

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Cartografiando el abuso del poder: revisión de la experiencia de mapeos regionales
de riesgos de corrupción de Proética

Trabajo de Suficiencia Profesional para obtener el título profesional de Licenciado en
Sociología presentado por:

Rotta Castilla, Samuel Martín

Asesor:

Dammert Guardia, Manuel César

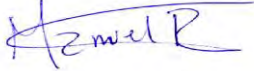
Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, Dammert Guardia, Manuel Cesar, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación Cartografiando el abuso del poder: revisión de la experiencia de mapeos regionales de riesgos de corrupción de Proética del/de la autor (a)/ de los(as) autores(as) Rotta Castilla, Samuel Martin de constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 15%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 20/09/25.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 28 de noviembre del 2025

Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Dammert Guardia, Manuel Cesar</u>	
DNI: 42014497	Firma 
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7583-1878	

A mi viejo, a quien se lo debía.



Agradecimientos

No podría mencionar los nombres de todas las personas que me ayudaron a crecer como profesional. En la universidad quisiera agradecerle en particular a Rolando Ames, quien además de encausar mis intereses por el análisis de los asuntos públicos, fue mi primer jefe en el Instituto de Diálogo y Propuestas.

En Proética trabajé más de veinte años. Aprecio de forma muy especial a quienes fueron mis jefas y jefes: Laura Puertas, Cecilia Blondet, Marcela Huaita, Santiago Pedraglio y Walter Albán. Me confiaron responsabilidades que me llevaron a desarrollar habilidades que no pensaba que podía desarrollar; me transmitieron, a sabiendas o no, parte de su amplio y variado conocimiento; y me enriquecí observando sus muy distintas y hasta contradictorias cualidades. Me gustaría sumar a este grupo a José Ugaz, quien formalmente no fue mi jefe, pero de cuya comprometida cercanía con Proética también pude sacar provecho.

Todos esos años también pude trabajar y crecer junto a un grupo de profesionales pequeño y heterogéneo. Agradezco en particular a quienes tuve el enorme gusto y honor de liderar en los años que fui director de esa institución, entre 2018 y 2024. De ellas y ellos aprendí, sobre todo, la importancia que tienen la complejidad y la fortaleza de las relaciones personales en los equipos para sacar las cosas adelante, incluso en un campo con tan poco retorno inmediato, como el de la lucha contra la corrupción.

Proética es parte de la red de Transparencia Internacional, lo cual me permitió conocer gente valiosa y valiente de todo el mundo. Guardo particular afecto a mis ex colegas de América Latina.

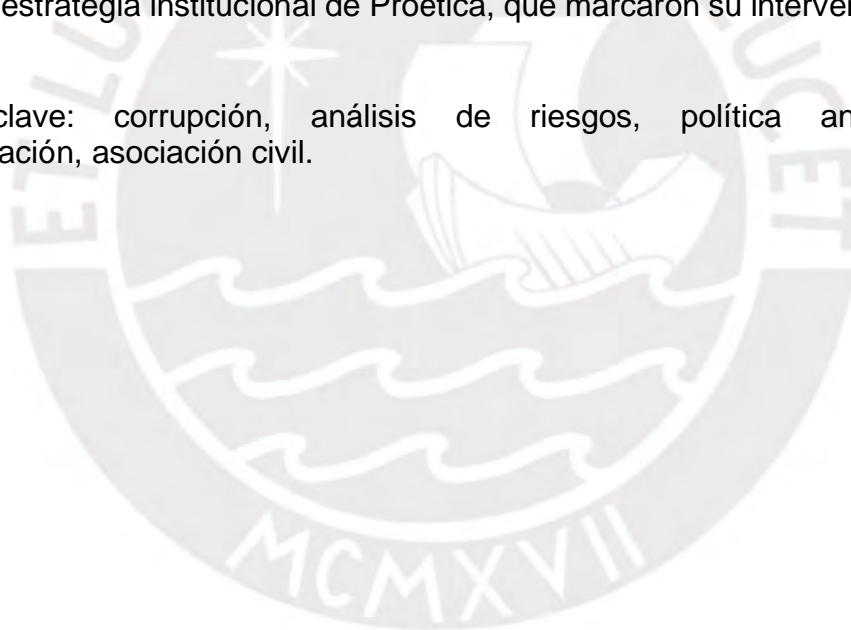
No quisiera dejar de agradecerle a Manuel Dammert, por su orientación en el esfuerzo de escribir este informe. Estoy seguro de que no se imagina cuánto me ha ayudado.

Dejo para el final los agradecimientos a mi familia. A mi mamá y mi hermano les agradezco haberse mantenido firmes empujándome a cumplir con el ofrecimiento hecho a mi papá, hace más de veinte años, de obtener mi título. Y, para terminar, quiero agradecerle a mi esposa, Lucía, y a mis hijos, Marcelo y Santiago, quienes me motivan, seguramente sin saberlo, a dar lo mejor de mí en cada momento de mi vida.

Resumen

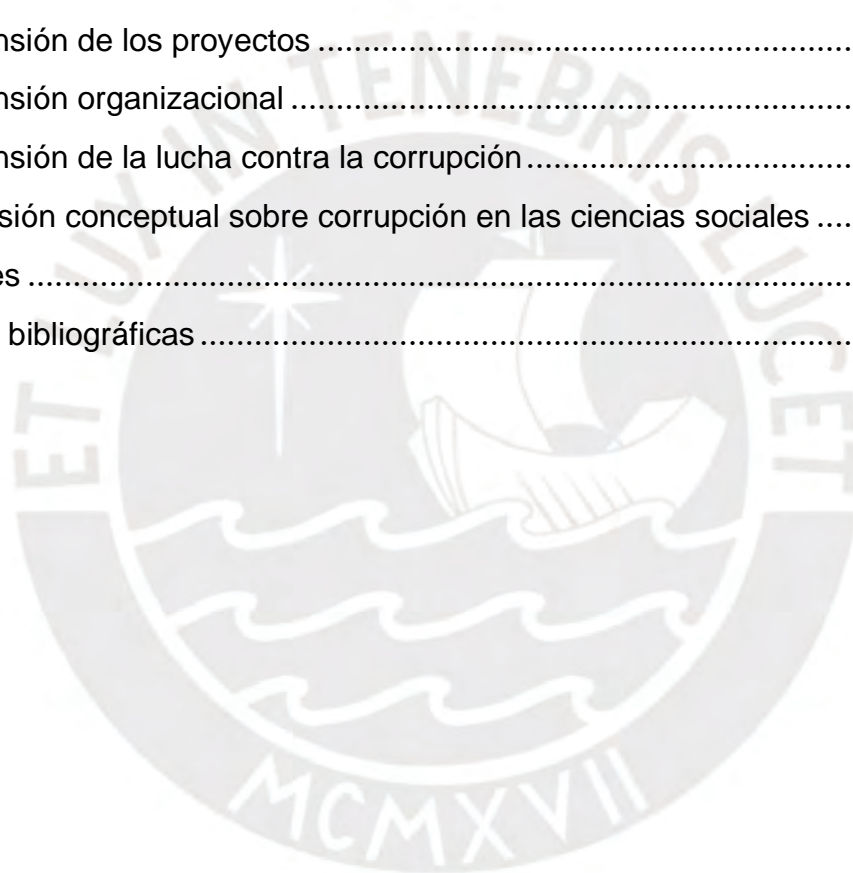
En este trabajo de suficiencia profesional (TSP) se presenta y discute la experiencia de los mapeos regionales de riesgos de corrupción de la asociación civil Proética, realizada entre los años 2003 y 2008. A través de estos mapeos, Proética recogió y sistematizó evidencias sobre las dinámicas de corrupción a nivel descentralizado, con el propósito de realizar recomendaciones técnicas a autoridades subnacionales para que éstas, a su vez, pudieran conducir procesos de elaboración de planes regionales anticorrupción y su posterior implementación. El TSP discute los aportes y las limitaciones de esta experiencia en cuatro niveles: 1) en el nivel de los proyectos concretos dentro de los cuales se condujeron estos mapeos; 2) en el nivel organizacional de Proética y su influencia sobre las estrategias institucionales en los años posteriores al cierre de aquellos proyectos; 3) respecto de las políticas públicas para reducir la incidencia de la corrupción; y 4) en el nivel del análisis social sobre la corrupción en el Perú, en un contexto en que el interés por este fenómeno empezaba a despertar. El TSP encuentra que la experiencia se genera e implementa en un momento retador, por la ausencia de referentes en las ciencias sociales nacionales, y que debe resolver localmente las limitaciones conceptuales y metodológicas de la aproximación vigente a nivel global; asimismo identifica los problemas para traducir los hallazgos de las investigaciones en políticas públicas y finalmente recoge los aportes a la estrategia institucional de Proética, que marcaron su intervención a partir de 2008.

Palabras clave: corrupción, análisis de riesgos, política anticorrupción, descentralización, asociación civil.



Índice de contenidos

Introducción	1
1. Marco de referencia: situación de la discusión sobre corrupción en el Perú y en el ámbito internacional a inicios de siglo	5
2. El mapeo de riesgos de corrupción en regiones: experiencia y crítica	11
2.1. Mapeo de riesgos de corrupción	11
Fuente: Elaboración propia.	14
2.2. Los ejercicios de mapeos regionales de riesgos de corrupción de Proética	14
2.3. Reflexión crítica	18
2.3.1. Dimensión de los proyectos	18
2.3.2. Dimensión organizacional	22
2.3.3. Dimensión de la lucha contra la corrupción	24
2.3.4. Discusión conceptual sobre corrupción en las ciencias sociales	26
Conclusiones	30
Referencias bibliográficas	32



Índice de tablas

Tabla 1 - Ejemplo genérico de una matriz con los resultados de una evaluación de riesgos de corrupción.....	14
Tabla 2 - Índice de riesgos de corrupción por dimensiones, según regiones (%)	17
Tabla 3 - Estudios regionales de mapeos de corrupción y avances luego de su publicación.....	20



Introducción

La caída del régimen de Alberto Fujimori en noviembre del 2000 abrió un periodo de cambios importantes en el campo de la lucha contra la corrupción. Dos meses antes, en setiembre, se había difundido un video en el que se apreciaba a su asesor de inteligencia, Vladimiro Montesinos, sobornando a un congresista de oposición para apoyar al gobierno fujimorista, que recientemente se había reelegido en un cuestionado proceso electoral. A ese video le seguirían muchos otros y pronto se les conocería como “vladivideos”. Frente a las evidencias que se acumulaban, Fujimori aprovecharía un viaje internacional al sudeste asiático para inmediatamente buscar refugio en Japón, en donde estaría lejos del alcance de la justicia peruana, amparándose en su nacionalidad japonesa.

Fiscales, procuradores y jueces peruanos iniciaron un proceso de investigación, persecución, captura y sanción de cientos de miembros de las redes de corrupción tendidas a lo largo del Estado por el expresidente y por Montesinos; el cual que se extendería por varios años y que, a la larga, daría con el enjuiciamiento y encarcelamiento de ambos.

