

# Voces para un mejor gobierno: ¿Qué reportan los ciudadanos, empresarios y funcionarios peruanos sobre Gobernabilidad y Corrupción en Perú?

## *Un estudio de diagnóstico empírico para el Perú sobre la Gobernabilidad, el Derecho de la Ley y la Corrupción*

Análisis de la información de encuestas de usuarios de servicios públicos, de empresas y de funcionarios públicos. Versión para discusión y presentación en la Conferencia Nacional contra la Corrupción, Lima, 26-28 de Junio del 2001<sup>1</sup>

Preparado por el Instituto del Banco Mundial, con colaboración de la firma Apoyo, y en consulta con INA, a solicitud del Gobierno del Perú al Banco Mundial, como un aporte para la preparación de un programa de acción para mejorar la gobernabilidad y controlar la corrupción.

### **I. Resultados sobresalientes de los datos de la encuesta del diagnóstico de la Gobernabilidad: Antecedentes**

La información del diagnóstico de la gobernabilidad que comprende un total de 3220 entrevistas,<sup>2</sup> a través de tres encuestas diferentes efectuadas a comienzos del 2001: i) con usuarios de los servicios públicos (1696 entrevistados), empresarios (401 entrevistados), y funcionarios públicos (1123 entrevistados), proporciona información acerca de:

- 1) los alcances y deficiencias de gobernabilidad a través de instituciones claves del Perú, que contrastan con las vulnerabilidades de muchas instituciones con el buen ejemplo de otras,
- 2) los costos económicos y del desarrollo de la gobernabilidad deficiente y de la corrupción y deficiencias en el estado de derecho (o imperio de la ley), y,
- 3) las causas posibles para mejorar la gobernabilidad y la prestación de los servicios públicos de parte de las instituciones del Perú.

Dado que estas encuestas fueron efectuadas en febrero del 2001, y con muchas preguntas acerca de lo que había sido el pasado reciente, y también sobre los 24 meses anteriores, es importante recalcar que los resultados de este diagnóstico hay que considerarlos como 'línea de base' durante la nueva realidad política y de gobierno en el Perú. Este diagnóstico y las encuestas no son un insumo para evaluar la gestión del gobierno durante el 2001. Pero como se menciona después, este diagnóstico sí serviría como **un insumo** para la elaboración de un programa contra la corrupción para el futuro próximo. Para hacer una evaluación de los esfuerzos contra la

---

<sup>1</sup> Resultados iniciales, Junio 2001. El reporte finalizado y completo será preparado en el futuro próximo. Los autores de este documento son D. Kaufmann y F. Recanatini, con aporte de Apoyo e INA.

<sup>2</sup> Para una descripción breve de las características de la muestra y los detalles metodológicos, véase el Anexo metodológico en el reporte completo.

corrupción durante el 2001, se precisaría un segundo diagnóstico en el segundo semestre del 2002.

En base a la información ofrecida por esta amplia sección transversal de los peruanos a comienzos del 2001 existió un consenso claro sobre la necesidad de afrontar el reto de mejorar la institucionalidad y la gobernabilidad. La información es también clara de cuán costosa es la corrupción para la sociedad en general, y para las capas de bajos ingresos en particular. Y la responsabilidad es colectiva: no sólo los poderes ejecutivos y legislativos tienen un reto, sino también el sector empresarial, tanto local como los inversionistas extranjeros.

En el análisis de los datos se encontró que son frecuentes las deficiencias generalizadas de la gobernabilidad en muchas instituciones peruanas. Al mismo tiempo, algunas instituciones dan muestra de solidez y buen rendimiento de acuerdo con los informes de la ciudadanía, las empresas, y los servidores públicos. A través del análisis empírico de los datos, esta variación en la gobernabilidad y la honestidad entre las instituciones del Perú ayuda a extraer lecciones de las instituciones que se desempeñan bien para indicar la dirección que aquellos organismos e instituciones mal dirigidas necesitan tomar para mejorar su gobernabilidad.

## **II. Resultados Principales**

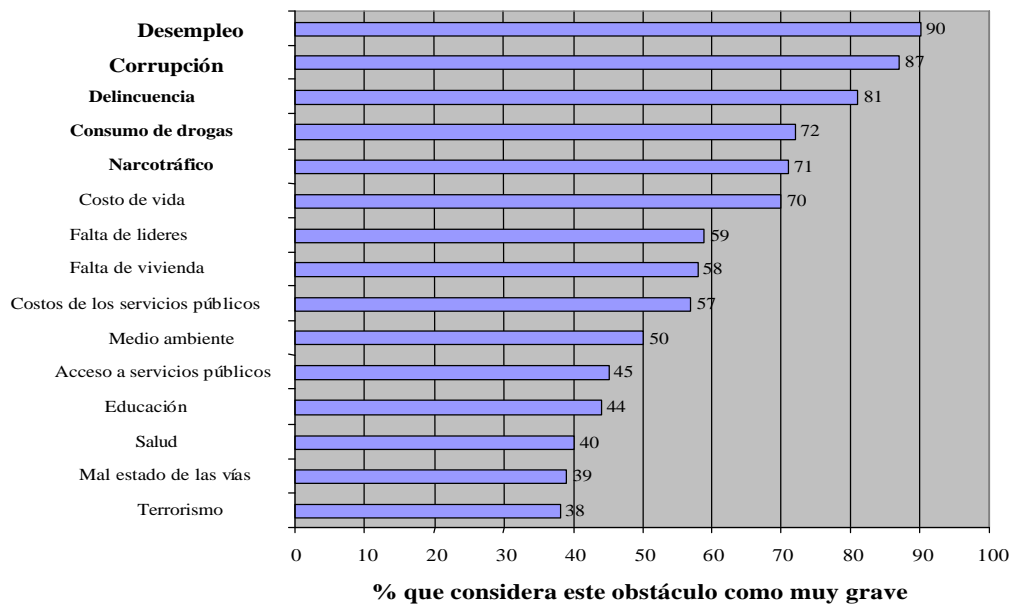
- En general, los ciudadanos peruanos (usuarios de los servicios públicos), las empresas y los funcionarios públicos estuvieron dispuestos a contestar estas 3 encuestas, suministrando información estructurada acerca de la corrupción y muchas otras dimensiones de la gobernabilidad. En general fue baja la tasa de rechazo en cada una de las tres encuestas. Entre los funcionarios públicos, en particular, el 88.7% de los entrevistados aceptaron participar y completar la encuesta <sup>3</sup>.
- **El cuidado en la interpretación de los Resultados, y la Consistencia a través de las diferentes encuestas y de los entrevistados:** con excepción de pocos casos, las respuestas de los usuarios, los funcionarios públicos y los gerentes empresariales son muy consistentes en señalar a través de las instituciones peruanas los aspectos positivos y las deficiencias. Las revisiones de consistencia posteriores, la triangulación entre los resultados de las 3 encuestas, y el análisis mismo, revelaron que la confiabilidad de los resultados en esta etapa inicial ya es alta. Sin embargo, siempre existe un margen de error, y debería observarse en particular que

