regional y 43 de nivel local.

Un cambio en las personas, estable en el tiempo y con posibilidades de ser bien recibido en la sociedad, es un proceso lento. Construir consensos y generar confianza en todos los actores involucrados requiere varios períodos de gobierno para consolidarse. Coincido plenamente con Székely (2006) cuando expresa que: “el proceso de institucionalización para construir una Política de Estado se da de manera gradual”; así como cuando, citando a Eisenstadt, expresa que la institucionalización se refiere al “(...) proceso de cristalización continua de variados tipos de normas de organizaciones y esquemas reguladores de los procedimientos (...)”. Por todo ello, considero que **Asegurar la continuidad de la reforma del Servicio Civil es el eje de la institucionalidad en materia de prevención de la corrupción y debe ser considerada esencial en la nueva gestión del gobierno central.**

El costo de esta reforma ha sido debidamente analizado y considerado en el presupuesto público. En la exposición de motivos del proyecto de la Ley del Servicio Civil, se expresa que este asciende a 2 mil 328 millones de Soles, lo que importaba un incremento de 16% respecto a la planilla total. Si se tiene en consideración que anualmente la planilla del sector público crece en más de mil millones de Soles, el beneficio de consolidar la reforma es largamente superior al costo de la misma. (Congreso de la República, 2012).

Finalmente, tal y como lo menciona la OECD, modernizar la administración pública a partir de la mejora en el servicio civil, es una actividad necesaria para generar eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos y constituye la reforma estructural más importante, debido a que sirve tanto a las empresas como a los ciudadanos y facilita el éxito de otras reformas. (OECD, 2011).

## **2.2 Proceso de contratación de obras por una institución independiente.**

El segundo eje que sustenta el cumplimiento de la meta propuesta para el bicentenario es el de los procesos administrativos que deben cambiar. Son múltiples las oportunidades para la presencia de actos corruptos en

la administración pública. Sin embargo, la propuesta contempla un solo proceso sobre el que se debe trabajar con especial énfasis: el de las contrataciones de obra pública, el más delicado en términos de afectación al valor público cuando se descubre un acto de corrupción.

“El Estado Peruano destina anualmente cerca del 30% del Presupuesto Nacional para la adquisición de bienes, servicios y ejecución de obras, que sumado a las adquisiciones de las entidades no incluidas en el presupuesto, **totalizan alrededor de S/ 34.4 mil millones**. Según estudios del BID y Transparencia Internacional, entre el **15 y 25%** de dichos gastos reportan beneficios a la corrupción en perjuicio del interés público.” (Contraloría General de la República, 2013:57).

Como se puede apreciar de la cita precedente, en la adquisición de bienes, servicios y ejecución de obras se estima que la cuarta o quinta parte de lo contratado va a parar a la corrupción. Proyectando estas cifras, es posible que en cuatro años el país haya perdido el equivalente a todo un presupuesto anual de este tipo de contratos.

En nuestro país no resulta novedad que se señale a los procesos de contratación pública como entornos propicios para la generación de actos corruptos. Más aún cuando en el Estado todas las entidades están autorizadas a realizar las adquisiciones de bienes, servicios y ejecución de obras que requieran para cumplir con sus objetivos institucionales. Estamos hablando de dos mil instituciones públicas comprando, agrupadas en 19 ministerios, incluyendo la PCM; 145 Organismos Públicos del Poder Ejecutivo; 10 diez Organismos Constitucionalmente Autónomos; (Presidencia del Consejo de Ministros, 2015); 196 Municipalidades Provinciales y mil 646 Municipalidades Distritales (INEI, 2015).

Cada compra que se realiza en el Estado, que supere las 3 Unidades Impositivas Tributarias (S/ 11,550 para el año fiscal 2015), deberá seguir un proceso especial, regulado por la Ley de Contrataciones del Estado y que se va complicando en función del monto que se encuentre involucrado en cada operación<sup>1</sup>.

