

EFICACIA DE LAS POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN

LUCCIOLA TRAJTMAN ROBLES

SUMARIO: INTRODUCCION. 1. ¿QUÉ ES CORRUPCIÓN? 2. FACTORES QUE CONFLUYEN EN LA CORRUPCIÓN. 3. ¿CÓMO ABORDA EL ESTADO PERUANO LA CORRUPCIÓN? 4. LOS VACÍOS NORMATIVOS POR CORREGIR. CONCLUSIONES. NOTAS. BIBLIOGRAFIA

RESUMEN

La corrupción pública ha merecido un escaso desarrollo institucional, la mayor incidencia se ha dado en la línea de políticas anticorrupción o control a posteriori en desmedro de la creación de mecanismos que dificulten la viabilidad misma de los actos ilícitos, a través del control a priori.

Partiendo de un análisis a la luz del Public Choice y la Teoría del Principal-Agente es que se evidencia la ineficacia de las políticas anticorrupción orientada en su mayoría a la punición o control posterior donde el desigual acceso a la información dificulta cuando no vuelve infructuoso la aplicación de sanciones. Una vía para el control previo, se basa en la definición clara de funciones y la reducción de la discrecionalidad del funcionario público, en la perspectiva de neutralizar la racionalidad del funcionario, que si bien actúa por cuenta de otro, no se desapega de sus propios intereses.

ABSTRACT

Public corruption has developed an incipient regulatory framework, the most incidence occurred in the line of a posteriori anti-corruption policies instead the creation of mechanisms that would make unfeasible the unlawful acts by a a priori controlling, based on an analysis in the perspective of public choice and principal-agent theory, have evidenced the ineffectiveness of policies aimed at anticorruption punishment or to a posteriori

control, due to the unequal access to information becomes difficult or unsuccessful to apply sanctions. one way to control, it is based on the clear definition of functions and reduction of discretion of bureaucrats and politicians in view of neutralizing their rationality, while acting on behalf of another, not detachment from their own interests.

PALABRAS CLAVE.- CORRUPCION. PUBLIC CHOICE. TEORIA PRINCIPAL AGENTE. POLITICAS ANTICORRUPCION

KEY WORDS.- CORRUPTION. PUBLIC CHOICE. PRINCIPAL -AGENT THEORY. ANTI-CORRUPTION POLICIES

INTRODUCCION

Los escándalos de corrupción desatados por los petroaudios generaron una legítima indignación ciudadana. Una de las consecuencias fue el cuestionamiento de la forma en que los peruanos están representados. Hubo analistas que sopesaron los métodos de elección política y también quien asumió que la causa del problema residía en los titulares de los cargos de elección pública y, por tanto, el único recurso válido es la sanción penal o política, ésta es, castigar a los representantes dándoles la espalda en las urnas en el siguiente periodo.

Cuando se producen estos hechos lo que salta a la vista es el vacío institucional respecto al tema, el desarrollo de políticas anticorrupción



(control a posteriori) pasa a ser una de las materias gravitantes del debate nacional, cubriendo de propuestas la agenda a fin de paliar la falta de un sistema público de control de la corrupción. En momentos de alta atención pública a consecuencia de algún "destape" se han ensayado sin éxito nombramientos de notables como adalides de la anticorrupción (basta recordar a la desactivación de la Oficina Nacional Anticorrupción y el traslado de sus funciones a la Contraloría). Mediante estos mecanismos se busca un control posterior de los actos, la punición del delito. La excepción es la búsqueda de fórmulas de creación de mecanismos que dificulten la viabilidad de los actos ilícitos, a través del control a priori.

La raíz del problema de la corrupción es no ser conscientes de la naturaleza opuesta de los intereses de los gobernantes y los gobernados. Se asume que en las democracias representativas las autoridades electas actuarán en nombre de los ciudadanos haciendo suya la voluntad de sus electores, en términos de Buchanan, serán pequeños dictadores benevolentes. Este mito fue traído por tierra en aplicación la teoría de la elección racional, por la cual todo individuo trata de maximizar sus beneficios y reducir sus costes en materia de decisiones pública. Esta teoría fue llamada "Public Choice".

A su vez, mediante la teoría de la Agencia, aplicada a la representación política que ejercen las autoridades electas, se supondría que el funcionario agente, actúa por cuenta de los ciudadanos que serían el sujeto principal, de manera que el primero ejecuta las preferencias e intereses del segundo.