Al mismo tiempo, se había abierto una amplia ventana para discutir y adoptar reformas legales e institucionales necesarias para prevenir que un episodio de saqueo de la magnitud del que se venía conociendo por entonces volviese a ocurrir. Así, desde fines del año 2000 hasta fines del 2004 se aprobaron normas que modernizaron el marco legal peruano para combatir y prevenir la corrupción. En el campo punitivo, para facilitar el procesamiento de la red de Fujimori y Montesinos se introdujo en diciembre del 2000 la colaboración eficaz y, posteriormente, entre 2003 y 2004, se redujo beneficios penitenciarios para ciertos casos de corrupción y se aumentó las penas para delitos de esta naturaleza. Por otra parte, respecto de la dimensión preventiva, en el 2002 se aprobaron la ley del código de ética de la función pública y la ley de transparencia y acceso a la información pública, la cual fue modificada el 2003 para precisar sus alcances. También el 2003 se aprobó la ley de gestión de intereses, primera en su género en América Latina. El sistema de contrataciones y adquisiciones estatales fue modificado el 2002 y el sistema nacional de control, el 2004 (Proética, 2004, y Gamarra, Ramírez y Silva, 2007).

Pero los cambios no se limitaron al ámbito estatal. Fue en este contexto de cambios, oportunidades y retos, que tuvo lugar la creación de la asociación civil Proética, entre los años 2001 y 2002, como un consorcio de cuatro organizaciones de

la sociedad civil¹ para dedicarse exclusivamente a promover la lucha contra la corrupción, haciéndole seguimiento a las reformas, generando información especializada y tratando de sensibilizar a la población sobre la dimensión del problema de la corrupción y la necesidad de prevenirla y combatirla.

La ventana de reformas no estuvo limitada al campo de la lucha contra la corrupción, sino que la defensa de los derechos humanos, la reforma del Estado y la descentralización, entre otros temas, también encontraron espacio para ser impulsadas

Particularmente relevante para la experiencia que es materia de este trabajo de suficiencia profesional es la descentralización. Este proceso había visto un retroceso durante los años 90 para favorecer el control centralizado de los recursos públicos por parte del régimen fujimorista. Las demandas por descentralizar forzaron rápidas reformas legislativas y políticas: antes de terminar el año 2002 ya se había adoptado una ley de creación de gobiernos regionales, sobre la base de los departamentos existentes y se había realizado un proceso electoral para elegir a los presidentes regionales que iniciarían funciones en enero de 2003.

Esta reforma despertaba cierto entusiasmo entre la población, al menos en sus primeros años: “los resultados tanto de encuestas de opinión como de grupos focales revelaban [...] que la mayoría de peruanos y peruanas veía con buenos ojos una reforma descentralista porque ella era asociada con la posibilidad de lograr un mayor desarrollo y bienestar, y porque esta reforma creaba mayores posibilidades de participación y representación política” (Aragón y Chávez, 2013, p. 4). Sin embargo, entre especialistas había distintas preocupaciones. Además de lo apurado de los cambios legislativos, había el temor de que, ante la fragilidad de las reformas recién adoptadas, la corrupción pudiera terminar ganando espacios en los ámbitos de gestión abiertos y dar como resultado un escenario de descentralización de la corrupción: “hay amplios márgenes para la corrupción en los gobiernos regionales y locales [...] en especial en lo tocante a cómo se abastece el Estado y cómo ejecuta el gasto [...] Este, ciertamente, es un escenario difícil para la descentralización” advirtió en una conferencia la ex ministra Elena Conterno, quien por entonces era directiva

¹ La Comisión Andina de Juristas (CAJ), el Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), la Asociación de Exportadores (ADEX) y la asociación civil Transparencia (ACT) formalizaron la creación del consorcio Proética el 5 de noviembre de 2002, aunque en la práctica había estado realizando actividades públicas desde mediados de 2001.

del proyecto Pro-Descentralización de USAID (Proética, 2006b, p. 68). Años después, tal como se podría apreciar en el informe de la Procuraduría Anticorrupción sobre autoridades subnacionales procesadas (Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, 2022), la gran cantidad de investigaciones abiertas constataría tales miedos. Respecto de estas evidencias, Javier Azpur señaló que “las instancias de gobierno surgidas de una descentralización con marcados problemas y distorsiones no estuvieron en condiciones de responder a esa nueva realidad” (Azpur, 2017, p. 137).

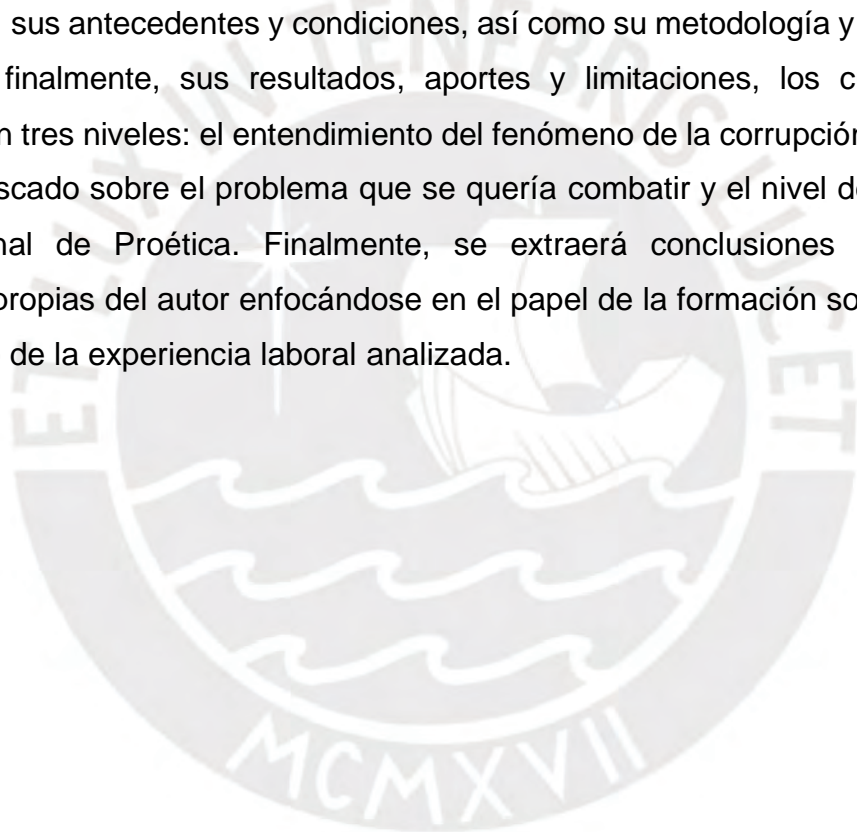
Proética tomó la decisión estratégica de que, además de monitorear y hacer incidencia a la agenda anticorrupción a nivel nacional, también trabajaría a nivel subnacional para que las normas y reformas anticorrupción puedan implementarse de forma ajustada a los propios problemas y necesidades de las regiones, con el propósito de reducir efectivamente los riesgos de corrupción asociados al proceso de descentralización. Y para ello resultaba indispensable tratar de entender las dinámicas de corrupción que enfrentarían los recién creados gobiernos regionales, de tal forma de apoyar con evidencias útiles a aquellos liderazgos regionales que expresaran interés por trabajar con Proética.

El mapeo de riesgos de corrupción se convirtió en el principal instrumento para llevar a la práctica esta decisión estratégica, realizando las investigaciones necesarias que deberían dar pie para el desarrollo de políticas regionales anticorrupción que dialogasen con las exigencias nacionales y con los problemas locales. Entre los años 2003 y 2007, Proética publicó los estudios correspondientes a seis regiones.

En este TSP se describe y analiza esta iniciativa, en la cual el autor se desempeñó como diseñador e investigador, así también como oficial de enlace con los oficiales técnicos de los gobiernos regionales que fueron contrapartes de Proética. El TSP hace énfasis en las discusiones sociológicas detrás de la creación e implementación de la iniciativa, mostrando el estado de la cuestión relativa al entendimiento de la corrupción por las ciencias sociales en el momento de la concepción de esta y tratando de explicar los ajustes que hubo que hacer para adaptarla a las exigencias de un contexto retador y al marco de trabajo de una organización que había sido creada muy recientemente por entonces. Y aunque no se logró a satisfacción los cambios que Proética buscaba con este esfuerzo, no dejan de haber lecciones y aportes para el debate sociológico sobre la corrupción y

metodológicos para abordar este fenómeno, así como aportes prácticos relativos a la incidencia en políticas públicas.

El TSP está ordenado de la siguiente manera: primero, se hará un estado de la cuestión relativo al entendimiento del fenómeno de la corrupción en el Perú a inicios del siglo entre las ciencias sociales, recogiendo antecedentes de la presencia de la corrupción como objeto de estudio en la sociología global, y se evaluará el espacio abierto para las intervenciones aplicadas contra este problema. Luego, se procederá a describir con más detalle el mapeo de riesgos de corrupción, sus orígenes y sus usos en el mundo anticorrupción global. Posteriormente, se profundizará en la experiencia en el Perú conducida por Proética, su ubicación dentro de la estrategia institucional, sus antecedentes y condiciones, así como su metodología y los cambios en esta y, finalmente, sus resultados, aportes y limitaciones, los cuales serán discutidos en tres niveles: el entendimiento del fenómeno de la corrupción en el Perú, el efecto buscado sobre el problema que se quería combatir y el nivel del desarrollo organizacional de Proética. Finalmente, se extraerá conclusiones a partir de reflexiones propias del autor enfocándose en el papel de la formación sociológica en el desarrollo de la experiencia laboral analizada.



1. Marco de referencia: situación de la discusión sobre corrupción en el Perú y en el ámbito internacional a inicios de siglo

El impacto generado por el destape de los “vladivideos” y el colapso del fujimorismo también tuvo repercusión en el campo de las ciencias sociales. Hasta entonces, era notoriamente escasa la producción académica peruana respecto del fenómeno de la corrupción y ésta se limitaba principalmente al campo de la historia, en donde se había documentado y descrito escándalos en distintos momentos de la trayectoria del país y se había reflexionado respecto de ellos. Particularmente célebre era ya el texto de Jorge Basadre sobre sultanismo y corrupción, publicado en 1979, que recurre a las categorías weberianas de patrimonialismo y de sultanismo, como el tipo de Estado patrimonial más adecuado para ensayar una lectura general de la naturaleza de la corrupción en el país (Zapata, 2010). Sin embargo, para Alfonso Quiroz, la producción historiográfica era todavía muy reducida para un país con los evidentes problemas de abuso de poder público como el Perú, y criticaba la falta de atención al fenómeno de la corrupción por parte de las ciencias sociales y en especial de la historia, las cuales, en su opinión, habrían minimizado el papel de este fenómeno en el país (Quiroz, 2013).

En el campo de la sociología, recién a partir de los primeros años de este siglo se empiezan a producir investigaciones sociales que se enfocaran abiertamente sobre la materia. El trabajo cualitativo de Omar Pereyra (2002), por ejemplo, recogió y sistematizó testimonios de campesinos de la sierra norte del Perú en relación con sus percepciones de corrupción, verificando una notoria indignación frente al problema, a raíz de la amplia difusión mediática de los casos por ese entonces, pero al mismo tiempo detectando una vaguedad en el uso del término al calificar una variedad de conductas negativas de las autoridades hacia la población que no necesariamente involucraban la apropiación de recursos públicos y que, incluso, se aplicaba a comuneros irresponsables con sus obligaciones.