Ante la magnitud de operaciones que anualmente se realizan, el Sistema Nacional de Control se ve superado en su capacidad de fiscalizar el adecuado uso de los recursos públicos. Por ello se deben realizar acciones diferenciadas, incidiendo en aquellos que resulten de mayor riesgo por los montos involucrados. En esta línea, para el caso de la adquisición de bienes y servicios considero que la mejor estrategia anticorrupción es ahondar con la política de sofisticar los procesos logísticos y, en el tiempo, convertir a la contratación electrónica en obligatoria.

Para los procesos de contratación de obra pública, por su parte, consideramos que una solución eficaz y en armonía con la propuesta de fortalecimiento de instituciones que tiendan a la prevención de la corrupción, es delegarlos, de manera central a una sola institución. Sería mucho más fácil fiscalizar y controlar a una sola entidad que el esquema disperso imperante hoy en nuestro país. Además, podría estar desconcentrada y tener oficinas en todas las capitales de provincia, lo que representaría un máximo de 196 entidades contratando obra pública, vale decir un poco más del 10% del total de entidades que lo vienen haciendo hoy.

Para implementar este eje en la meta del fortalecimiento de la institucionalidad de prevención de la corrupción, no proponemos la creación de una nueva institución, sino la puesta en funcionamiento real de la Central de Compras Públicas – Perú Compras, creada en el año 2008, mediante Decreto Legislativo 1018.

La norma que le da marco legal a esta institución debe pasar, sin embargo, por una necesaria reforma, dado que en su texto vigente excluye de su ámbito de acción a los Gobiernos Regionales y Locales. Incluso, se deberá recurrir a una Ley Orgánica que modifique las respectivas Leyes Orgánicas de Municipalidades y Gobiernos Regionales.

En la modificación normativa deberá contemplarse que la función principal de la Central será la contratación centralizada de la obra pública a través de procesos digitales y estandarizados, que minimicen el trato entre compradores y proveedores. Considero que la obra pública es el gran reto para consolidar nuestra institucionalidad de prevención de corrupción, porque es el espacio donde se presenta el mayor riesgo de desvío de fondos y pago de favores políticos.

Además, se debe tener en consideración que el daño a la legitimidad del propio sistema es fuerte. A diferencia de los otros casos de corrupción, en los que el escándalo solo es recordado por los investigadores, periodistas y memoriosos; en el caso de los escándalos de corrupción por obra pública, la propia obra se convierte en un monumento a la corruptela, que recuerda permanentemente su origen espurio y consolida la actitud resignada de la ciudadanía de aceptar que se robe, pero que se haga obra.

Controlando la contratación de obra pública es previsible que los altos niveles de corrupción observados disminuyan sensiblemente, generando un espacio propicio de legitimidad del actuar público en la percepción de la ciudadanía.

## **2.3 Vigilancia ciudadana: Sistema de transparencia y acceso a la información pública**

Apostar por una política clara de transparencia y acceso a la información pública es el tercer eje necesario para poder consolidar la institucionalidad anticorrupción en nuestro país. La Ley 27806 tiene ya 12 años de

<sup>1</sup> Para el 2016 está vigente la Ley N° 30225. En ella se contemplan 8 en vez de 3 unidades impositivas tributarias

vigencia y precisa de algunos refuerzos para ser útil en el rol que debe cumplir.

Resulta claro que dentro de la convivencia de un Estado Democrático de Derecho, el respeto y la salvaguarda de los derechos fundamentales conforma la columna y el cimiento para la coexistencia de la sociedad en armonía y paz social. En este escenario el poder del pueblo es otorgado al Estado para ser representado, salvaguardar y hacer efectivo el cumplimiento de sus derechos. Entre ellos, el de acceso a la información pública.

El reconocimiento del derecho a la información pública en nuestro país viene desde nuestra Constitución y ha sido desarrollado legislativamente desde el año 2002. A lo largo del tiempo han sido cada vez más los ciudadanos que hacen uso del mismo, los que enfrentan dificultades respecto a la poca o nula difusión efectuada desde el aparato público; así como las trabas que algunas entidades imponen para dificultar o impedir su ejercicio.