Desde esta perspectiva, es "el deseo de permanecer en el poder (es decir, la ansiada reelección), junto con la posibilidad de ser controlado, lo que incentiva al agente a cumplir con los intereses del principal, aunque sean diferentes a los suyos".

El problema para el mecanismo de control es la existencia de información asimétrica e incompleta entre ciudadanos y representantes. Este problema informativo hace que el mecanismo de control retrospectivo o accountability sea deficiente. El hecho de que exista un mayor y mejor acceso a la información por parte de uno de los actores (en este caso, los gobernantes) supone un obstáculo que no sólo impide el control por parte del principal, sino que, eventualmente, puede redundar en un mal uso del poder que tiene conferido el agente para satisfacer los intereses del principal, dando lugar a que se produzca corrupción política.

1.-¿QUÉ ES CORRUPCIÓN?

La corrupción es definida según la Real Academia Española como una práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de organizaciones públicas, en provecho económico o de otra índole, de sus gestores. Y con más precisión la corrupción de funcionarios es la "variedad de delito de cohecho, en la que incurren los que con dádivas, ofrecimientos o promesas, corrompen o intentan corromper a un funcionario público o aceptan sus solicitudes"

Existen diversas formas de concebir la corrupción. Vito Tanzi la define como el uso del poder público para beneficio privado. Esta sería la motivación y el hecho objetivo es la comisión de un delito que afecta patrimonio estatal. Van Klaveren opina que hay un uso interesado del cargo público como plataforma para el ilícito. El servidor, bajo estos criterios, busca maximizar sus rentas aún trasgrediendo las normas y usando las facilidades que le da el cargo para beneficiarse ilegalmente.

Sin embargo, en todos los casos, se constata la violación de una obligación por parte del gestor de la corrupción. Sostiene Garzón Valdés: "La corrupción es un delito o una infracción que implica la violación de alguna obligación por



parte de un decisor. Se puede ... corromper a un arquero de un equipo de fútbol para que no cumpla su obligación de defender el arco, a un juez para que viole su obligación de fallar imparcialmente y al guardián de un campo de concentración para que no cumpla las instrucciones de sus jefes”

Un acto de corrupción, no obstante, no debe ser analizado aisladamente como una relación quebrada entre el actor y la regla que lo obliga a cumplir su función adecuadamente; es más que eso, supone una ruptura entre el actor corrupto y el fin esencial de la institución de la que forma parte. Así, “la corrupción no sólo consiste en el incumplimiento de una obligación o de una norma en particular, pues ése ya sería el resultado. La trasgresión de la norma supone, sobre todo, una falta o deficiencia de convergencia o identidad entre los fines particulares con los fines sociales o institucionales. La falta de convergencia a su tiempo desemboca en una importante consecuencia: LA CORRUPCIÓN NO ES SOLO RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS PARTICULARES SINO TAMBIÉN DE LA SOCIEDAD O INSTITUCIÓN. No existen propiamente personas corruptas sin que deje existir responsabilidad de la sociedad o institución y viceversa. Por ende, las políticas relativas a la corrupción, para su éxito, tienen que necesariamente tomar en cuenta ambos aspectos”.

Otras definiciones apuntan en el mismo sentido precisando que la ganancia privada no se limita a la apropiación bienes pecuniarios o personales sino también a violación de normas que proscriben el ejercicio de cierto tipo de influencias de carácter privado. Ello incluye la realización de comportamientos tales como el soborno (utilizado como recompensas para pervertir el juicio de una persona que se halla en un puesto de confianza); el nepotismo (concesión de cargos en función de relaciones de tipo clientelar más que por méritos) y la

apropiación fraudulenta de recursos públicos (apropiación ilegal de recursos públicos para fines privados)

En síntesis, la corrupción es el aprovechamiento ilegal de los recursos públicos a través de la alteración de hecho de formas y procedimientos establecidos para lograr una ventaja personal (patrimonial o no) para uno mismo o para otros. El acto corrupto supone necesariamente una desviación individual de las líneas de la función institucional, en general.

La corrupción política y la corrupción administrativa, se alimentan la una de la otra; y ello porque donde los políticos son corruptos surge corrupción administrativa, aun cuando la profesionalidad del servicio público podría atenuar la expansión del fenómeno.