También se puede mencionar los volúmenes *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú* (Portocarrero S., 2005) y *Vicios públicos: poder y corrupción* (Ugarteche, 2005), que compilaron artículos desde la sociología, antropología, ciencia política y economía, abriendo la discusión del fenómeno. Felipe Portocarrero explicaba en la introducción al primero de estos las razones para llevar adelante el esfuerzo que se plasmó en un seminario en octubre de 2003 y luego en la publicación del libro:

El combate a la corrupción, a la luz de los acontecimientos de la década de 1990, ha permitido revelar que su persistencia está asociada a hondas raíces históricas y a patrones de comportamiento social de muy difícil -para algunos incluso imposible- erradicación. [Las noticias transmitidas] dan cuenta, cotidianamente, de los procesos judiciales iniciados a quienes hicieron de la función pública una fuente de enriquecimiento ilícito. La multiplicación de noticias es de tal magnitud y su velocidad es tan acelerada que todo empeño personal por documentar sus efectos, seguir su itinerario e identificar a sus protagonistas excede las posibilidades individuales de cualquier investigador. Más aún, sus manifestaciones son tan diversas y sus ramificaciones tan extensas, complejas y profundas que su estudio exige un esfuerzo de reconstrucción colectivo muy amplio que solo puede provenir de profesionales provenientes de diversas disciplinas. (Portocarrero S., 2005, p. 8)

Por su parte, el trabajo de Mario Olivera, *Sociología de la corrupción* (2002), constituye un intento teórico de abordar el problema desde la sociología, que se sostiene en la discusión con las distintas aproximaciones a la conceptualización del fenómeno que el autor considera vigentes al momento de realizar el ejercicio: el enfoque moralista, el enfoque delictivo, el enfoque estatal-rentista y el enfoque anómico-social. Olivera desarrolla una teoría que busca entender la relación entre las conductas, las normas, las instituciones y el poder, recurriendo a la figura de espacios normativos institucionalizados y estructurados, en los que las normas sociales se institucionalizan y estructuran. Olivera se ubica en una tradición estructuralista dentro de las ciencias sociales. A pesar de ese desarrollo, no hay evidencia de que se haya podido someter a prueba en investigaciones concretas.

A inicios de siglo también aparecen las primeras encuestas sobre corrupción ofreciendo datos para el análisis social. Proética publica sus dos primeras encuestas nacionales sobre percepciones y vivencias de corrupción el año 2002, replicando y adaptando experiencias que habían conducido recientemente los capítulos nacionales de la ONG global, Transparency International, en México y Bangladesh. La más reciente edición corresponde al año 2022 y muestra la evolución de una serie de variables desde las primeras ediciones: la identificación de la corrupción como problema del país, la percepción de corrupción entre las entidades y de eficiencia en combatir el problema, la tolerancia de la población ante conductas de corrupción, el pago de coimas ante determinados servicios, las denuncias y las razones para denunciar o no, entre otras (Proética, s.f.). Con el tiempo, esta encuesta se ha vuelto un referente para los esfuerzos de lucha anticorrupción. Por ejemplo, la política nacional de integridad y lucha contra la corrupción, vigente desde 2017, se alimenta de algunos de sus resultados en su diagnóstico del problema, en particular la evolución de la corrupción como problema del país y las expectativas a futuro

respecto de cambios en la incidencia de este problema (CAN, 2017). Distintos datos a lo largo de los años han sido utilizados para justificar dispositivos normativos. Como ejemplo, puede hacerse referencia al reglamento del decreto legislativo 1327, que regula la presentación de denuncias contra la corrupción, y cuya exposición de motivos recoge la información de la encuesta de 2015 sobre la baja tasa de denuncias y las razones de las víctimas para no denunciar formalmente un caso de corrupción (MINJUSDH, 2017).

Por su lado, a fines de 2002, INEI incorporó un módulo sobre gobernabilidad en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), el cual incluyó un grupo de preguntas sobre percepciones y experiencias de corrupción, el cual, con ciertas modificaciones, se ha venido aplicando con regularidad a lo largo de los años (INEI, 2025) y que también ha ayudado a perfilar el diagnóstico de la política anticorrupción (CAN, 2017).

Así, aunque el campo de análisis social nacional sobre la corrupción se iría ampliando en los años siguientes, en el año 2003, al iniciar el trabajo de investigación de los mapeos de riesgos de corrupción, aquel todavía estaba muy despoblado y el equipo de Proética tuvo que recurrir más bien a las herramientas conceptuales disponibles en la literatura global. Para entonces, la visión más extendida sobre el fenómeno de la corrupción estaba dominada por las ciencias económicas y, en menor medida, por la ciencia política. La corrupción se entendía como una conducta que se resumía bien en la definición que utilizaba, y sigue utilizando, Transparency International: el abuso del poder confiado para obtener beneficios privados.

Esto no había sido siempre así. Durante un par de décadas, entre los años cincuenta y setenta del siglo pasado, las ciencias sociales occidentales, particularmente de Estados Unidos, le habían prestado gran atención al fenómeno de la corrupción. Observaciones y análisis como los de Samuel Huntington (2002), Joseph Nye (1967), James C. Scott (1972), entre otros autores, encontraban una fuerte relación entre la corrupción y la modernización y matizaban el optimismo reinante respecto del proceso de desarrollo occidentalista, el cual solía considerar que la corrupción era un lastre asociado al subdesarrollo y que las sociedades tradicionales eventualmente la superarían al transitar la ruta de occidente (Osrecki, 2017). Por ejemplo, Samuel Huntington, en su trabajo sobre modernización y corrupción (parte de su libro *El orden político de las sociedades en cambio*, de 1968), afirmaba que la modernización estimulaba la corrupción, debido a la aparición de nuevas fuentes de riqueza que compiten por poder en la esfera política, a la expansión

del aparato estatal que multiplica las oportunidades de sobornos y a la aparición de la división entre lo público y lo privado, que es la base sobre la cual se puede identificar el abuso de la función pública en función de intereses privados. La funcionalidad social de la corrupción en estas sociedades en transformación es servir como un medio para que individuos y grupos se relacionen competitivamente con el sistema político, participando de este así sea transgrediendo sus costumbres (Huntington, 2002).

El interés que había despertado la corrupción en relación con los procesos de modernización entre los científicos sociales se perdió a mediados de los años setenta. Para Osrecki (2017), esto se debió, primero, a las críticas de una nueva generación de científicos sociales que cuestionaban la teoría de la modernización y el papel funcionalista de la corrupción en ella; así, lo que para los funcionalistas era valorar un factor de estabilización en procesos de profundo cambio social, para esta nueva generación, era justificar el apoyo a regímenes cleptocráticos aliados de occidente. Además, al mismo tiempo, los críticos al funcionalismo hacían notar que en occidente desarrollado y, en especial, en EE. UU. La corrupción debería haber retrocedido visiblemente, pero casos como “Watergate” demostraban que ésta estaba muy vigente. Un segundo factor señalado por Osrecki fue que esa nueva generación cambió las aspiraciones comparativas de gran alcance histórico y geográfico por estudios de casos concretos y la búsqueda de diversas prácticas y sus significados en sus propios contextos. Y, tercero, que el propio funcionalismo no llegó a desarrollar un marco empírico a través del cual verificar sus perspectivas comparativas.

Osrecki también señala que a medida que la corrupción perdía interés para los sociólogos, los economistas la descubrieron. Desde la economía de la corrupción se trabajó bajo el enfoque de la nueva economía institucional, principalmente con la teoría de la agencia, expresada en el problema del principal–agente, una situación abstracta en la que una parte, “el principal”, le confía una función determinada a la otra, “el agente”, pero como ambas partes buscan su propio interés y, además, el principal no puede saber si el agente le informa apropiadamente sobre la función realizada, este puede traicionar la confianza recibida para maximizar su beneficio; por lo que el problema está en encontrar los incentivos apropiados para que esto no ocurra. Trabajos como los de Gary Becker y George Stigler (1974) o Susan Rose-Ackerman (1975), entre otros, emplearon este marco e influenciaron el campo por las siguientes décadas.

Este enfoque implicó reducir el concepto de corrupción a una expresión mínima: el soborno; lo cual, como observaba Osrecki (2017) permitió a los economistas no tener que involucrarse en la pugna entre el funcionalismo y sus críticos por conceptualizar manifestaciones que podían llegar a ser muy distintas entre sí y entre países. Por ejemplo, Shleifer y Vishny (1993), en uno de los trabajos más influyentes en la economía de la corrupción, la definían como la venta de bienes del gobierno, por parte de funcionarios públicos para obtener beneficios personales; entendiendo que esos bienes eran trámites sobre los cuales los funcionarios tenían un dominio discrecional, como el otorgamiento de licencias, certificados o entregar pasaportes u otros documentos.

Esta base conceptual simplificada le permitió a la economía desarrollar métodos cuantitativos para medir niveles de corrupción y generar comparaciones entre países, así como para establecer correlaciones con otros fenómenos, como el crecimiento económico, la inversión extranjera directa o el desarrollo humano (Osrecki, 2017). El Índice de Percepciones de Corrupción, elaborado y publicado por Transparency International por primera vez en 1995, se convirtió rápidamente en el instrumento más importante de medición global, impactando directamente sobre la generación de acuerdos internacionales y políticas públicas anticorrupción (Transparency International, 2023). Al año siguiente, el presidente del Banco Mundial, James Wolfenson, en la reunión anual del BM y el FMI, dio un famoso discurso en donde calificó a la corrupción como un cáncer que afectaba al desarrollo sostenible, vigoroso y equitativo (World Bank, 2005), sentando las bases para un paquete de medidas en la gestión de los préstamos para proyectos de infraestructura, incluyendo un plan anticorrupción y una oficina de ética, así como comprometiendo el apoyo del BM a los gobiernos interesados. Pronto, varios otros actores globales siguieron esa ruta y en pocos años se llegaron a adoptar las convenciones internacionales contra la corrupción que están vigentes en la actualidad.

La ruta que siguió el estudio de la corrupción en el norte y occidente que se acaba de reseñar, no se reprodujo en el Perú. Como se ha señalado al inicio de esta sección, el fenómeno estuvo ausente de la mirada de las ciencias sociales, excepto en la historia, pero incluso en ella, aparecía de manera muy limitada. Las explicaciones de esta falta de atención exceden el foco de este TSP.

Ante la insuficiencia de insumos locales, la iniciativa que Proética se estaba proponiendo llevar adelante tendría que alimentarse de los insumos conceptuales y

metodológicos disponibles en ese momento, lo cual generó una primera necesidad de revisión del marco teórico. Al plantearse desde la sociología, el trabajo de investigación en las regiones del Perú buscaba prestarles atención a diversas conductas de corrupción, no sólo al soborno, así como también a elementos asociados a la cultura, el tejido institucional, las normas legales y su historia, que ayudaran a entender las dinámicas de los grupos sociales en torno al fenómeno. Frente a ello, Proética encontraba que el enfoque que calificaba como hegemónico resultaba insuficiente:

Los límites de este concepto, en todas sus variedades, se encuentran en que asumen como dadas las motivaciones de las personas para cometer actos de corrupción [...] Al ocurrir esto, se elimina la posibilidad de pasar a explicar las dimensiones más profundas de la corrupción, aquellas que sólo se explican por la relación entre las personas y la estructura de la sociedad de la que ellas son parte. (Rotta, 2004, p. 6)

Para resolver la discrepancia, Proética articuló un marco conceptual dentro del cual diferenciaba explícitamente las conductas observables entre los individuos, de la corrupción inmersa en las estructuras sociales; así, “al ubicar la corrupción en el nivel de la estructura social, también se puede sostener que sus causas deben buscarse allí, y que habría que buscar cuáles son los nexos con las acciones sociales, que son la parte visible [...]” (Rotta, 2004, p. 18). Este artilugio teórico ofreció la posibilidad de recoger y sistematizar información sobre los actos de corrupción en su diversidad, sin perder de vista que su explicación está más allá de los incentivos institucionales, sino que responden, además, a estructuras normativas y culturales.