Los alcances de aquello que debe ser considerado como información pública, han sido desarrollados en el artículo 10 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información pública; y por una prolija interpretación del Tribunal Constitucional, efectuada en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC publicado el 6 de abril del 2004 en la que se indica lo siguiente: “12. [...] Lo realmente trascendental, a efectos de que pueda considerarse como 'información pública', no es su financiación, sino la posesión y el uso que le imponen los órganos públicos en la adopción de decisiones administrativas, salvo, claro está, que la información haya sido declarada por ley como sujeta a reserva”. De esto se entiende que información pública es aquella que se encuentra en posesión de las autoridades, quienes disponen de ellas y las utilizan para tomar decisiones administrativas. Asimismo, el alcance de la norma “abarca desde textos normativos hasta datos sobre ejecuciones presupuestarias, planes operativos, balances patrimoniales, reportes y, en líneas generales, cualquier documentación que se encuentre bajo posesión o control del ente del Estado” (Fuenmayor, 2004:61).

Ahora bien, de acuerdo a la Defensoría del Pueblo, por su posición de autoridad pública respecto a la ciudadanía, los servidores públicos tienen la obligación de fomentar el derecho de acceso a la información pública. Las personas al servicio del Estado deben ser considerados como gestores de una organización creada al servicio de la ciudadanía, por lo que se encuentran permanentemente expuestos a la fiscalización de la sociedad respecto de las decisiones que adoptan. (Defensoría del Pueblo, 2009).

Desde esta perspectiva, mientras más acceso tengan los ciudadanos a la información que poseen las instituciones públicas, mayor será su capacidad de controlar el buen uso de los recursos públicos. Vale decir, mientras más transparente la gestión, existirán

menos posibilidades de generarse entornos favorables a la aparición de prácticas corruptas. (Klitgaard, 1998).

Recientemente la Defensoría del Pueblo presentó los resultados de la supervisión que realizó al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Defensoría del Pueblo, 2015). En este informe se concluye en que el 50% de las Municipalidades Provinciales, el 8% de las Municipalidades Distritales de la Provincia de Lima y el 6% de los Gobiernos Regionales vienen exigiendo, de manera ilegal, requisitos no previstos en la normativa vigente.

En el mismo Informe, la Defensoría arriba a la conclusión que, pese a haber transcurrido más de una década de la vigencia de la norma, así como de los esfuerzos reglamentarios efectuados, persisten una serie de conductas de incumplimiento que van desde la falta de respuesta oportuna a las solicitudes de los ciudadanos, hasta la imposición de cobros que no tienen sustento legal alguno.

En este contexto, considero que las medidas que deben adoptarse para poder consolidar una cultura de transparencia y efectivo acceso de la ciudadanía a la información que obra en manos públicas son las siguientes: a) convertir el procedimiento administrativo de acceso en uno sujeto al silencio administrativo positivo; b) generar transparencia ante las denegatorias infundadas de acceso, a través de un procedimiento sumario ante la Defensoría del Pueblo; y, c) simplificar el formulario de solicitud.

- **El Silencio Administrativo Positivo** De acuerdo con lo previsto en los incisos b), d) y f) del artículo 11° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, el procedimiento administrativo de acceso a la información pública está sujeto al silencio administrativo negativo. Por ello, si transcurren siete días útiles (prorrogables por cinco más) sin que la administración se pronuncie, el ciudadano podrá dar por denegado su pedido, y por ello, tendrá derecho a formular un recurso de apelación y recurrir directamente a la autoridad superior. Adicionalmente, si esta tampoco se pronunciase en el plazo legal (diez días útiles), vuelve a generarse el silencio administrativo negativo, por lo que no quedaría otra vía que la judicial, ya sea por el Contencioso Administrativo o por la acción de Habeas Data, para poder ejercer el Derecho.

En la práctica, este procedimiento ha resultado ser gravoso para el ciudadano, dado que le genera sobrecostos y la aparente necesidad de contar con abogado para poder continuar con el trámite. Por ello, consideramos que debe modificarse la Ley y convertir el procedimiento en uno sujeto al silencio administrativo positivo, lo cual simplificaría las cosas para el ciudadano y generaría una mayor responsabilidad a los funcionarios públicos.