2.- FACTORES QUE CONFLUYEN EN LA CORRUPCIÓN

La corrupción es un fenómeno que se hace mucho más evidente en sistemas políticos poco desarrollados o en organizaciones provistas de malos diseños institucionales. En estos casos, el marco institucional es débil y la amplia discrecionalidad del funcionario público (por déficit en las reglas de actuación y en la definición de competencias) permite que el actor supere con sus acciones los lindes de la legalidad. En algunos casos no se conocen los límites de la acción y en otros, no son claras las competencias de la función. Ese margen de discrecionalidad puede llevar al funcionario por sendas que lindan con la corrupción.

Las reglas que guían la gestión administrativa deberían ceñir la acción del funcionario a lo indispensable en el ejercicio del cargo y en base a una racionalidad que favorezca la neutralidad de la gestión. La confluencia de un mal diseño institucional y de un Estado demasiado grande y complejo puede generar mayor índice de corrupción. Así, mientras más hipertrofiado y



complejo sea el aparato estatal menor posibilidad de control institucional habrá sobre la gestión burocrática individual.

Un fenómeno lógico es que una mayor complejidad de los procedimientos, puede redituarse en mayor corrupción. La dimensión y entramado de procedimientos administrativos, la onerosidad de los trámites, puede conducir a un desborde que dificulte el control de la corrupción.

De otro lado, en los Estados escasamente evolucionados o no modernos son mayores las posibilidades de corrupción si tenemos en cuenta que la gente no sabe con claridad cuáles

son las reglas oficiales. Mientras los ciudadanos no conozcan los límites de sus funcionarios, se vislumbrará mayor flexibilidad y tolerancia. El otro problema es que los ciudadanos suelen ser muy flexibles con los funcionarios corruptos cuando manifiestan algún nivel de eficiencia. Saben que un acto no es ético, en su perspectiva, pero que toda calificación es neutralizada por los resultados que el funcionario ofrece.

De otro lado, la corrupción tiende a convertirse en un comportamiento socialmente aceptado cuando se vuelve práctica común y casi generalizada. Obsérvese la siguiente muestra del 2006

Tolerancia hacia actos comunes de corrupción



Actos de corrupción y delitos cotidianos más tolerados

	Alta tolerancia			Tolerancia media			Rechazo definido		
	2002 %	2004 %	2006 %	2002 %	2004 %	2006 %	2002 %	2004 %	2006 %
Comprar productos piratas	-	5	8	-	75	74	-	18	17
Que un funcionario público favorezca a parientes y amigos	4	6	7	64	70	65	31	22	27
Evitar pagar el pasaje si se puede	9	7	6	73	73	70	17	18	23
Pagar "propina" para que le perdonen una multa	4	3	5	74	69	67	22	26	27
No pedir factura para evitar el IGV	4	3	4	72	73	71	21	22	23
Dar un obsequio o dinero para agilizar un trámite judicial	9	6	4	63	63	64	28	29	32
Dar un obsequio o dinero para agilizar un trámite municipal		6	4		65	65		28	30

• Alta tolerancia : % Totalmente de acuerdo + De acuerdo

• Tolerancia media: % Ni de acuerdo ni en desacuerdo + En desacuerdo

• Rechazo definido: % Totalmente en desacuerdo

Base Total de entrevistados

Encuesta nacional sobre corrupción





Tolerancia hacia actos comunes de corrupción



Actos de corrupción y delitos cotidianos menos tolerados

	Alta tolerancia			Tolerancia media			Rechazo definido		
	2002 %	2004 %	2006 %	2002 %	2004 %	2006 %	2002 %	2004 %	2006 %
Llenar documentos con datos falsos por conveniencia	1	0	0	58	56	65	41	33	34
Llevarse sin pagar productos de una tienda o supermercado	1	0	0	63	61	60	35	38	39
Robar luz	1	0	0	60	55	60	39	34	39
Sustraer dinero o propiedades de un escritorio cuando nadie te ve	0	0	0	51	59	59	48	40	41
Promedio Total	3.3	2.7	2.9	66.4	63.3	66.6	29.5	27.3	29.5

- Alta tolerancia : % Totalmente de acuerdo + De acuerdo
- Tolerancia media: % Ni de acuerdo ni en desacuerdo + En desacuerdo
- Rechazo definido: % Totalmente en desacuerdo

Base Total de entrevistados

Encuesta nacional sobre corrupción



Es fácil notar que existe una relativa tolerancia, lo cual puede aminorar, en parte, el sentimiento de responsabilidad del funcionario corrupto.