Cuánto de esta apuesta se materializó en los resultados del trabajo de investigación, es algo que se responderá como parte de la reflexión crítica, dentro de la siguiente sección.

2. El mapeo de riesgos de corrupción en regiones: experiencia y crítica

En esta sección se hará una descripción de la experiencia, de cómo hizo el paso de lo conceptual a lo aplicado, de su relevancia y de sus aportes y límites en la dimensión de impacto de los proyectos dentro de los cuales se realizó esta iniciativa, en la dimensión organizacional de Proética y en la dimensión externa relacionada al campo de la lucha contra la corrupción en el Perú. Antes de ello, se explicará en qué consiste un mapeo de riesgos de corrupción y cuál es su utilidad.

2.1. Mapeo de riesgos de corrupción

Si en el ámbito conceptual Proética encontró limitaciones, sea por el poco desarrollo en el Perú o porque el desarrollo a nivel internacional no parecía adecuado para el tipo de trabajo de investigación que quería ejecutar, en el ámbito metodológico también tuvo problemas por la falta de referentes. En 2020, la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Crimen (UNODC, por sus siglas en inglés) publicó un manual para realizar mapeos de corrupción en entidades públicas, el cual contiene un listado de las principales guías a nivel global al respecto y ninguna de ellas es anterior al 2008 (UNODC, 2020). Para entonces, Proética ya había realizado seis estudios regionales bajo el nombre de mapas de riesgos de corrupción.

La gestión de riesgos como tal es una disciplina que ya llevaba varias décadas en el campo de los proyectos de infraestructura y en la gestión medioambiental, desde alrededor de los años setenta (Johnson, 2015, p. 1, nota al pie). Sin embargo, como observaba el asesor senior de U4², Joren Johnson, aunque podría parecer natural que los conceptos de “riesgos” y “corrupción” estuvieran relacionados, en la práctica las disciplinas de la gestión de riesgos y de lucha contra la corrupción estaban más alejadas de lo que uno podría imaginarse, poniendo como ejemplo que el informe anual sobre desarrollo del Banco Mundial de 2014, titulado precisamente Riesgo y Oportunidad, le dedicaba muy poca atención a los riesgos de corrupción (Johnson, 2015).

La UNODC señala que el manejo de riesgos de corrupción empieza a establecerse en los años 90, entre corporaciones privadas. En 1992, el Committee of

² U4 es un centro de investigación sobre corrupción establecido en 2002, que brinda servicios a un grupo de agencias bilaterales de cooperación para el desarrollo, que está basado en el Chr. Michelsen Institute de Bergen, Noruega, y que colabora regularmente con Transparency International. Sus investigaciones buscan tener un enfoque aplicado a la solución de problemas de corrupción en los diversos países y regiones donde esas agencias operan. Actualmente, estas agencias son las de Alemania, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Reino Unido, Suecia y Suiza. Más información, en su web: <https://www.u4.no>

Sponsoring Organizations (COSO), iniciativa privada estadounidense impulsada por gremios profesionales de contabilidad y auditoría que buscaba responder a sonados fraudes corporativos de los años setenta, ochenta e inicios de los noventa, publicó un manual para impulsar el control interno y el manejo de riesgos de fraude y corrupción. Esta guía sirvió para que algunas empresas fueran adoptando las orientaciones; sin embargo, tratándose de una iniciativa privada de carácter voluntario, veía limitada su expansión (UNODC, 2020).

La situación empieza a cambiar con la adopción de las convenciones internacionales contra la corrupción. La convención anti-soborno de la OECD, que entró en vigor en 1999, exigía que las partes adherentes establezcan legalmente la responsabilidad de las personas jurídicas cuando alguno de sus miembros sobornasen a funcionarios públicos extranjeros (Convención contra el Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales, 1999, art. 2); mientras que la convención de las Naciones Unidas, que entró en vigor en diciembre de 2005, además de extender esa exigencia a muchos más países (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2005, art. 12), requería que los estados parte desarrollen sistemas efectivos para gestionar los riesgos de corrupción y mejorar el control interno (Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, 2005, art. 9).

En adelante, empiezan a aparecer las guías identificadas por UNODC y otras. Por ejemplo, la agencia de cooperación para el desarrollo de los Estados Unidos publicó un manual anticorrupción el 2009 que incluía este enfoque, Ernst & Young publicó una guía de siete pasos para evaluar riesgos de corrupción en el 2010, el Consejo Europeo difundió una metodología para mapear riesgos de corrupción ese mismo año, la Comisión Europea emitió unos lineamientos contra el riesgo de fraude en fondos de inversión el 2014, U4 publicó una guía de riesgos de corrupción el 2015, Price Waterhouse Coopers hizo lo propio el 2016 (UNODC, 2015).

Una de esas guías fue producida por Transparency International en 2011, sobre la base de revisión de un grupo de experiencias anteriores (McDevitt, 2011). Este informe señalaba que, aunque había una suerte de regla general respecto de la aproximación institucional a la evaluación de riesgos de corrupción, es decir las debilidades de las instituciones y procesos bajo análisis, había una diversidad de conceptualizaciones de “riesgo”, que variaba según las experiencias revisadas e iba desde la identificación de la corrupción y/o debilidades o brechas institucionales como

indicador de riesgo de mayor corrupción, hasta el análisis del impacto y estimación de la probabilidad de que ocurran prácticas corruptas (McDevitt, 2011, p. 1-2).³

Es importante subrayar que al referirse a corrupción o a prácticas corruptas, los distintos manuales reproducen el abordaje conceptual vigente que, como se ha desarrollado más arriba, se sostiene en el enfoque del principal-agente, limitando el problema a las manifestaciones más simplificadas del aprovechamiento del poder, como el soborno. Sólo como ejemplo, la guía para evaluar riesgos de corrupción de United Nations Global Compact empieza su introducción aceptando la definición de corrupción como el aprovechamiento del poder confiado para obtener beneficios indebidos (United Nations Global Compact Office, 2013).

La gestión de riesgos de corrupción involucra tres elementos básicos: la identificación de los riesgos, la evaluación de éstos y, finalmente, la mitigación (Johnson, 2015). Estos, por supuesto, pueden desmenuzarse. Así, la Organización Mundial de Aduanas sugiere seis pasos para realizar un mapeo: i) la identificación de los riesgos; ii) el entendimiento, es decir agruparlos en riesgos internos o externos; iii) la evaluación, en función de la frecuencia y severidad; iv) la priorización; v) la gestión, entendiéndola aquí como la mitigación de los riesgos priorizados y vi) volver a analizar, en tanto se trata de un ciclo que debe hacerse de manera regular. (WCO, 2015).

Más allá de estas diferencias, quedaba claro que un análisis de riesgos de corrupción era una herramienta “[...] que busca identificar debilidades dentro de un sistema que pueden ofrecer oportunidades para que la corrupción ocurra” (McDevitt, 2011, p. 1). Siguiendo con el enfoque ya existente de análisis de riesgos en general, se enfoca en las probabilidades de ocurrencia y en una evaluación del potencial impacto del fenómeno, no en la presencia o ausencia de éste. Con esa información, quienes toman decisiones pueden definir estrategias para enfrentar los riesgos y mitigarlos.

Las metodologías son variadas y suelen combinar entrevistas a usuarios, a expertos, a operadores, encuestas a beneficiarios o servidores, grupos focales, así como la revisión de fuentes secundarias, como informes ya existentes sobre el proceso o la institución bajo escrutinio. Los análisis suelen enfocarse en procesos

³ Cabe anotar que la iniciativa de Proética sobre la cual se está haciendo este informe de suficiencia profesional fue parte del grupo de experiencias revisadas para la guía temática de Transparency International.

(por ejemplo, el otorgamiento de una licencia municipal de edificación o la adquisición de equipos médicos) e identificar conductas de corrupción que podrían ocurrir en relación con estos, así como la probabilidad de que ocurran y el impacto que podrían tener sobre los procesos, de llegar a ocurrir.

La presentación de los resultados varía, pero es común ofrecerlos como un mapa de calor sobre un diagrama cartesiano con las variables probabilidad de ocurrencia e impacto, según las cuales se identifican categorías de riesgo, que usualmente son “bajo”, “medio” y “alto” y que orientan al responsable de los procesos sobre la situación a la que se enfrenta, para tomar las decisiones adecuadas. El manual de UNODC sugiere que se use categorías descriptivas como las mencionadas, en vez de estimados numéricos, pues estos podrían crear confusión o generar una sensación de excesiva seguridad en su precisión (UNODC, 2020). Puede verse la tabla 1, con un ejemplo genérico de este tipo de presentación:

Tabla 1

Ejemplo genérico de una matriz con los resultados de una evaluación de riesgos de corrupción

Probabilidad de ocurrencia	Impacto potencial		
	Bajo	Medio	Alto
Alta	Riesgo medio	Riesgo alto	Riesgo alto
Media	Riesgo bajo	Riesgo medio	Riesgo alto
Baja	Riesgo bajo	Riesgo bajo	Riesgo medio

Fuente: Elaboración propia.

2.2. Los ejercicios de mapeos regionales de riesgos de corrupción de Proética

En el año 2003, Proética había decidido conducir un proceso de estudio de las dinámicas regionales de corrupción que condujera a elaborar planes regionales anticorrupción y que, a mediano plazo, pudieran repercutir en la elaboración e implementación de una política nacional. Esta decisión se sostuvo sobre el contexto que se abría con el poco entusiasmo con el que el gobierno de Alejandro Toledo recibió las recomendaciones de la Iniciativa Nacional Anticorrupción⁴ y con el proceso

⁴ La INA fue un grupo de trabajo de expertos independientes convocado por el gobierno de transición para conducir un diagnóstico de la situación de corrupción durante los años 90 y elaborar un conjunto

de descentralización reactivado en 2002, en medio de cuestionamientos y temores ante la posibilidad de que también se descentralizara la corrupción, por la falta de mecanismos dispuestos para ejercer controles adecuados a las nuevas instituciones creadas, como ya se ha señalado.

En el primer mapa de riesgos publicado, correspondiente a la región Lambayeque, se resume su propósito:

El principal objetivo de [este] trabajo fue conocer cómo es que allí funciona la corrupción y cuál es la lógica específica de su reproducción, para poder, luego, proponer planes efectivos y sostenibles de lucha anticorrupción. Debido a las particularidades propias de cada región, si bien habría algunos elementos compartidos con el resto del país, la problemática de la corrupción en Lambayeque debería diferir de otras realidades regionales; por ello, antes que tomar recetas anticorrupción existentes y simplemente yuxtaponerlas a la realidad local, Proética consideró fundamental conocer primero la realidad local de la forma más precisa posible en el tiempo y con los recursos disponibles. (Rotta, 2004, p. 4)

A la decisión estratégica de la institución siguió la decisión del tipo de estudio que conducir. Si bien se optó por llamar “mapeo de riesgos de corrupción”, en la práctica, y ante la falta de referentes claros, como se ha señalado arriba, se llevó adelante una exploración que primero fue cualitativa “de las condiciones institucionales, políticas, económicas, sociales y culturales [...] que posibilitan que los actos de corrupción se cometan y que la corrupción se reproduzca.” (Proética, 2006, p. 3). Las variables estándar presentes en las evaluaciones de riesgos, es decir la probabilidad de ocurrencia y la gravedad del riesgo, no fueron abordadas explícitamente. Más bien, se hizo un análisis de cada entidad pública para identificar las conductas de corrupción más recurrentes en estas y las condiciones que las facilitaban. Los instrumentos utilizados priorizaron las entrevistas con informantes calificados, pero también se llevaron adelante grupos focales y la revisión de documentación secundaria, entre informes técnicos oficiales y reportes periodísticos; que básicamente serían las mismas recomendaciones contenidas en los manuales que se publicarían en años siguientes (UNODC, 2020).