---

<sup>3</sup> Aunque la gran mayoría de las instituciones peruanas aceptaron colaborar, algunas se negaron a participar en la encuesta pública oficial (o ningún funcionario público aceptó responder dentro de cada institución), principalmente: la Corte Suprema; la Corte Superior; los Juzgados; la Universidad de San Marcos; el Ministerio de Salud; Es Salud; la Contraloría General de la República; el Ministerio Público; la Pensión Militar; el Congreso de la República; JNE y ONPE; RENIEC. Este rechazo a participar no afectó en su totalidad significativamente los resultados para las calificaciones de la gobernabilidad de cada uno de los organismos, puesto que además de las empresas y los usuarios de los servicios que participaron en la calificación de todos los organismos, se les pidió a *todos* los funcionarios públicos que calificaran todos los organismos. Debería anotarse que un número de organismos cuyos funcionarios no respondieron a la encuesta de los funcionarios públicos fueron calificados por todas las clases de encuestados (otros diferentes a aquellos que trabajan dentro de cada institución, que no respondieron) como exponentes de una administración muy deficiente – como por ejemplo las instituciones del Poder Judicial, la Contraloría y el Ministerio Público. Para más detalles véase el Anexo.

un número de preguntas y variables en especial contiene un elemento significativo de percepción subjetiva (mientras que otros menos).

**Gráfico 1: Cuáles son los desafíos más importantes en el Perú?  
(según los usuarios de administración pública)**

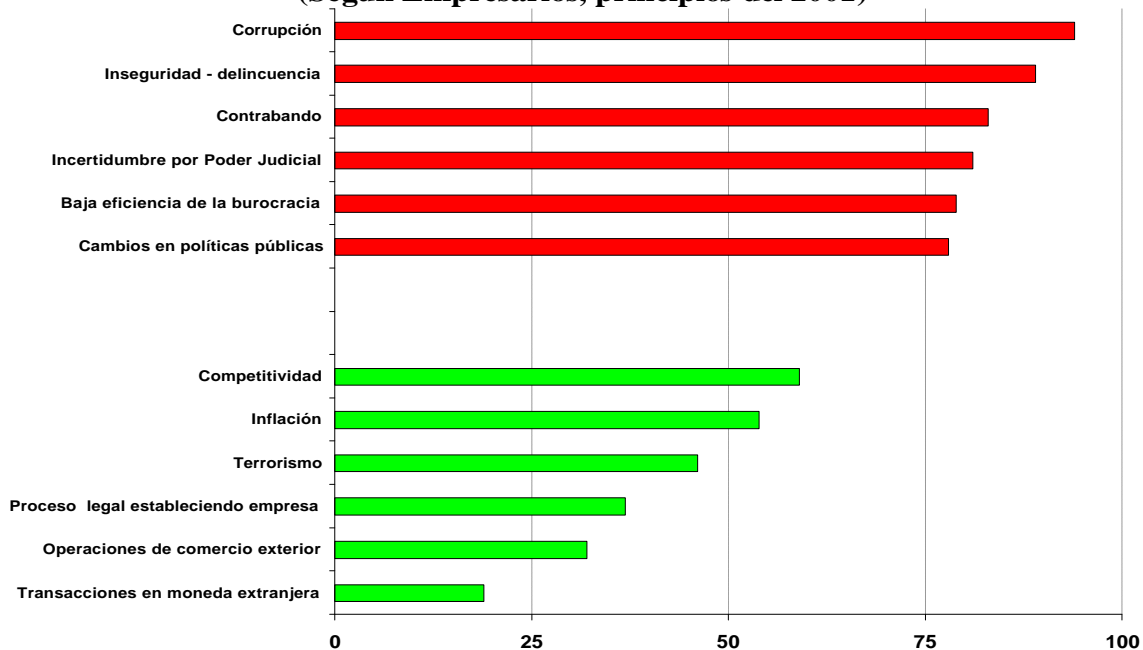


Consecuentemente, los resultados de este diagnóstico deberían ser vistos como un aporte (entre otros que fijan su atención en particular y a fondo en las instituciones más vulnerables) para la preparación del Perú en programas de acción para mejorar la gobernabilidad y controlar la corrupción. Esta contribución no intenta ofrecer ni la última palabra en cuanto a este reto, ni un insumo que sea único, ni la evaluación que se considere como extraordinariamente precisa de la corrupción en cada institución del Perú. Sin embargo con este insumo se puede indicar el tipo de retos e instituciones que requieren atención especial para mejorar su gobernabilidad, ya que aún existe un elemento de subjetividad y un margen de error en las respuestas, el hecho de que varios grupos principales dentro de la población, a saber: los funcionarios públicos, los propios usuarios de los servicios públicos, y las empresas, señalan un conjunto semejante de obstáculos y organismos, y de manera consistente, es un indicativo de la necesidad de fijar la atención en tales prioridades.