Si no se condena al servidor público, en la vía de una suerte de “tolerancia cero”, por pequeños actos indebidos, se corre el riesgo de valorar socialmente como normal fenómenos como la “coima” o el tráfico de influencias o los actos que la encuesta anterior presenta. La tolerancia social con la corrupción en menor y mediana escala legitima la “viveza criolla” y genera un peligroso pragmatismo, esto es, más importante que el entorno valorativo y los medios para lograrlo, lo que importa, excluyentemente, son los resultados de la gestión. Se forma así, una cultura que sobrevalora los resultados o los fines sobre los medios. La tolerancia social suele ser menor en los países escandinavos donde la racionalidad

del funcionario se encamina a evaluar costos de acuerdo al marco valorativo. En esa línea, en estos países es más costoso enriquecerse ilícitamente que vulnerar las reglas sociales. El interés colectivo prevalece al interés individual del agente.

En el contexto de una cultura que favorece la deshonestidad pragmática, es decir, que produce resultados; el cargo público se convierte también en un botín. Los objetivos sociales interesan menos que los objetivos individuales de los funcionarios y los administrados. Se produce una discordancia de objetivos. La racionalidad del funcionario se desconecta de la racionalidad institucional. En ese desfase es que ocurre la corrupción.

Cuando el interés personal del servidor prevalece al interés público se produce la



privatización de lo público. Los funcionarios invaden y toman la Administración para sí, perdiéndose la esencia de la gestión estatal y tornándose el Estado en una parcela de intereses múltiples y ajenos a la función social de la institución.

Los vacíos institucionales, producto de la vastedad y complejidad del aparato estatal dejan sutiles aberturas por las que el factor cultural empieza a colarse para reconfigurar las pautas de comportamiento del funcionario público. Confluyen como factores culturales diversas características que moldean el comportamiento del ciudadano común y corriente y luego del funcionario público, afecto a una institucionalidad mal diseñada. Vale señalar características como las siguientes: no existe una noción muy clara de lo público. Lo público se torna fácilmente en lo privado. Si se asume lo público como privado, se puede disponer del recurso extra institucionalmente. Deviene el clientelismo: "doy para que des". En un contexto donde la carrera pública no está claramente delimitada, cualquier acceso al cargo público es una oportunidad económica personal. Bajo ese criterio, sin afecto ni noción de lo público y bajo la concepción del cargo "público" como algo "que nos es debido", el servicio puede servir para maximizar ganancias propias, sumando ingresos regulares e indebidos con la misma presunción de legitimidad con la que el consumidor compra un producto pirata: es su dinero y su decisión, además por las condiciones estructurales está legitimado, según asume.

Cuando el factor cultural prepondera a todo lo demás, la corrupción "invade" toda la Administración Pública, se vuelve sistémica. De nada sirve combatirla en un ámbito si existe y recorre todo el sistema.

3. ¿CÓMO ABORDA EL ESTADO PERUANO LA CORRUPCIÓN?

Un marco normativo adecuado no debe

enfaticar en la represión sino en los incentivos para la honestidad en la gestión. El control previo es más eficiente que el control posterior y juega sobre la racionalidad y el egoísmo privado del funcionario. El Estado peruano no asume necesariamente esa perspectiva, salvo en el caso de la colaboración eficaz, donde resulta más rentable en términos legales para el funcionario colaborar con el esclarecimiento de los hechos que arriesgar su propia situación asumiendo el silencio.

En realidad, la Constitución y la legislación nacional nunca abordaron la corrupción como un tema a normar como integridad, pues ella fue un problema casuístico. Cada escándalo era un hecho de coyuntura y ni la acumulación de casos, hizo ver a los Gobiernos que la corrupción, en general, era un problema estructural y que, por tanto, su tratamiento debía concernir no sólo a los jueces de turno que juzgan a los actores corruptos o que se sancionan ellos mismos, sino a los constituyentes y legisladores.

Peor aún, cuando el Derecho peruano abordó el tema, lo hizo en la línea de la criminalidad y muy poco en aras de manipular la racionalidad de los funcionarios públicos, relativizando el efecto de sus decisiones.