- **Generar transparencia ante las denegatorias de acceso** Desde la promulgación y puesta en vigencia de la Ley, la Defensoría del Pueblo realiza un monitoreo permanente al cumplimiento de la misma por parte de las entidades de la administración pública. No obstante el paso del tiempo, siempre se siguen observando (con distintas variantes en función de la entidad, funcionario y momento político), las mismas trabas y dificultades que impiden a la ciudadanía el pleno ejercicio del Derecho de acceso a la información pública. (Defensoría del Pueblo, 2015).

La actual legislación contempla que los funcionarios que se resistan al cumplimiento de la misma podrán ser denunciados por el delito de abuso de autoridad. La amenaza de sanción no ha sido efectiva. Los ciudadanos perciben que no vale la pena seguir un largo y engorroso proceso penal y los funcionarios se sienten en la seguridad de la impunidad para seguir trabando o denegando el acceso.

Sin perjuicio de lo anotado, se debe tener en consideración que la Defensoría del Pueblo reconoce que en el 65% de los casos llegados a esa institución, entre los años 2002 y 2013, ha existido una negativa dolosa a entregar la información (Defensoría del Pueblo, 2013). Por ello, y teniendo en consideración que el artículo 7° literal 4) de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción establece que los Estados procurarán adoptar sistemas que promuevan transparencia en los actos públicos (Naciones Unidas, 2014), consideramos que un procedimiento que puede ser muy eficaz para revertir la conducta reticente de algunos funcionarios es el generar transparencia respecto a esta conducta infractora.

En armonía con esta prescripción, se debería disponer que la Defensoría, luego de su evaluación, análisis y acción inmediata, en defensa del ciudadano, deba colgar en su web institucional un cuadro con el nombre del funcionario reticente a la entrega de la información (no el del funcionario designado, sino el del realmente renuente), el de su jefe inmediato y el del titular de la entidad, precisando la información que se han negado a entregar. De esa manera, la opinión pública podrá conocer, de una fuente confiable y legitimada, como lo es la Defensoría, quienes son en específico las personas que aun no entienden que una política de transparencia y acceso a la información pública es una de las mejores herramientas para prevenir la corrupción.

Implementar esta medida, importa ya sea coordinar con la Defensoría para que la pongan en práctica directamente; o modificar su ley orgánica, estableciendo expresamente que una de sus funciones es transparentar la conducta reticente por parte de los servidores públicos a la entrega de información a los ciudadanos.

- **Modificación del formulario de solicitud.** Si bien es cierto el uso del formulario es opcional para el ciudadano, no lo es menos que esta situación no es conocida por la mayoría de ellos, quienes al guiarse por la información que figura en los portales web de las entidades, o recibir instrucciones de parte de los servidores de las Unidades de Trámite Documentario de las entidades, se sienten obligados a llenar el formulario respectivo.

El problema observado y que dificulta el ejercicio del derecho de acceso, es que en armonía con la prescripción de los incisos a) y c) del artículo 10° del Reglamento, el formulario contempla campos en los que se exige indicar el nombre del funcionario encargado de entregar la información, así como de la dependencia que la conserva. Ambos datos son opcionales, pero en los formularios que están a disposición de la ciudadanía no se explicita esta situación, lo cual genera que en la práctica se dificulte entrampe el trámite e, incluso, se devuelvan las solicitudes exigiendo que se identifique al funcionario o dependencia que tiene la información a su cargo. (Defensoría del Pueblo, 2015).

---

### 3. Conclusiones

Fortalecer y consolidar la institucionalidad de prevención de la corrupción es una meta tangible y alcanzable para el bicentenario. Proseguir con la implementación de la Ley del Servicio Civil que insta la meritocracia en la administración pública peruana; centralizar los procesos de contratación de obra pública para facilitar su control y supervisión; y modificar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para volverla realmente efectiva son medidas que fortalecerán el sistema anticorrupción desde su misma base: la prevención.

---

### 4. Bibliografía

- Autoridad Nacional de Servicio Civil (2012) *El Servicio Civil Peruano*. Lima: SERVIR.
- Cetina, C. (2014) *Corrupción: medición del problema y los problemas en su medición*. Bogotá: Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República de Colombia.
- CLAD (2008) *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. San Salvador: CLAD.
- Comisión Multisectorial encargada de estudiar la situación de la administración pública central, c.