- **La Corrupción se identifica como un reto socioeconómico prioritario que enfrenta hoy el Perú, y en particular se define como el obstáculo *más* serio para el desarrollo comercial.** Más del 85 por ciento de los usuarios de los servicios públicos entrevistados calificaron la corrupción como un reto muy importante para el país (el segundo obstáculo para los usuarios entre una lista larga, y simplemente un poco detrás del desempleo), y cerca del 90 por ciento de las empresas lo calificaron como el obstáculo más oneroso para el

desarrollo comercial (véanse los Gráficos 1 y 2<sup>6</sup>). Aún más, los funcionarios públicos indican que la corrupción no es simplemente un fenómeno doméstico sino que está también generalizada entre los inversionistas extranjeros. (véase el Gráfico 3).

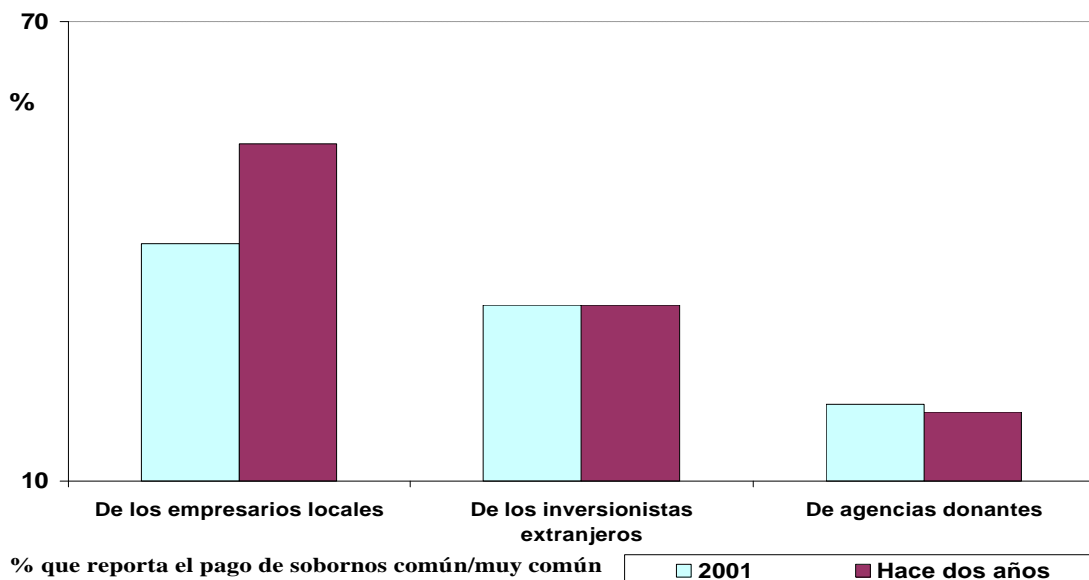
## Gráfico 2: ¿Cuáles son los obstáculos al desarrollo empresarial? (Según Empresarios, principios del 2001)



- **La administración de la justicia ha estado particularmente afectada por la corrupción.** En base a los resultados de las encuestas al principio del 2001, resalta de las tres clases distintas de encuestas y de entrevistados que las instituciones que reglamentan las leyes fueron calificadas como de alta corrupción, así también como las instituciones de seguridad pública (tales como la Policía, las Fuerzas Armadas, el Poder Judicial). Cerca del 90 por ciento de las empresas y de los usuarios de los servicios públicos creen que el poder judicial no es independiente del gobierno o de los grupos políticos, ni señalan que la justicia haya sido administrada de una manera transparente en el pasado reciente (véase el Gráfico 4). Además, los gerentes de las empresas reportaron que los sobornos se han usado significativamente para facilitar los procedimientos judiciales.
- **Al mismo tiempo la corrupción y la mala administración existen en otras instituciones fuera de las instituciones judiciales:** las Ramas Ejecutiva y Legislativa se encuentran también afectadas en cuanto a varias instituciones. Existe también un número significativo de instituciones no judiciales, en las ramas ejecutiva y legislativa, como también organismos reguladores que al comienzo del año fueron percibidos afectados por altos niveles de mala administración y de corrupción (como por ejemplo el Congreso de la República, algunos Ministerios, la JNE en ese entonces, etc.).