Las constituciones sólo desarrollaron y regularon materia vinculada cuando incluyeron en la Carta la organización y funciones de la Contraloría General de la República (recién desde la Constitución de 1933) o cuando incorporaron la competencia judicial para develar cuentas bancarias sospechosas en la Carta de 1993. La corrupción nunca fue abordada como un problema cultural sino como un tema penal. El Estado sólo reaccionaba aisladamente ante la corrupción y procesaba determinados actos. No se concebía que la corrupción sea un sistema, que existen pequeños nervios que enlazan la corrupción entre las instituciones estatales y privados. Una



empresa corrupta, un abogado corrupto, un fiscal corrupto, una autoridad policial corrupta, conllevan a un juez corrupto o que procesa erróneamente los casos porque un eslabón de la cadena falló.

Ese sesgo en la visión impidió que el problema se enfrentara de raíz e integralmente. Según el Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International 2007 el Perú está en los últimos puestos en los que la actuación del gobierno contra la corrupción se percibe como menos Eficaz.

Respecto de lo primero, recién con la Constitución de 1933 se admite la función contralora con rango constitucional. Pero en esa primera aproximación, se dispone el establecimiento de un departamento especial para controlar la ejecución presupuestal y la gestión de las entidades que recauden o administren rentas y bienes del Estado.

La Constitución de 1979 abundó en más detalles. En su artículo 146 dispuso que "La Contraloría General como organismo autónomo y central del Sistema Nacional de Control supervigila la ejecución de los presupuestos del Sector Público, de las operaciones de la deuda pública y de la gestión y utilización de bienes y recursos públicos. La ley establece la organización, atribuciones y responsabilidades del Sistema Nacional de Control". La Constitución de 1993 se alinea, más o menos, en el mismo sentido. Pero, en general, los avances prácticos no han sido muchos, la corrupción sigue siendo un problema.

Pese a su categoría constitucional la Contraloría no ha sido un contrapeso fuerte que aminorara la corrupción. Tuvo una etapa muy activa a inicios de la década del 80, donde, no obstante, poco pudo hacer para controlar la corrupción subsecuente, especialmente la de los años 90. Los contralores, por su origen constitucional, no se han enfrentado, en

general, decididamente al poder político.

Ha habido un énfasis en abordar la corrupción desde un enfoque criminal, como conductas que es necesario reprimir aunque no entendamos su origen como un producto natural de la racionalidad del funcionario.

Si bien el tema "corrupción" es abordado desde el Derecho Penal, a través de la tipicidad, es desde la década del 90 que se enfatiza en perfeccionar los mecanismos de control. En 1997, durante el Fujimorato, se expide la Ley 26771 contra nepotismo. El 1999 se expide el Decreto Supremo 023-99-PCM que establece prohibición de incompatibilidades de servidores y funcionarios con otros cargos. El Decreto Legislativo 276 establece las bases de la carrera administrativa. El problema de aplicación no derivaba de la calidad de las normas referidas, sino del contexto en el que se aplicaba, signado por fuertes intereses políticos.

4. LOS VACÍOS NORMATIVOS POR CORREGIR

El marco normativo nos permite señalar deficiencias y vacíos de carácter legal. Esos vacíos deben conducirnos a abordar el tema desde una perspectiva de reforma legal.

Es necesario definir en el plano legal lo que es "Funcionario Público" y lo que es "servidor público". Igualmente, ya que la Constitución no lo precisa, es necesario definir lo que es la "Función pública". Es necesario deslindar el ámbito público de la racionalidad privada del funcionario. Existe una dispersión conceptual, que podría concluir cuando se homogenicen criterios a través de una norma. El Decreto Legislativo N° 276, circunscribe el concepto de funcionario y servidor público, a aquellos comprendidos en la carrera administrativa. Pero, existen otras normas administrativas (sobre incompatibilidades, sobre nepotismo, sobre prestaciones de declaraciones juradas, etc.) que consideran Funcionarios públicos, a



otras personas distintas a las comprendidas en la carrera administrativa.