Al no guiarse por la probabilidad ni la gravedad, la presentación de los resultados de estos estudios no se tradujo en una matriz como la mostrada en la figura

de lineamientos que el siguiente gobierno democráticamente elegido pudiera llevar a la práctica para prevenir que un sistema de corrupción como el del fujimorismo pudiera volver a instalarse en el Estado peruano. Entre sus recomendaciones más importantes estaba institucionalizar la lucha contra la corrupción creando un cuerpo autónomo y con competencias para impulsar políticas preventivas y coordinar las medidas punitivas; sin embargo, el gobierno de Toledo creó una comisión anticorrupción dependiente del poder político, sin funciones claras y con poco presupuesto.

1, sino, por una parte, en una relación de conductas de corrupción por cada entidad o sector evaluado, explicando cada una y sus condiciones facilitadoras; y, por otra parte, en una relación de problemas transversales identificados y de las causas que parecerían explicarlos. Las entidades y sectores priorizados generalmente fueron salud, educación, Poder Judicial, Ministerio Público, policía, gobierno regional, municipalidades, partidos políticos, empresas, medios de comunicación y organizaciones civiles. En algunas regiones, se incorporó algún sector particularmente sensible, como el sector minero en el estudio de Cajamarca.

A manera de ejemplo, en el caso del sector educación de Junín, se identificó los siguientes problemas en su administración: 1) tráfico de vacantes para maestros, reasignaciones y transferencias; 2) influencias políticas en la designación de puestos administrativos; 3) manejo discrecional de las planillas, apropiación y desviación de los fondos para pagos de docentes; 4) impunidad para infractores; 5) discrecionalidad en los bonos por productividad; y 6) manejo opaco de la gestión (Proética, 2005, p. 37-42).

Mientras que los problemas transversales sistematizados en esa región fueron: 1) deficiencias en el acceso a la información pública, 2) deficiencias en el ejercicio del control institucional y en las auditorías internas, 3) la falta de una carrera pública meritocrática e independiente del poder y 4) el abuso de poder en relaciones de desigualdad (Proética, 2005, p. 96-99). Finalmente, los factores estructurales que este estudio regional identificó fueron: 1) desigualdad y discriminación social, 2) el conflicto entre normas tradicionales y normas modernas y 3) las huellas de la violencia política (Proética, 2005, p. 106-110).

Con el conocimiento y la experiencia acumulados de las dos primeras investigaciones, realizadas en Lambayeque y Junín, el equipo técnico decidió dar un paso adicional y añadir un elemento de análisis cuantitativo que complementa la evaluación cualitativa, generando para ello un índice de riesgos de corrupción (IRC) que fue aplicado en los estudios realizados en Ayacucho, Cajamarca y Huancavelica.

El IRC es una escala porcentual que refleja qué tan graves son las condiciones que favorecen que los actos de corrupción puedan materializarse en una región. El nivel de riesgo se expresa en porcentajes, donde 0% corresponde a situaciones donde los riesgos de corrupción son inexistentes; mientras que el 100% refleja situaciones en donde hay todo tipo de riesgos posibles y donde –aunque la relación no sea automática-, la probabilidad de que la corrupción efectivamente prevalezca es muy elevada. (Proética, 2006a, p. 10)

Este índice se construyó teniendo en cuenta cinco dimensiones relevantes para determinar las condiciones que pueden favorecer la ocurrencia de la corrupción: 1) las adquisiciones del Estado, reconocidas por cualquier manual anticorrupción como un área de la más alta sensibilidad a la corrupción; 2) el acceso a la información pública y 3) la vigilancia ciudadana, reconocidas como indispensables para el escrutinio de las decisiones sobre los recursos públicos; 4) la investigación y el control interno, que es la acción de auditoría previa para disuadir o detectar actos de corrupción; y 5) las propuestas concretas de los partidos políticos, que buscaba evaluar el papel de los liderazgos políticos y las organizaciones frente a los problemas de corrupción de la región. Cada una de estas dimensiones fue desagregada en variables que pudieran ser aprehendidas a través de datos existentes o recogidos en la investigación (Proética, 2006a).

Los resultados de los tres estudios ubicaron el nivel de riesgo en un grado elevado, definido entre el 60% y 80% del valor del índice: en Cajamarca fue 71%, en Ayacucho llegó a 77% y en Huancavelica, a 79%. Esos valores son los promedios de los resultados de cada una de las cinco dimensiones que componen el índice. El comportamiento de los datos de las dimensiones en cada región fue parecido, tal como se muestra en la tabla 2, lo cual sugería la existencia de factores comunes.

Tabla 2

Índice de riesgos de corrupción por dimensiones, según regiones (%)

Dimensión	Cajamarca	Ayacucho	Huancavelica
Adquisiciones del Estado	96	99	92
Acceso a la información	52	60	51
Vigilancia y participación ciudadana	65	64	71
Investigación y control interno	44	61	80
Propuestas de partidos políticos	100	100	100

Fuente: Elaboración propia.

Cabe señalar algunos problemas en el recojo de la información, entre los cuales el más serio fue que la dimensión de investigación y control originalmente contemplaba también el procesamiento fiscal y las sanciones judiciales, pero al momento de realizar las investigaciones las entidades competentes (fiscalías y cortes superiores) no contaban con información sobre los casos que ellas mismas llevaban,

por lo que el equipo decidió revisar la metodología y retirar ese componente de esta dimensión.

De otra parte, también se puede mencionar que, en el diseño de las variables, por motivos prácticos, hubo que dejar de lado aspectos clave de algunas dimensiones, como en el caso del acceso a la información, que capturaba el grado de cumplimiento de las entidades al responder a las solicitudes de información pública. Esta dimensión se compuso de tres variables: el cobro por entregar la información, el tiempo de respuesta y la calidad de las respuestas; sin embargo, por entonces era sabido que había problemas con la gestión interna de la información, el mantenimiento de archivos y el cuidado de la documentación, casi en su totalidad en papel todavía (Defensoría del Pueblo, 2005), pero tratar de evaluar ese aspecto hubiera requerido convenios con instituciones para realizar sondeos físicos dentro de las oficinas, que hubieran consumido demasiado tiempo para concretarse, si es que se hubieran llegado a concretar.

Para terminar esta parte, es importante señalar que los estudios realizados por Proética fueron parte de dos proyectos financiados a través de tres convenios con agencias de cooperación bilateral (uno con la agencia canadiense y dos con la agencia sueca).

2.3. Reflexión crítica

¿Cuál fue el aporte y cuáles fueron las limitaciones mostradas por Proética a través de esta iniciativa? A continuación, se responde a esta pregunta en cuatro niveles: el de los proyectos de los cuales eran parte los mapeos de riesgo, el de los cambios en Proética como organización, en el del campo de la lucha contra la corrupción como medidas de intervención pública y en el campo de la discusión conceptual sobre corrupción.

2.3.1. Dimensión de los proyectos

El primer proyecto en el marco del cual se ejecutaron los primeros ejercicios de mapeos de corrupción llevaba por título Diseño Concertado de Plan Regional Anticorrupción en las regiones Cajamarca, Junín y Lambayeque (financiado por dos convenios con ASDI, la agencia sueca de cooperación para el desarrollo, y con ACDI, la agencia canadiense, entre 2003 y 2006). Como se puede apreciar, desde el título se anunciaba que el interés estratégico estaba en ofrecer a estas regiones un plan de acción para enfrentar el problema de la corrupción. Los mapeos de riesgos eran resultados claves y de alta complejidad, pero intermedios en el proceso.

Si bien se logró concluir los estudios, ese propósito general no llegó a cumplirse a satisfacción. En la región Lambayeque se llegó a elaborar el plan, que tomó como base el estudio de mapeo de riesgos. Bajo el título Lineamientos de Plan Regional Anticorrupción, el plan se presentó en un evento público el 11 de junio de 2004 en Chiclayo, en el que las principales autoridades de la región suscribieron simbólicamente el texto. Además, posteriormente, el Consejo Regional adoptó un acuerdo regional para crear una comisión regional anticorrupción que responsable de operativizar la implementación del plan (AR-180-2004-GR-LAMB/CR). Esta disposición fue un resultado no previsto del proyecto que, en principio, podría darle sostenibilidad al resultado conseguido.

Este acuerdo se materializaría dos años después, cuando se aprobó la Ordenanza Regional 006-2006-GR-LAMB/CR, mediante la cual se creó la Comisión Regional Anticorrupción, con una conformación mixta de nueve miembros, en la que cuatro representaban al sector público (gobierno regional, gobiernos locales, Poder Judicial y Ministerio Público) y cinco del sector civil (ONGs, gremios empresariales, colegios profesionales, iglesia católica y medios de comunicación).

Este dispositivo legal, en su sección considerativa, resume el proceso:

Que, en ese contexto [el acuerdo interinstitucional entre el GR y Proética suscrito en febrero de 2003] se elaboró el Mapa de Riesgo de la Corrupción en Lambayeque, siendo precisamente esta región la primera en contar con un documento de esta naturaleza, conteniendo el diagnóstico de los principales problemas de corrupción de la región; así también, la suscripción el día 11 de junio [de 2004] en la ciudad de Chiclayo del documento denominado Lineamientos del Plan Regional Anticorrupción en la Región Lambayeque, resultado del diagnóstico efectuado por Proética en torno a la problemática de la corrupción con el objeto de convertirse en instrumento para el diseño y ejecución de una política anticorrupción eficaz e institucionalizada [...] respondiendo a los retos planteados por el Mapa de Riesgo de la Corrupción en Lambayeque.

[...] que, sumado a los resultados sistematizados de todas las consultas realizadas, así como la articulación de éstos con una propuesta institucional desarrollada por Proética, se plasmaron en el documento Propuesta Final de Diseño Institucional de la Comisión Regional Anticorrupción de Lambayeque.

Que, la Comisión Regional Anticorrupción [...] actúa de manera focalizada, evaluando y recomendando cambios necesarios, difundiendo información, promoviendo valores y normas democráticas entre ciudadanos y funcionarios públicos, promoviendo la vigilancia ciudadana y el ejercicio del derecho al acceso a la información, haciendo seguimiento a las denuncias de corrupción en esos sectores y alertando a la ciudadanía lambayecana de los problemas de corrupción [...] (Ordenanza Regional que Conformar la Comisión Regional Anticorrupción de Lambayeque - CRAL, 2006)

Pero en las otras regiones no se llegó tan lejos, como se puede apreciar en la tabla 3. En Junín se pudo avanzar en parte con revisión de documentación y

entrevistas para preparar el plan regional, pero no se llegó a sistematizar un documento final. En las otras regiones no se pudo realizar ninguna tarea sustantiva de esta fase.

Tabla 3

Estudios regionales de mapeos de corrupción y avances luego de su publicación

Región	Tipo de estudio	Publicación	Elaboración de plan anticorrupción	Implementación del plan
Lambayeque	Cualitativo	2004, abril	Sí	Mínima
Junín	Cualitativo	2005, julio	Preliminarmente	No
Ayacucho	Cualitativo y cuantitativo	2006, junio	No	No
Cajamarca	Cualitativo y cuantitativo	2007, agosto	No	No
Huancavelica	Cualitativo y cuantitativo	No se publicó	No	No

Fuente: Elaboración propia.