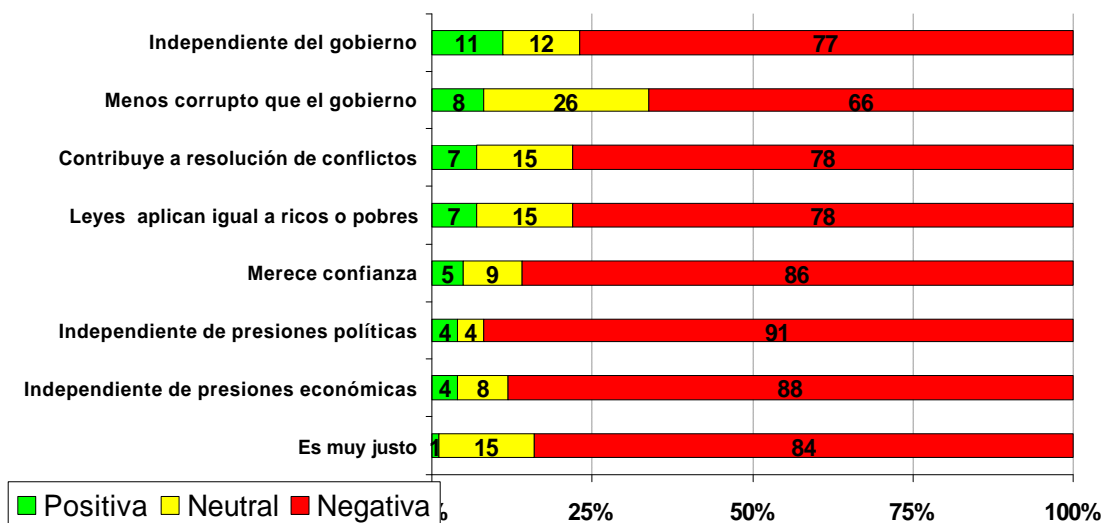
<sup>6</sup> Gráfico 2 reporta solamente los seis problemas más serios y los seis menos serios.

**Gráfico 3: ¿Cuán común son los sobornos?**  
(Según funcionarios públicos; % que responden que es común recibir de:)



- **En contraste, algunas instituciones parecen dar muestra de buena gobernabilidad y son altamente respetadas** (como son los casos de la Defensoría del Pueblo, el Banco de la Nación, las Universidades Públicas, etc.). En el Perú varias autoridades e instituciones (incluyendo algunas provinciales y municipales), relativamente hablando, no son consideradas en general como mal administradas. En el caso de instituciones al nivel local, una excepción son las autoridades fiscales y de impuestos que no son vistas positivamente.

**Gráfico 4: Evaluación del Sistema Judicial**  
(según empresarios, principios del 2001)

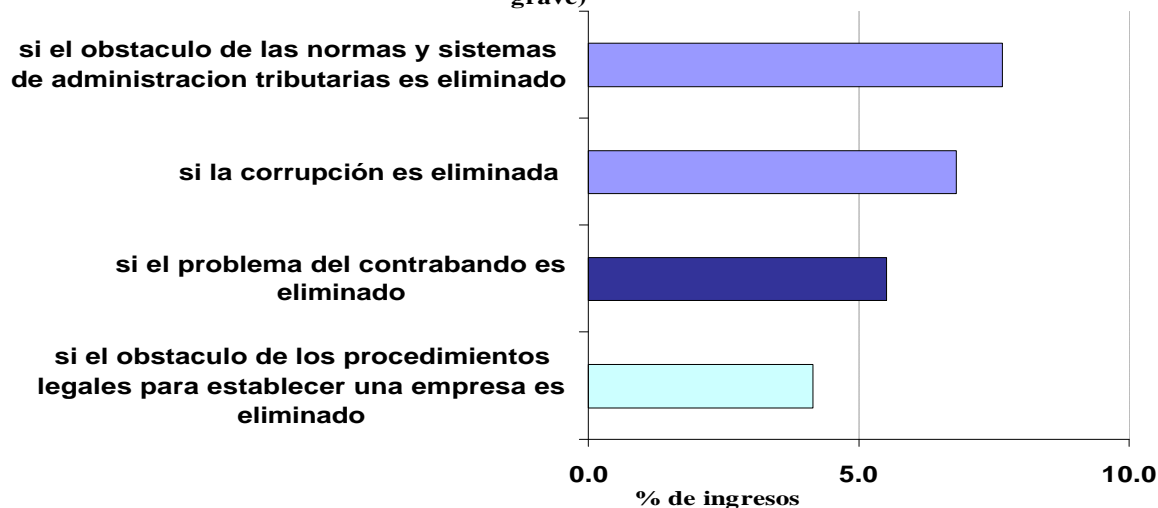


% empresarios que evaluaron positivamente/negativamente el sector judicial

- **Qué tan costoso puede resultar el soborno para la competitividad del sector empresarial** se indica por el hecho de que la mayoría de las empresas están preparadas para **contribuir materialmente a controlar la corrupción**: Las empresas informan que están dispuestas a ofrecer en promedio un 8.3 por ciento de sus ingresos a fin de erradicar la corrupción (véase el Gráfico 5). Este gran potencial de contribución no es solamente un indicador de cuán costosa financieramente es la corrupción para muchas empresas competitivas, sino que también es un indicativo de las pérdidas fiscales macroeconómicas del Tesoro si existiera un sistema más transparente.

### **Gráfico 5: Disposición de los empresarios a pagar más impuestos si el obstáculo mas grave sea eliminado:**

(% de ingresos mensuales que las empresas están dispuesto a pagar para eliminar el obstáculo mas grave)