- p.-2.-T. (2001) *Resúmen Ejecutivo del Informe Final de la Comisión Multisectorial encargada de estudiar la situación de la administración pública central*. Lima: Ministerio de Trabajo.
- Congreso de la República (2012) *Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 1846/2012-PE: Ley del Servicio Civil*. Recuperado de [www4.congreso.gob.pe](http://www4.congreso.gob.pe)
  - Contraloría General de la República (2013) *Informe de Gestión 2012*. Lima: Contraloría General de la República.
  - Cortazar, J. C., M. Lafuente, y M. Sangines (2014) *El fortalecimiento del servicio civil como pilar de las instituciones del sector público*. En J. C. Cortazar, M. Lafuente, y M. Sangines (Editores), *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina*. Washington: BID.
  - Defensoría del Pueblo (2009) *El derecho de acceso a la información pública*. Normativa, jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo. Lima: Defensoría del pueblo.
  - Defensoría del Pueblo (2013) NP-182-2013. Recuperado de Defensoría del Pueblo en [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)
  - Defensoría del Pueblo (2015) *Supervisión del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Recuperado de Defensoría del Pueblo en [www.defensoria.gob.pe](http://www.defensoria.gob.pe)
  - Pro-Ética (2012) *Encuestas Sobre Corrupción 2012*. Lima: Pro-Ética Recuperado de Pro-Ética [www.proetica.org.pe](http://www.proetica.org.pe)
  - Fuenmayor Espina A. (2004) *El derecho de acceso de los ciudadanos a la Información Pública*. Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. San José de Costa Rica: Oficina de la Unesco para América Central.
  - Informe de opinión pública electoral (2014) *Informe de opinión pública electoral: Elecciones regionales y municipales 2014*. Recuperado de DATUM S.A. en [www.datum.com.pe](http://www.datum.com.pe)
  - INEI (2015) *Directorio Nacional de Municipalidades Distritales, Provinciales y Centros Poblados 2015*. Recuperado del Instituto Nacional de Estadística en [www.inei.gob.pe](http://www.inei.gob.pe)
  - Klitgaard, R. (1998) *International cooperation against corruption*. Finance y Development, 35(1).
  - Lafuente, M., C. Schuster y M. Rojas-Wettig (2013) *Dinámicas, condicionantes políticas y enfoques viables de reformas del servicio civil: lecciones de América Latina*. (X. C. Pública, Ed.) Montevideo: CLAD.
  - OECD (2011) *Public servants as partners for growth: Toward a stronger, learner and more equitable workforce*. Paris: OECD Publishing.
  - Naciones Unidas. (2014) *Guía Legislativa para la aplicación de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción*. Washington: UNDOC.
  - Ortíz de Zevallos, G., y C. Calderón (2005) *Un enfoque neoinstitucional sobre la corrupción en el Perú*. En Portocarrero, F. (Editor), *El pacto infame: Estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú.
  - Presidencia del Consejo de Ministros (2015) *Directorio del Estado*. Recuperado del Portal del Estado Peruano: [www.peru.gob.pe](http://www.peru.gob.pe)
  - Quiroz, A. W. (2005) *Costos históricos de la corrupción en el Perú*. En Portocarrero, F. (Editor) *El Pacto Infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima: Red para el desarrollo de las ciencias sociales en el Perú.
  - Quiroz, A. W. (2013) *Historia de la Corrupción en el Perú*. Lima: IEP.
  - Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. (2013) *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.
  - Sendín, M. A. (2008) *El Derecho a una Administración Profesional: Eficacia y Eficiencia en la Actuación Administrativa*. En Junta de Castilla y León *El Derecho a la Buena Administración Pública* Valladolid: Escuela de Administración Pública de Castilla y León.
  - Székely, M. (2006) *Midiendo el Nivel de Institucionalidad de la Política Social en América Latina*. Recuperado del Banco Interamericano de Desarrollo en <https://publications.iadb.org/handle/11319/2405?locale-attribute=es>