El principal obstáculo que impidió completar el ciclo de los proyectos fue la resistencia de los mandos medios técnicos de los gobiernos regionales contrapartes de Proética para sacar adelante las iniciativas. Para poder preparar el plan anticorrupción de manera apropiada, era necesario revisar documentos internos y sostener reuniones de trabajo con cuadros técnicos del gobierno regional. Sin embargo, recurrentemente se postergaban las coordinaciones y se reprogramaban las citas pactadas, lo cual fue interpretado por el equipo de Proética como un rechazo implícito a apoyar el avance en esta línea. Las razones de esta resistencia, siguiendo esa misma interpretación, podían encontrarse en la falta de entendimiento o en el desinterés, en la sensación de una imposición de más tareas sobre las que este personal ya tenía asignadas o, simplemente, en que eventualmente llegaría a quebrarse una situación de la cual algunos de esos funcionarios podrían aprovecharse indebidamente, si no lo hacían ya.

En el caso de Junín, el compromiso político del entonces presidente regional ayudó a viabilizar algunas gestiones y así se pudo ir avanzando con algunas tareas de la elaboración del plan. Sin embargo, ese respaldo no podía ser permanente. De

forma similar en Cajamarca, aunque a pesar del apoyo de la presidencia regional, no se pudo llegar a avanzar en la elaboración del plan. La experiencia con las regiones de Ayacucho y Huancavelica, que se habían sumado después, resultó parecida, por lo que la apuesta estratégica de Proética no se concretó, con el agravante de que en Huancavelica no se pudo llegar a presentar los resultados de la investigación, debido a que la relación con el gobierno regional se congeló sin mayor razón aparente fuera de la desidia de los mandos medios y la incapacidad del entonces liderazgo regional para activar los engranajes de su administración para este efecto. A todo ello debe sumarse que Proética operaba desde Lima y el equipo de investigación tenía que viajar para realizar las actividades del proyecto, luego de coordinar con los funcionarios regionales.

Incluso en Lambayeque, donde se llegó a elaborar el plan y a institucionalizarlo con una ordenanza regional, no se pudo dar pasos sustantivos para implementarlo. El gobierno regional esperaba que Proética tuviera un papel más activo que el acompañamiento técnico, lo cual ya no iba a ser posible por el vencimiento del plazo de ejecución del proyecto y la dedicación de energías a avanzar con los procesos en las otras regiones. Al final, se mantuvo el apoyo técnico a una actividad concreta, que fue la veeduría externa de un proceso de licitación de combustibles que serviría como piloto dentro de la estrategia de implementación. Sin embargo, pasó lo mismo que ocurrió en otras regiones, en donde los obstáculos de mandos técnicos y las posibles confabulaciones de los postores para trabar el proceso, impidieron desplegar el potencial de la actividad. Con ello, se cerró la intervención en esa región.

Cabe añadir que la apuesta estratégica de Proética era incluso más ambiciosa que la intervención en cada región, pues consideraba que con planes anticorrupción exitosos en regiones se podría ejercer presión horizontal sobre otras regiones, para que adopten iniciativas similares, y presión vertical hacia el nivel nacional para que el gobierno central genere una política comprehensiva contra la corrupción, que era una demanda de organizaciones independientes y expertos desde que se entregó el informe de la INA el año 2001.

Respecto de la presión horizontal, en los informes narrativos de los proyectos se reporta que las invitaciones de los gobiernos regionales de Junín, Cajamarca, Ayacucho y Huancavelica se debieron a los promisorios avances que se estaba registrando con el gobierno regional de Lambayeque, por lo que, en principio, sí hubo

un cierto logro; aunque, como se ha mostrado arriba, esto no aseguró que las intervenciones culminaran de forma satisfactoria.

Y respecto de la presión hacia el gobierno central, los proyectos por sí mismos no tuvieron efecto; aunque indirectamente, como se verá abajo en la reflexión sobre la lucha anticorrupción, sí hubo una cierta influencia no planificada.

2.3.2. Dimensión organizacional

Parece que el impacto más positivo del trabajo de mapeo de riesgos de corrupción se ubica en esta dimensión y está relacionado con los cambios en la estrategia institucional que la experiencia le inspiró y le permitió a Proética en los años subsiguientes. En el volumen que se publicó con los resultados de la cuarta encuesta sobre corrupción se incluyó un ejercicio de sistematización de las tres condiciones transversales más importantes para la reproducción de la corrupción, a partir de las evidencias recogidas en los mapeos de riesgos: la ineficiencia de los mecanismos de control y de sanción, las limitaciones al acceso a la información pública y la falta de transparencia, y las debilidades de la vigilancia ciudadana a la gestión pública y las limitaciones a la participación (Proética, 2006b, p. 45 y ss.). Estos parámetros irían orientando las intervenciones que vendrían en lo sucesivo, que estuvieron más enfocadas en el trabajo con activistas. En el informe narrativo final del segundo y último convenio con la cooperación sueca que auspició los proyectos que permitieron la realización de los estudios, se afirma lo siguiente:

Actualmente, Proética está en proceso de consolidar una Red de la sociedad civil contra la corrupción con núcleos en todo el Perú. Ese esfuerzo se sostiene sobre una Escuela Anticorrupción, montada por nuestra institución para captar y capacitar a los miembros de la Red y a sus aliados. Ambas iniciativas sólo han podido ser concebidas y plasmadas luego de reflexionar críticamente sobre toda la información y experiencia recogida en el trabajo en las regiones y en los distritos más pobres durante los años de intervención [de estos proyectos]. (Proética, 2010, p. 2)

Entre 2009 y 2010, la ONG empezó a sacar adelante una iniciativa conocida como la Red Nacional Anticorrupción, con grupos de voluntarios afincados en organizaciones civiles de todas las regiones del país y con un limitado apoyo financiero para implementar ejercicios focalizados de vigilancia ciudadana. Como se señala en la cita, la base de esa red fue una Escuela Anticorrupción en la que se formaba conceptualmente a los grupos de voluntarios de las regiones⁵.

⁵ Conviene añadir que la ejecución de la Escuela Anticorrupción movilizó a tres de los cuatro miembros originales del consorcio que conforma Proética, involucrándoles como expertos y facilitadores de módulos de capacitación sobre vigilancia a elecciones y financiamiento político (Asociación Civil Transparencia), periodismo de investigación (Instituto Prensa y Sociedad) y justicia y lucha

El diálogo de los contenidos de la escuela con los hallazgos de los mapeos de riesgos es claro: la conceptualización sobre corrupción y las condiciones que la facilitan en el Perú y en particular en las regiones se alimenta de esos estudios, tal como se lee en el volumen de sistematización de la experiencia de los dos primeros años de la Red Anticorrupción:

Proética ya tenía siete años recogiendo información sobre corrupción en las regiones y conociendo experiencias de lucha anticorrupción. Pero todo ese conocimiento necesitaba organizarse y volcarse en un sílabo nutrido, pero posible.

Al final, pudimos armar un sílabo con las características que buscábamos: comprensivo, pues cubría desde las tendencias globales en anticorrupción hasta la historia de la corrupción en el Perú; y desde la normatividad general hasta los riesgos específicos en las áreas más sensibles [...] Pertinente, porque los temas que seleccionamos constituyen lo básico para conocer mejor la lógica de reproducción de la corrupción. (Proética, 2011, p. 26)

Con los años, el trabajo de captación y formación de voluntarios para realizar acciones de vigilancia ciudadana cuajó, y aunque por la falta de fondos no se pudo volver a ejecutar una experiencia de alcance nacional como la Red Anticorrupción, la institución creó el Programa de Auditoría Ciudadana y Gobierno Abierto, un programa temático para impulsar ejercicios de este tipo y para mantener el seguimiento, en la medida de lo posible, a las personas que hubieran pasado por las acciones de voluntariado.

Para terminar este punto, cabe señalar otro efecto de los mapeos de riesgos en la organización: la experiencia para poder realizar otros ejercicios más focalizados de mapeo de riesgos de corrupción posteriormente. Así, en alianza con el proyecto PRAES, de USAID-Perú, se condujo mapeos de riesgos de corrupción en los sectores de salud de las regiones La Libertad y Ucayali, entre los años 2008 y 2009. Más aún, en La Libertad, se avanzó y se aprobó, mediante la Ordenanza Regional 031-2008-GR-LL/CR, el plan regional anticorrupción en salud 2008-2010, de aplicación en las entidades dependientes del gobierno regional y que llegó a establecer áreas prioritarias de intervención, actividades concretas y metas cuantificables. En este caso, la participación de Proética estuvo circunscrita a la elaboración del estudio y al acompañamiento técnico para la elaboración del plan, por lo que no se le dio seguimiento cercano a la implementación de este.

Y, además, se puede señalar otra experiencia que tuvo lugar varios años después: el estudio sobre riesgos de corrupción en la etapa de concesiones de

anticorrupción (Comisión Andina de Juristas). Fue la primera vez que las organizaciones actuaron de manera coordinada bajo un mismo proyecto.

grandes proyectos mineros, que fue parte de un proyecto global liderado por el capítulo australiano de Transparency International (TI Australia), ejecutado por un grupo de capítulos de TI en países mineros, con una metodología mucho más apegada al estándar de los mapeos de riesgos de corrupción e incluso se aprecia una presentación de resultados en matrices equivalentes a los usuales mapas de calor para ilustrar el nivel de riesgo identificado (Proética, 2019).

2.3.3. Dimensión de la lucha contra la corrupción

En este apartado se hará una valoración del aporte de la iniciativa al campo de la lucha contra la corrupción en el Perú, más allá de los proyectos y de la intervención específica.

Como se ha señalado más arriba, al revisar las expectativas de los proyectos, el impacto del trabajo de mapeo de riesgos de corrupción no resultó como se esperaba, en la medida en que no se llegó a generar las políticas regionales contra la corrupción basadas en las evidencias provistas por aquellas investigaciones; o, cuando se logró articular voluntades de las autoridades locales para acordar lineamientos de acción contra la corrupción de alcance regional, como en Lambayeque, no se pudo mantener ese interés activo ni comprometer a los técnicos para avanzar con la implementación apropiada de tales medidas dentro del marco temporal de los proyectos de cooperación.

Sin embargo, es posible identificar dos aportes al campo aplicado de la prevención y combate a la corrupción pueden rastrearse en los años siguientes. El primero está relacionado con la mencionada comisión creada en Lambayeque para darle seguimiento al plan, que fue la primera de su tipo, surgida en 2004 de un proceso anclado en la región, sostenido en evidencias recogidas por el mapeo de riesgos e institucionalizada mediante una ordenanza regional el 2006. En los años siguientes, en la vecina Piura, el gobierno regional creó una oficina anticorrupción con la responsabilidad de crear el plan sobre la materia para el gobierno regional e implementarlo. Esta creación se reflejó en el Reglamento de Operación y Funciones, con lo cual se dio un paso adicional para la sostenibilidad. Posteriormente, esta oficina pasó a ser la secretaría técnica del sistema regional anticorrupción, creado en 2011 (Ordenanza Regional 202-2011/GRP-CR), el cual era liderado por una comisión regional con una composición bastante más amplia que la de la comisión

lambayecana, pero que también incorporaba representantes del sector civil y privado⁶.