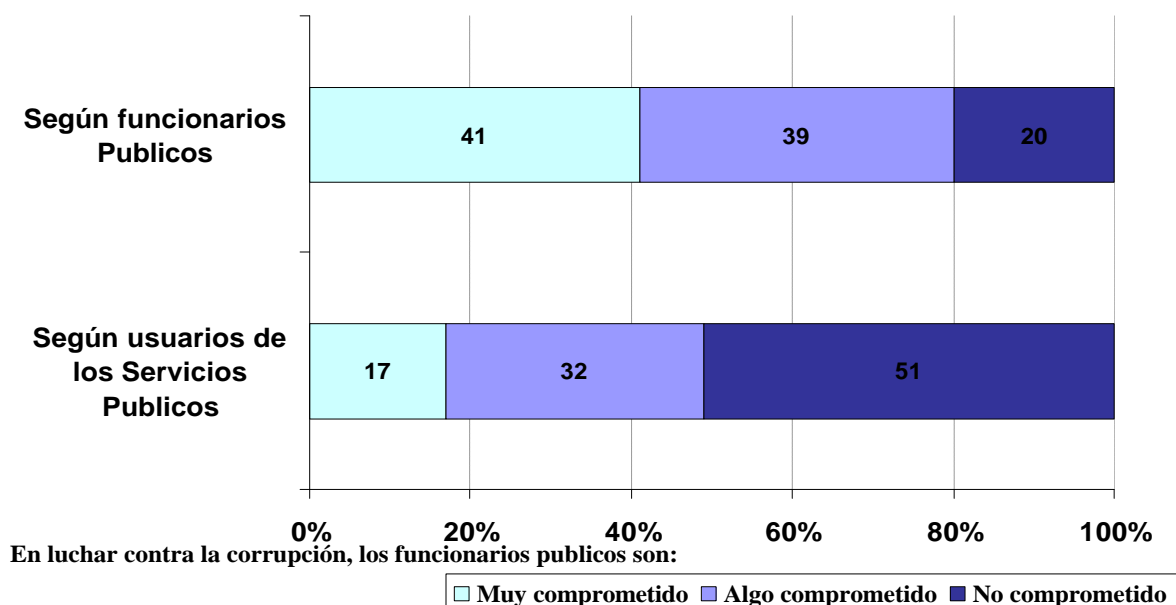


- **La ‘brecha de percepciones’ del compromiso del gobierno para controlar la corrupción:** La mayoría de los ciudadanos (usuarios, funcionarios públicos y gerentes) informaron a comienzos del 2001 que el gobierno necesita y puede convertir en una prioridad la lucha contra la corrupción (véase el Gráfico 6). Existe sin embargo una discrepancia significativa entre la percepción de los usuarios de los servicios y los funcionarios públicos sobre el compromiso del gobierno para luchar contra la corrupción. Más de la mitad de los usuarios, contra solamente el 20 por ciento de los funcionarios públicos, declararon que el gobierno no está comprometido en la lucha contra la corrupción.

Esta falta de confianza hacia el compromiso del gobierno para erradicar la corrupción se ve especialmente entre los usuarios de los servicios públicos que son de bajos ingresos. A la inversa, el hecho de que una gran parte de los funcionarios públicos informa que existe la preparación del sector público para luchar contra la corrupción, es una señal alentadora de que no solamente el reto se reconoce dentro del sector público, sino que existiría apoyo dentro de los servidores públicos para un programa de mejoramiento de la anticorrupción y de la gobernabilidad.

- **La Iglesia y los Medios de comunicación como contribuyentes potenciales a la lucha contra la corrupción:** las respuestas directas a aquella pregunta señalan a la iglesia y los medios de comunicación como posibles fuentes en el desarrollo de una estrategia anticorrupción. Los usuarios de bajos ingresos dan muestra de gran confianza en los medios, mientras que el resto no tanto (ya que medios de comunicación en general no siempre son reportados como de la más alta confianza por los encuestados).

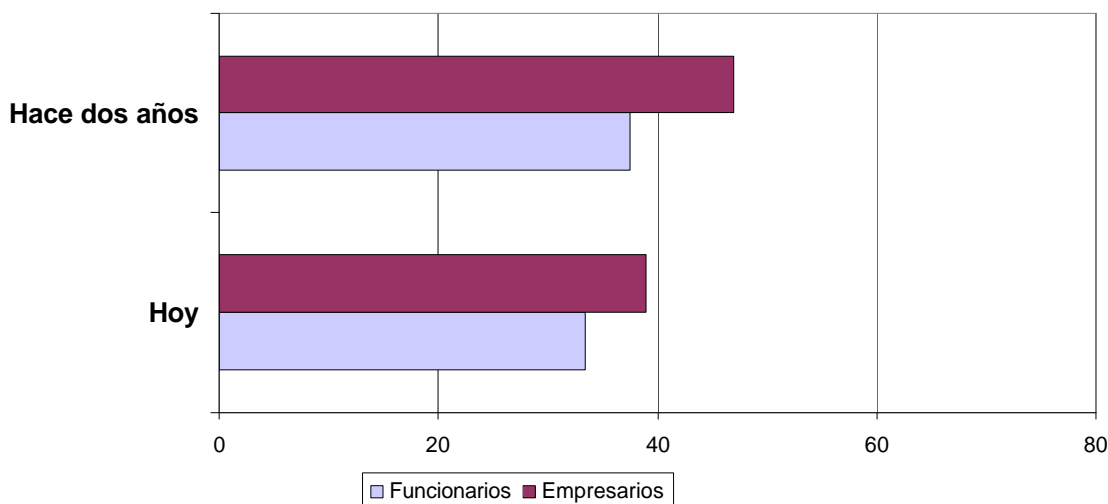
**Gráfico 6: La ‘Brecha de Confianza’: Percepción sobre el compromiso de los funcionarios públicos en la lucha contra la corrupción**



- **Comparado con el legado de la enorme crisis de gobernabilidad y corrupción en el pasado reciente,** existe alguna indicación muy preliminar de algunos resultados positivos. Por un lado, en su totalidad los encuestados fueron unánimes en cuanto al mayor deterioro de la gobernabilidad y en la corrupción entre comienzos de 1999 y finales del 2000. Sin embargo con el gobierno de transición, los gerentes de empresas y funcionarios públicos informaron que los sobornos son un poco menores que en los dos años anteriores (Gráfico 7). Aunque la diferencia es poca (la encuesta se efectuó en febrero del 2001), esta información señala que existe el potencial para una reversión de los excesos del pasado -- si un programa concreto de gobernabilidad y anticorrupción se pone en práctica.