El otro tema es el alcance de la normatividad anticorrupción y de los valores a los que se busca propender. En diversas instituciones estatales, como la SUNAT, Aduanas, OSIPTEL, Conasev, etc, e inclusive en los Poderes del Estado existe personal bajo el Régimen Laboral Privado. Muchos funcionarios trabajan en el marco de Proyectos y Programas estatales remunerados por la Cooperación Técnica Internacional, especialmente el PNUD. Las Fuerzas Armadas y Policiales tienen un régimen diferenciado. No están comprendidos en la Ley de Bases de la Carrera Administrativa. Cabría preguntarse si es que la racionalidad difiere según el ámbito legal en el que se opera a fin de evitar lo que llamamos "la privatización del espacio público" y, por tanto, el cambio de la racionalidad que precede a la actuación.

Uno de los problemas que se pueden presentar, ante la debilidad de la carrera pública en todos los ámbitos del Estado, es cuando quienes auxilian al funcionario, laboran bajo la modalidad de servicios no personales. ¿Un régimen especial puede liberar de responsabilidades disciplinarias a un operador que trabaja en una oficina estatal? Es necesario homogenizar nivel de responsabilidades y compatibilizar en materia disciplinaria a los que laboran bajo diversos regímenes en una misma institución.

La Ley del Sistema Nacional de Control es más abarcativa, pero no tiene relación con el régimen disciplinario. Controla el uso de los recursos públicos por parte del Estado. Esa es su misión. Pero su definición de servidor o funcionario público, va más allá de aquellos comprendidos en la carrera administrativa, para extenderse a todos aquellos que mantienen vínculo laboral o contractual de cualquier naturaleza con las entidades estatales.

Debe compatibilizarse las normas nacionales con los postulados de la Convención Interamericana contra la Corrupción, más aun si en el artículo VII, se establece que deben incorporarse los actos de corrupción en la medida que la legislación penal interna no contemple tales actos delictivos; situación que en nuestro caso resulta aplicable para el caso del soborno transnacional.

Asimismo la implementación de un sistema formal de información que, a modo de telaraña virtual, permita a las instituciones y privados conocer y cruzar la data pública. Sunat, Aduanas, colegios profesionales, Poder Judicial, municipios y otras instituciones públicas intercambiarían información relevante para el control efectivo de la corrupción en una red.

De igual manera, un sistema centralizado de información, ayudaría a conocer de las diversas reuniones de los funcionarios públicos en sede pública. Este sistema es disuasivo, en tanto, afecta la racionalidad de los funcionarios que temen la transparencia entendida como el valor supremo de lo público. La racionalidad privada del funcionario se vale del secreto para resguardarse de toda responsabilidad.

Para edificar un sistema de control de la corrupción hace falta una definición previa de tareas, una de ellas podría ser la creación de un sistema de información público que recibe data de los privados y públicos para procesarla según el marco constitucional. La base de información centralizada serviría a la Contraloría y a la Fiscalía para el rastreo de movimientos poco transparentes. Es importante considerar el marco normativo anticorrupción para que los planes anticorrupción se adecuen a esa esfera y no vulneren principios y lógicas jurídicas establecidas previamente.



CONCLUSIONES

1. La corrupción es el aprovechamiento ilegal de los recursos públicos a través de una desviación individual de las líneas de la función encomendada. Esta es explicada a partir del Public Choice en conjunción con la teoría del principal-agente en términos de contraposición de intereses: los del mandante, sea elector o ciudadano versus los intereses personales del funcionario o agente.
2. Asumiendo la no identidad entre los intereses del funcionario y los de los ciudadanos, la institucionalidad, entendidas como reglas claras en términos de los límites de la actuación de los funcionarios, serían indispensables para estrechar los márgenes de corrupción.
3. Un problema extendido es que los ciudadanos suelen ser muy flexibles con los funcionarios corruptos cuando manifiestan algún nivel de eficiencia. Es decir reconociendo que un acto no es ético, es "normalizado" en la perspectiva de los resultados que el funcionario ofrece. Eso a su vez minimiza, hasta cierto punto, el posible sentimiento de responsabilidad del funcionario corrupto.
4. A su vez los magros resultados de las políticas y mecanismos anticorrupción implementados, hace que el Perú este en los últimos puestos en los que la actuación del gobierno contra la corrupción se percibe como menos eficaz.
5. En el tema de la corrupción se suele incidir en la punición, control a posteriori, en perjuicio de control a priori. Una vía para el control previo, es la definición clara de funciones y la reducción de la discrecionalidad del funcionario público, en la perspectiva de neutralizar la racionalidad del funcionario, que si bien actúa por cuenta de otro, no se desapega de sus propios intereses.
6. Sólo las medidas de control a priori, encaminadas a evitar la propia comisión del acto corrupto, esto es, a impedir la posibilidad de que se produzca corrupción política; permitirían reducir las asimetrías informativas entre el principal y el agente y, por tanto, son las que implicarían un control más eficaz de la corrupción. La delimitación de funciones coadyuva a que el interés público prime sobre el interés personal.
7. El control posterior o punitivo tiene como limitación principal la opacidad de las actividades de los funcionarios, cuanta información y de que calidad llega a la ciudadanía la mayor parte de las veces está bajo control de los propios funcionarios. Asimismo la existencia de diferentes regímenes laborales. No todos los funcionarios y servidores públicos están comprendidos en la Ley de Bases de la Carrera Administrativa, muchos laboran bajo la modalidad de servicios no personales. Por ello es necesario homogenizar nivel de responsabilidades y compatibilizar en materia disciplinaria a los que laboran bajo diversos regímenes en una misma institución.
8. La responsabilidad penal se basa en el criterio de legalidad, cuando no hay reglamentaciones claras y se deja espacio para la discrecionalidad funcional resulta muchas veces infructuoso el que muchas conductas cumplan los requisitos de tipicidad del delito, derivando en impunidad con el consecuente menoscabo de la imagen de la judicatura como institución neutral así como el funcionamiento de la democracia misma queda deteriorado.:



NOTAS:

- ¹ Brennan Geoffrey y James M. Buchanan, (1980) *The Power to Tax*, (Cambridge: Cambridge University Press.).
- ² Ferejohn, J.. *Incumbent Performance and Electoral Control*, *Public Choice*, vol. 30, Fall 1986.
- ³ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA 2001 "Diccionario de la lengua española Diccionario de Derecho, Bosh, 1987
- ⁴ TANZI, Vito y DAVOODI Hamid *Roads to nowhere: how corruption in public investment hurts growth.* Washington, D.C. : International Monetary Fund, 1998.
- ⁶ Citado por Bernardino Bravo. *Democracia ¿Antídoto frente a la corrupción?* Rev 52. Centro de Estudios Públicos. Chile.
- ⁷ ERNESTO GARZÓN VALDÉS, *Acerca del concepto de corrupción*, en *la Corrupción Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997, p. 44.
- ⁸ INFORME FINAL DE LA COMISIÓN DE INVESTIGACIÓN "PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS DE MORALIZACIÓN, ETICIDAD Y ANTICORRUPCIÓN" Poder Judicial. Lima, marzo del 2001.
- ⁹ VILLORIA, M. (2000). *Ética pública y corrupción: Curso de ética administrativa*. Tecnos
- ¹⁰ DÍEZ-PICAZO, L. *La criminalidad de los gobernantes*. Grijalbo Mondadori. Barcelona, 1996

BIBLIOGRAFÍA

1. BRAVO, Bernardino. *Democracia ¿Antídoto frente a la corrupción?* Rev 52. Centro de Estudios Públicos. Chile
2. CARDENAS, Salvador. *La lucha contra la corrupción en la Nueva España*. Universidad Panamericana, 2005.
3. DÍEZ-PICAZO, L. *La criminalidad de los gobernantes*. Grijalbo Mondadori. Barcelona, 1996
4. FERREJOHN, J.. *Incumbent Performance and Electoral Control*, *Public Choice*, vol. 30, Fall 1986.
5. MARAVALL, J.M.. *El control de los políticos*. Taurus Madrid: 2003.
6. MINISTERIO DE JUSTICIA. *Iniciativa Nacional Anticorrupción*. Lima, julio del 2001.
7. MUELLER, D.C., *Elección Pública*, Alianza Universidad, Madrid, 1984
8. NYE, J.S. (1989). *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*. En A. J.Hedenheimer et al. (eds.), *Political Corruption. A Handbook* (pp. 962-980), New Brunswick: Transaction Publishers.
9. RIVARA, María Luisa. *Manuel Vicente Villarán*. San Marcos. Congreso de Filosofía. PUCP. Diciembre de 2003
10. TANZI, Vito y DAVOODI Hamid *Roads to nowhere: how corruption in public investment hurts growth.* Washington, D.C. : International Monetary Fund, 1998.
11. VAN KLAVEREN, J. *Corruption as a historical phenomenon*. En A. J. Hedenheimer et al.(eds.), *Political Corruption. A Handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers. 1989