Dos años después, en enero de 2013, se aprobó la creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, a través de la ley 29976. Esta comisión convocaba la participación de los titulares de las entidades públicas con competencias de prevención y combate a la corrupción (el Poder Judicial, el Congreso, el ministerio de justicia, la Contraloría General, entre otras), así como de asociaciones civiles anticorrupción (Proética y el Consejo de la Prensa Peruana) y gremios empresariales nacionales; y tiene la responsabilidad de promover y darle seguimiento a medidas anticorrupción. Esta ley dispuso también la creación de comisiones regionales anticorrupción con una conformación que reflejaba la conformación de la CAN, y que en el ámbito regional resultaba similar a las de Piura y Lambayeque. Conviene añadir que el informe sobre integridad en las regiones peruanas de la OECD, realizado varios años después, recomienda, entre una serie de otros puntos, que las comisiones regionales anticorrupción fortalezcan la adopción de un enfoque basado en la identificación de riesgos (OCDE, 2021).

El segundo aporte no buscado de la intervención, particularmente a partir de lo realizado en Lambayeque, estuvo relacionado con la aprobación del Plan Nacional Anticorrupción 2008. Ese instrumento respondió a la iniciativa del presidente del consejo de ministros, Yehude Simon, quien había sido designado en el cargo por el presidente Alan García, como respuesta al destape del escándalo de corrupción conocido como “Petroaudios”⁷.

Simon venía de ser presidente regional de Lambayeque entre 2003 y 2006 y cumpliendo con un segundo periodo desde 2007. Ante el escándalo, que forzó una crisis del gabinete, García optó por convocar a una personalidad externa al partido y de izquierda, como Simon, quien venía realizando una gestión percibida como

⁶ Mediante conversaciones informales sostenidas en esa época entre un funcionario del sistema y el autor de este TSP, en su calidad de subdirector de Proética, es posible mencionar que el proceso en Lambayeque fue recogido como referente para la iniciativa en Piura.

⁷ A inicios de octubre de 2008, el programa periodístico Cuarto Poder difundió audios en donde se escuchaba a líderes apristas, como Rómulo León y Alberto Químper, conversar sobre la adjudicación de un contrato de exploración de cinco lotes petroleros a la empresa noruega Discover Petroleum. Los audios evidenciaban cómo se traficaban influencias indebidas en la empresa estatal Perú-Petro. El presidente García respondió políticamente deslindando del caso, llegando a llamar “ratas” a sus compañeros de partido, aceptando la renuncia del presidente del consejo de ministros, Jorge del Castillo, otro líder aprista que también fue mencionado en otros audios de la serie, y designando a Simon como su reemplazo.

eficiente, lo que le había permitido ganar su reelección, y que además contaba con un perfil de honestidad, a lo que sumaba su experiencia de trabajo en alianza con Proética en su primera gestión.⁸

En efecto, Simon fue el primer líder regional en aproximarse a Proética para solicitar un convenio interinstitucional. El contacto tuvo lugar en diciembre de 2002, cuando estaba próximo a iniciar su gestión en enero de 2003. A diferencia de las otras regiones, en Lambayeque, la disposición de Simon y de su personal técnico de confianza facilitó la realización del estudio de riesgos de corrupción, con lo cual se pudo avanzar de manera razonable con el cronograma, al menos en esa fase.

La cercanía con Simon y la experiencia de trabajo que tuvo con Proética sirvió para asegurar que la opinión técnica de Proética se recogiera en varios aspectos, como la transparencia y el acceso a la información pública, la contratación pública y el combate a la impunidad dentro del plan que la PCM había empezado a elaborar para responder al escándalo. Así, el objetivo estratégico que buscaba fortalecer un sistema nacional contra la corrupción contenía una estrategia explícita para coordinar las acciones anticorrupción entre sectores y entre niveles de gobierno (estrategia 2.2) y establecía medidas y metas asociadas a la generación y armonización de políticas en los distintos niveles y la creación de plataformas y redes donde participen los principales actores con competencias anticorrupción (acción 2.2.1), así como la necesidad de hacer un mapeo de la corrupción y un diagnóstico de la incidencia de ésta (acción 2.2.2) (PCM, 2008).

2.3.4. Discusión conceptual sobre corrupción en las ciencias sociales

Finalmente, otro aspecto que es necesario evaluar es la apuesta conceptual original de Proética. Al respecto, cabe recordar que esta pretendía retar la definición de corrupción que se encontraba (y se encuentra) en boga cuando se diseñó la intervención. Esta definición se sostenía, básicamente, en una derivación del problema del principal – agente, en la que éste defrauda la confianza de aquel para conseguir beneficios que no le corresponden. Esta formalización, como se ha señalado más arriba, ha permitido realizar mediciones del fenómeno, así como

⁸ Es necesario señalar que esta imagen se vio seriamente cuestionada cuando, años más tarde, fue comprendido en las investigaciones del caso Lava Jato, supuestamente por haber recibido financiamiento para su campaña de reelección de 2006 de la compañía constructora Odebrecht, la cual recibió la concesión del proyecto de irrigación Olmos. Simon llegó a estar detenido preliminarmente, pero luego fue liberado. Al momento de cerrar este TSP y según la información disponible, la investigación fiscal en su contra aún no ha concluido y, por lo tanto, el juicio para determinar su responsabilidad no ha iniciado.

comparaciones entre países muy distintos entre sí, gracias a la abstracción de las conductas; y también ha llevado a enfocar las soluciones en recomendar medidas para reducir la falta de información del principal y en desincentivar la conducta corrupta del agente.

Como se ha desarrollado más arriba, para Proética, esta aproximación resultaba insuficiente pues, aunque no había muchos referentes teóricos al respecto en el país, se tenía la intuición de que esa abstracción despojaba al fenómeno de aspectos más profundos y complejos, que resultaba necesario abordar para entenderlo mejor y, por lo tanto, para proponer medidas más realistas para reducir su incidencia. Esa intuición se explica por la formación sociológica del autor de este TSP quien, como se ha mencionado, tuvo a cargo el diseño de la iniciativa y la conducción de la investigación. En ese sentido, como también se ha explicado, se buscó desarrollar un marco conceptual que permitiera fijarse en las conductas corruptas y que, al mismo tiempo, buscara una dinámica con elementos estructurales, en vez de quedarse en los factores incidentales de aquellas.

¿Los mapeos de riesgos de corrupción fueron capaces de superar el problema conceptual identificado? La respuesta parece ser negativa. Por una parte, al no lograr avanzar más que de forma muy incipiente para transformar sus hallazgos en recomendaciones de medidas concretas, es difícil saber si la investigación resultó de utilidad práctica. Pero, por otra parte, las propias investigaciones mostraron limitaciones para establecer relaciones claras entre las conductas y prácticas de corrupción registradas con los elementos estructurales a que se pudo señalar. Por una parte, se presentó una relación de situaciones de corrupción priorizadas por los actores locales entrevistados; y por otra se presentó también elementos como la discriminación y el desequilibrio de poder o el desencuentro entre normas tradicionales y normas modernas. Sin embargo, no llegó a profundizarse cómo se relacionaban ambas dimensiones de manera más evidente. Véase, por ejemplo, esta cita del mapeo de Junín, donde se deja indicado al final una ruta genérica de vinculación:

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 [...] 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. (Proética, 2005, p. 109)

A pesar de sus limitaciones, en esas coordenadas teóricas se coincidió con reflexiones posteriores, como las de Huber (2005 y 2008) y Mujica (2011) quienes, desde la antropología, se abocaron a investigar la situación de la corrupción en el sector educativo de Ayacucho y en el palacio de justicia en Lima, respectivamente. Ambos cuestionan también la aproximación hegemónica del concepto de corrupción enfocado en las conductas y sus incentivos económicos y ponen sobre la mesa la importancia de elementos contextuales y estructurales como la cultura, las relaciones y redes y la naturaleza de la relación entre Estado y sociedad. Como señala Huber:

[...] las normas de la burocracia moderna se hallan sofocadas por obligaciones particulares. Hay un doble estándar: una fachada pública para los ajenos y una zona íntima, de exclusividad, para los propios; los avances o retrasos en la atención, la celeridad o lentitud en los trámites revelan quiénes pertenecen al círculo y quiénes están fuera. Es en este sentido que se expresa con más claridad la influencia de lógicas culturales en la corrupción en el contexto ayacuchano. (Huber, 2005, p. 99)

Y también hay cierta coincidencia con análisis como el de Melgar (2018), quien, desde la ciencia política, despliega una aplicación del enfoque de redes de amistades y de intercambios de favores al caso de Áncash bajo la presidencia regional de César Álvarez. La investigadora concluye que ese periodo de intenso aprovechamiento del poder público entre 2007 y 2014 se logró cuando distintas redes que se habían ido construyendo durante años y que no necesariamente tenían liderazgos claros, confluyeron y se activaron cuando Álvarez ganó la presidencia regional en un momento de acelerado crecimiento económico (Melgar, 2018).

Finalmente, el autor de este TSP retoma la discusión años después en un artículo en coautoría con Cecilia Blondet señalando que el límite entre las esferas pública y privada, elemento consustancial a la definición de corrupción vigente, es particularmente borroso en el Perú, debido a la persistencia de las actividades informales en los distintos ámbitos de la vida social, lo cual se refleja en un manejo informal del poder capturado encubierto por el cumplimiento de protocolos formales:

Los Cuellos Blancos del Puerto ejercieron un poder informal sobre los espacios que iban capturando, disfrazado de formas y protocolos. Las entrevistas a los postulantes a cargos de fiscales o jueces exponen esta situación en la que en un procedimiento protocolizado se colaban preguntas sobre “cómo preparar arroz con pato”, todo ello para tapar el manejo discrecional y corrupto de su función de reclutamiento de operadores de justicia para el sistema. (Blondet y Rotta, 2019, p. 90)

Es posible señalar que, en el último par de décadas, con instrumentos de las ciencias sociales se ha venido abordando cada vez con más interés el problema de la corrupción. La revisión que hace Morel sobre las investigaciones sociales entre el 2016 y el 2021 muestra una variedad de aproximaciones y campos nuevos en los que

investigadores e investigadoras han ido incursionando, como la contratación pública, la gran corrupción, gobiernos subnacionales, procesos judiciales y la misma lucha anticorrupción (Morel, 2022), lo que, sin duda, enriquece la discusión y puede ofrecer oportunidades para aplicar el conocimiento con el fin de mejorar las estrategias y medidas para superar el problema.



Conclusiones

La experiencia de mapeo de riesgos de corrupción fue concebida y ejecutada en un contexto retador, tanto para el campo aplicado como para la discusión social. El Perú venía de una fuerte crisis política generada por el destape de la gran corrupción del régimen de Fujimori y Montesinos. Como respuesta, se había abierto un ambicioso proceso de reformas anticorrupción y se había reactivado el proceso de descentralización. Sin embargo, había preocupación por la implementación de las normas aprobadas y por la posibilidad de que la corrupción se descentralizara.

El campo de investigación social sobre corrupción en el país recién estaba empezando a mostrar interés, por lo que el equipo de Proética no tenía referentes nacionales sobre los cuales afirmarse teórica ni metodológicamente. Además, las herramientas conceptuales hegemónicas disponibles eran limitadas para enmarcar un trabajo de investigación que buscaba profundizar en dinámicas sociales detrás de las conductas corruptas de las personas y de los incentivos económicos inmediatos para realizarlas, por lo que se estaba ante un reto teórico por articular una aproximación conceptual que respaldara la metodología que se buscaba implementar. Del lado metodológico, el mapeo de riesgos de corrupción no era una herramienta afirmada en la comunidad global de expertos, aunque su uso venía creciendo, particularmente entre compañías privadas de gran calado.