## Gráfico 7: Antes y ahora: ¿una mejora leve?

Frecuencia de la corrupción



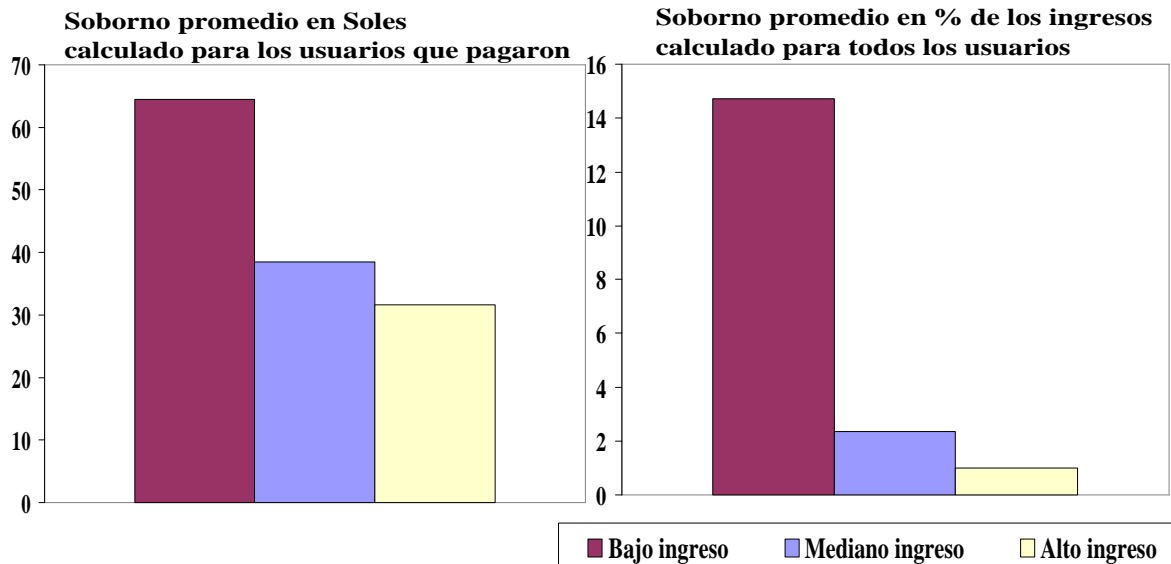
% reporta que la corrupción es muy común en la administración pública

### III. Los costos enormes y desiguales de Gobernabilidad Ineficaz y Corrupción

- **Mayor impacto de la falta de gobernabilidad sobre los pobres:** El soborno es un ‘impuesto’ regresivo y significativo a los usuarios de los servicios públicos. Los usuarios declaran grandes gastos por sobornos exigidos por las instituciones a cambio de licencias de conducir y pasaportes, permisos de construcción, impuestos, conexiones eléctricas, admisión escolar, etc. Por lo tanto, los pobres son afectados desproporcionadamente por la corrupción, así los usuarios de bajos ingresos gastan en promedio en pagos de sobornos un porcentaje de sus ingresos por lo menos dos veces más que los hogares más ricos (véanse Gráficos 8 y 9).
- **Las empresas gastan aún más en sobornos que en seguridad, y el ‘impuesto’ del soborno es regresivo en el sentido de que afecta más a las empresas pequeñas.** En promedio, el 5.2 por ciento de los ingresos mensuales brutos de las empresas se destinan a los sobornos (lo que se podría traducir en una gran porción de sus utilidades netas). Para las empresas más pequeñas el impuesto del soborno es particularmente oneroso: éstas lo registran como el 8.9 por ciento de sus ingresos, mientras que las más grandes pagan menos del 2.5 por ciento de sus ingresos. En contraste, las empresas informan que gastan el 4.6 por ciento de sus ingresos mensuales para solucionar el reto bien conocido de seguridad que enfrentan.
- **Costo en el comercio y en las empresas: El impuesto de Importaciones y exportaciones y el Municipal registran una gran parte de la carga del pago de sobornos por parte de las empresas a los funcionarios públicos.** Más del 50 por ciento de los “ingresos por soborno” que pagan las empresas es para facilitar los procedimientos relacionados con las importaciones y exportaciones y los impuestos municipales. En el caso de los usuarios, sin

embargo, más del 50 por ciento de los “ingresos por soborno” se usa para obtener las licencias (de conducir y de construcción) y pasaportes.

### Gráfico 8 y 9: La corrupción penaliza sobre todo a los ciudadanos pobres



#### IV. Responsabilidad Empresarial – tanto local como extranjera.

- **“Responsabilidad Compartida” en cuanto al reto de la falta de Gobernabilidad y Corrupción** -- la función de la élite en el sector privado es también importante y ha sido percibida como negativa generalmente. Muchas empresas también comparten la responsabilidad de la mala administración con las instituciones del sector público como se pone de relieve en la corrupción de las adquisiciones: Cerca de una cuarta parte de todas las empresas informan que se pagan muy frecuentemente sobornos para que se les adjudiquen contratos públicos de adquisiciones. Esta cifra se eleva a cerca del 35 por ciento entre las empresas extranjeras (véase el Gráfico 10). No solamente este estimado de los contratos públicos viciados por este problema refleja corrupción generalizada en gran escala, sino que también el porcentaje declarado de la ‘cuota’ de soborno esperada para asegurar tales contratos es también reportada como muy alta: las empresas informan que en promedio tienen que pagar como soborno el 17 por ciento del valor del contrato.
- **La percepción y el comportamiento de las empresas extranjeras:** Los inversionistas extranjeros están más preocupados que las empresas nacionales por la incertidumbre generada por el sistema Judicial y así también como por las “trabas burocráticas” que existen en el Perú. Además, las empresas extranjeras informan más a menudo que las empresas nacionales que el alto nivel de corrupción se ha incrementado en el transcurso de los dos últimos años. En cuanto al tiempo que se gasta para negociar con la administración pública, parece que las empresas extranjeras tienen que invertir más que las empresas nacionales.