Los aportes de esta experiencia pueden ubicarse en los siguientes ámbitos:

- Respecto de la organización, Proética, la cual obtuvo orientación que la ayudó a perfilar el tipo de estrategia a desarrollar en el ámbito descentralizado, así como a identificar las condiciones transversales que facilitaban las conductas de corrupción y que requerían ser atendidas con mayor dedicación a través de proyectos.
- En relación con el activismo anticorrupción descentralizado, el que, aunque en términos generales sigue estando todavía reducido a nichos de grupos universitarios y organizaciones civiles, ha sido impulsado en buena parte por las intervenciones de Proética, gracias a las lecciones extraídas de las investigaciones realizadas en las regiones y sistematizadas posteriormente como parte de la Escuela Anticorrupción.
- En relación con las respuestas anticorrupción en el país al contribuir, por un lado, a afirmar la necesidad de sostener las medidas sobre

diagnósticos que respondan no sólo a los incentivos inmediatos que perfilan las conductas corruptas, sino a elementos profundos y complejos de las estructuras sociales y culturales. En la práctica, aunque desde 2017 está vigente una política nacional de integridad y de lucha contra la corrupción, la recomendación sigue vigente, pues las intervenciones previstas están avanzando con mucha lentitud⁹. Y, de otro lado, al haber repercutido sobre algunas instancias para impulsar las medidas contra la corrupción a nivel descentralizado, como las comisiones y los planes anticorrupción.

- Finalmente, en relación con la discusión sociológica sobre corrupción en el Perú, los mapas de riesgo ofrecen una primera mirada, si bien exploratoria, a las dinámicas sociales detrás de una diversidad de conductas de corrupción en las regiones. Aunque, como se ha visto, los hallazgos no fueron suficientemente profundos como para enriquecer la discusión conceptual propuesta, la crítica y sus elementos quedaron registrados. Otros científicos sociales, con más disciplina y sin las urgencias de los proyectos de desarrollo, pudieron trabajar en un sentido parecido, exponiendo resultados más sugerentes.

De cualquier modo, al contrastar varios de los hallazgos de aquellos mapeos realizados alrededor de dos décadas atrás con las noticias sobre casos de corrupción que aparecen en la esfera pública sin detenerse, no se puede dejar de establecer conexiones que sugieren que en el fondo poco ha cambiado en las realidades nacional y locales, a pesar de los desarrollos normativos e institucionales que han tenido lugar en este cuarto de siglo y que fuerzan a recuperar discusiones y revisar estrategias que desemboquen en cambios sustantivos.

⁹ Puede hacerse referencia al informe de la Secretaría de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros sobre la implementación del modelo de integridad de enero de 2025, en el cual se aprecia que más del 80% de entidades evaluadas se encuentran estancadas en la primera fase, lo que significa que aún no han aprobado los dispositivos institucionales más básicos para llevar adelante las acciones del modelo, el cual es una de las expresiones concretas más importantes de la política contra la corrupción vigente desde 2017.

Referencias bibliográficas

- Aragón, J. y Chávez, N. (2013). *Diez años de descentralización en el Perú: ¿y usted qué opina de todo esto?* (Cuadernos de Investigación No. 1). Instituto de Opinión Pública de la PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/server/api/core/bitstreams/d4f36496-fe9d-4005-b898-1ede5b6223e4/content>
- Azpur, J. (2017). La corrupción como sistema y la descentralización. En: Toche, E. (compilador), *Perú Hoy, El arte del desgobierno* (pp. 127-150). DESCO.
- Blondet, C. y Rotta, S. (2019). El Estado como botín y la esquiwa frontera entre lo público y lo privado. En: Felipe Portocarrero S. y Alberto Vergara P. (editores), *Aproximaciones al Perú de hoy desde las ciencias sociales* (pp. 73-92). Lima: Universidad del Pacífico.
- Comisión de Alto Nivel Anticorrupción CAN (2017). Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.
- Convención contra el Soborno de Funcionarios Extranjeros en Transacciones Comerciales. (1999). [Convención anti-soborno de la OECD]. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0293>
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. (2005). [Convención de Mérida]. https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
- Defensoría del Pueblo. (2005). *Balance a dos años de vigencia de la ley de transparencia y acceso a la información pública 2003-2004*. Informe Defensorial N° 96.
- Gamarra, R., Ramírez, L. y Silva, C. (2007). *Balance del subsistema anticorrupción a seis años de su creación (2000-2006)*. Consorcio Justicia Viva.
- Huber, L. (2008). *Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción*. Instituto de Estudios Peruanos & Proética.
- Huber, L. (2005). *Una interpretación antropológica de la corrupción*. Instituto de Estudios Peruanos & Consorcio de Investigación Económica y Social. <https://cies.org.pe/investigacion/una-interpretacion-antropologica-de-la/>
- Huntington, S. P. (2002). Modernization and corruption. En: A. J. Heidenheimer & M. Johnston (Eds.), *Political Corruption: Concepts & Contexts*. (3rd ed., pp. 253–263). Transaction Publishers.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. (2025). *Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones. Semestre móvil: julio – diciembre 2024*. INEI, Informe Técnico N°1, febrero-2025.

- Johnson, J. S. (2015). *The basics of corruption risk management. A framework for decision making and integration into the project cycles* (U4 Issue No. 18). U4 Anti-Corruption Resource Center. <https://www.u4.no/publications/the-basics-of-corruption-risk-management-a-framework-for-decision-making-and-integration-into-the-project-cycles.pdf>
- McDevitt, A. (2011). *Corruption Risk Assessment – Topic Guide*. GATEWAY. Corruption Assessment Toolbox. Transparency International. July 2011. https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Corruption_Risk_Assessment_Topic_Guide.pdf
- Melgar, S. (2018). Redes criminales en gobiernos subnacionales: La red de corrupción de César Álvarez en la región de Áncash (2007-2014). *Argumentos. Revista de Análisis y Crítica*, 12(2), 37-43.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos MINJUSDH. (2017). Exposición de motivos del reglamento del decreto legislativo 1327, que establece medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe. <https://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2017/Abril/14/EXP-DS-010-2017-JUS.PDF>
- Morel, J. (2022). *Integridad y lucha contra la corrupción. Balance de investigación 2016-2021 y agenda de investigación 2021-2026*. Consorcio de Investigación Económica y Social CIES.
- Mujica, J. (2011). *Micropolíticas de la corrupción. Redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Asamblea Nacional de Rectores. Fondo Editorial.
- Nye, J. S. (1967, June). Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis. *American Political Science Review*, 61(2), 417-427.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE. (2021). Integridad en las regiones peruanas. Implementar el sistema de integridad. Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública. <https://doi.org/10.1787/6e2434be-es>
- Olivera, M. (2002). *Sociología de la corrupción: una base científica para emprender reales políticas anticorrupción*. Centro de Estudios y Capacitación para el Desarrollo Social.
- Ordenanza Regional que Conformar la Comisión Regional Anticorrupción de Lambayeque – CRAL. (2006). Ordenanza Regional 006-2006-GR-LAMB/CR. [Publicada en el boletín de Normas Legales del diario oficial El Peruano, el 24 de marzo de 2006].
- Osrecki, F. (2017, March). A Short History of the Sociology of Corruption: the Demise of Counter-Intuitivity and the Rise of Numerical Comparisons. *The American Sociologist*. 48(1), 103-125. <https://doi.org/10.1007/s12108-016-9320-2>

- Portocarrero S., F. (Ed.). (2005). *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Presidencia del Consejo de Ministros PCM. (2008). *Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción. Un compromiso de todos*.
- Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (2022). *El avance de la corrupción desde la perspectiva de la defensa jurídica del Estado. Gobiernos Regionales y Locales*. Informe Temático.
- Proética. (s.f.). *Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú*. <https://www.proetica.org.pe/contenido/encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru>
- Proética. (2004). *Informe del estado de la lucha anticorrupción: 2002-2004*. https://es.scribd.com/document/46756460/Informe-del-Estado-de-la-Lucha-Anticorrupcion-en-el-Peru-2002-2004?_gl=1*1vc5lct*_gcl_au*OTMxNTQyODA1LjE3MzgyNDgxMTU
- Proética. (2005). *Mapa de Riesgos de Corrupción. Región Junín*. <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2018/04/46756564-Mapa-de-Riesgo-de-Corrupcion-de-Junin.pdf>
- Proética. (2006a). *Mapa de Riesgos de Corrupción. Región Ayacucho*. <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2018/04/46756500-Mapa-de-Riesgo-de-Corrupcion-de-Ayacucho.pdf>
- Proética. (2006b). *IV Encuesta Nacional sobre Corrupción 2006*. Proética y CONFIEP. <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2018/04/46756098-Cuarta-Encuesta-Nacional-Anticorrupcion.pdf>
- Proética. (2007). *Mapa de Riesgos de Corrupción. Región Cajamarca*. <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2018/04/46756531-Mapa-de-Riesgo-de-Corrupcion-de-Cajamarca.pdf>
- Proética. (2010). *Informe Narrativo Final. Proyecto: Lucha contra la corrupción para luchar contra la pobreza. Fortalecimiento de capacidades institucionales contra la corrupción en seis regiones* (Documento interno). Proética.
- Proética. (2011). *Uno más uno. Red Nacional Anticorrupción en el Perú*. https://es.scribd.com/fullscreen/76056498?access_key=key-hsbc31s5phgw02j517i
- Proética. (2019). *Riesgos de Corrupción en el Sector Minero: Informe Perú. Un análisis de vulnerabilidades y riesgos de corrupción en el otorgamiento de licencias, permisos y contratos relacionados con el sector minero*. <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2019/02/estudio-mineria-proetica.pdf>
- Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos.

- Rotta, S. (2004). *Mapa de Riesgo de la Corrupción. Región Lambayeque*. Proética. <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2018/04/46756602-Mapa-de-Riesgo-de-Corrupcion-de-Lambayeque.pdf>
- Scott, J. C. (1972). *Comparative Political Corruption*. Prentice-Hall.
- Shleifer, A. & Vishny, R. W. (1993). *Corruption* (Working Paper No. 4372). National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w4372/w4372.pdf?utm_source=PANTHEON_STRIPPED
- Ugarteche, O. (Ed.). (2005). *Vicios públicos. Poder y corrupción*. SUR Casa de Estudios del Socialismo.
- Transparency International. (2023). *Our Impact*. <https://www.transparency.org/en/our-impact>
- United Nations Global Compact Office. (2013). *A Guide for Anti-corruption Risk Assessment*. https://d306pr3pise04h.cloudfront.net/docs/issues_doc%2FAnti-Corruption%2FRiskAssessmentGuide.pdf
- United Nations Office on Drugs and Crime UNODC. (2020). *State of Integrity. A Guide on Conducting Corruption Risk Assessments in Public Organizations*. https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2020/State_of_Integrity_EN.pdf
- World Bank. (2005). *Voice for the World's Poor. Selected Speeches and Writings of World Bank President James D. Wolfensohn, 1995-2005*. The World Bank. <https://www.gfdr.org/sites/default/files/publication/Voices%20for%20the%20World%27s%20Poor.pdf>
- World Customs Organization – WCO. (2015). *Guide to Corruption Risk Mapping*.
- Zapata, A. (2010, 7 de julio). La corrupción según Basadre. *La República*. <https://iep.org.pe/noticias/antonio-zapata-la-corrupcion-segun-basadre/>