Al mismo tiempo, como se ha reportado anteriormente, muchas empresas con inversión extranjera no se ‘comportan’ con estándares más altos de gobernabilidad. De hecho con tanta o mayor frecuencia que las empresas nacionales, las empresas extranjeras pagan sobornos tanto para acelerar los procesos judiciales como para obtener contratos públicos.

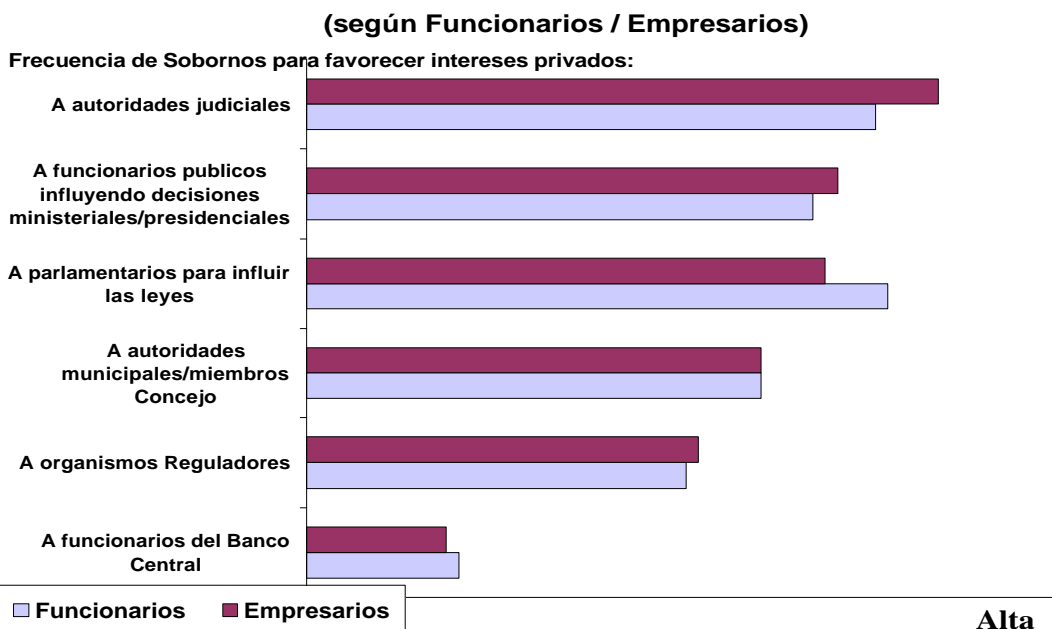
- **¿La responsabilidad compartida en ‘la Gran Corrupción’ y la ‘Captura del Estado’?:** Fuerzas, instituciones y factores fuera del sector público también causan mala administración ejerciendo influencia indebida sobre el estado (insinuando ‘captura del estado’). En particular, se reporta que los narcotraficantes, y también los grandes Grupos Económicos, son percibidos ejerciendo una influencia enorme en la configuración de las leyes, las políticas y regulaciones, en contraste con el comportamiento de las asociaciones de profesionales, los sindicatos, etc. – aunque estos últimos no se los percibe ejerciendo una influencia excesiva o indebida (o que no ‘capturan el estado’). Además, tanto las empresas como los funcionarios públicos informan que los sobornos se usan para configurar las funciones principales del gobierno (el alto nivel judicial, el legislativo y el ejecutivo) mucho más a menudo que para obtener contratos o servicios públicos (Gráficos 11 y 12).
- **¿Están los sobornos ligados al financiamiento político?:** Cerca del 30 por ciento de los gerentes, y especialmente los de empresas pequeñas ubicadas en Lima, reportan que las empresas del Perú hacen contribuciones políticas para afectar el proceso político. Aunque la mayoría de los mismos niega haber contribuido directamente a las elecciones pasadas, una tercera parte de los gerentes informa que los ingresos por sobornos se usan muy a menudo para financiar las campañas políticas, indicando la existencia de una estrecha conexión no transparente entre los funcionarios del gobierno y el sector privado.

**Gráfico 11: ¿Quién ha influido indebidamente al Estado?  
(según funcionarios y empresas)**

(Principales fuentes de corrupción y “captura del Estado”:



## Gráfico 12. 'Captura del estado' / Indebida Influencia de elite en promover Corrupción a alto nivel



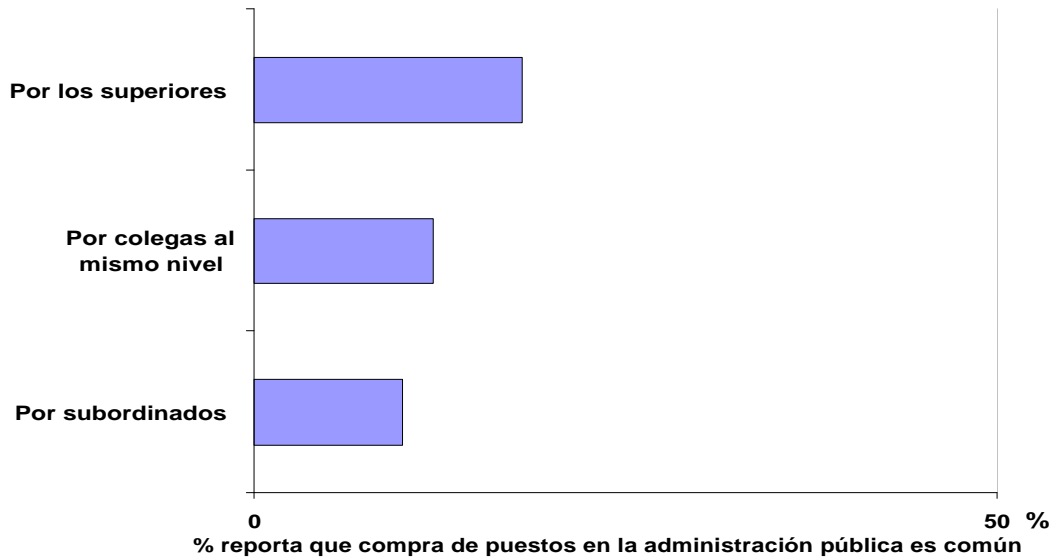
### V. Provisión de Servicios Públicos.

- **La falta de acceso efectivo a los servicios públicos es una señal de mala administración:** Los usuarios de los Servicios Públicos se desalientan a menudo por la ineficiencia burocrática y deciden no buscar un servicio público. Los organismos del gobierno tales como EsSalud (servicios de salud), la Empresa de Agua y Desagüe y el SUNAT (organismo de la administración de impuestos) son aquellos en los cuales los usuarios con más frecuencia no intentan obtener un servicio o completar un procedimiento (trámite) dada la falta de orientación hacia el servicio de tal organismo.
- **La Educación:** Los usuarios indican que los problemas más apremiantes del sistema educativo del Perú son la calidad de los maestros y de los funcionarios, los costos y la calidad del equipo escolar. Los entrevistados también contestaron que el poder político afecta de modo significativo la promoción de los maestros.

### VI. Denuncias.

- **Los Mecanismos inadecuados para Denunciar la corrupción no funcionan:** En general se informó que estos mecanismos no estaban funcionando apropiadamente, y además los usuarios de bajos ingresos se desalientan más a menudo que los de altos ingresos para notificar casos de corrupción (y no lo hacen) a causa de la falta de conocimiento del proceso de denuncia y la percepción que tienen de falta de protección

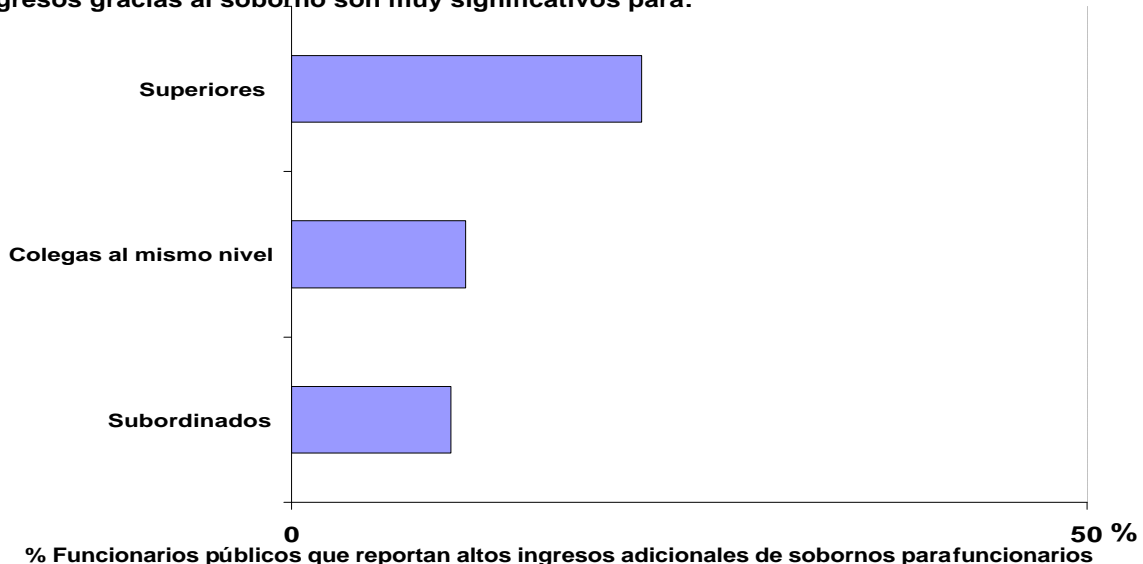
**Gráfico 13: ¿Qué % de funcionarios reportó que era común ‘comprar’ puestos de trabajo en el gobierno?**



- La compra de algunos cargos en la administración pública:** Los funcionarios públicos informan que la práctica de efectuar pagos ilícitos para asegurar cargos en la administración pública existía (el 18 por ciento de los encuestados indicaron que la práctica existía para los cargos de alto nivel; mientras que el 10 por ciento para los cargos inferiores) (Gráfico 13). La información indica que algunas de estas posiciones públicas parecen ser vistas como una ‘inversión privada’, puesto que un número de funcionarios públicos indica que ya en el puesto oficial los sobornos se convierten en una parte significativa del total de los ingresos (y aún más para las posiciones más altas). Este estimado es menor para los funcionarios públicos de niveles inferiores (véase el Gráfico 14).

**Gráfico 14: ...¿Y algunos funcionarios se beneficiaban especialmente con los sobornos? (según los funcionarios públicos)**

Ingresos gracias al soborno son muy significativos para:

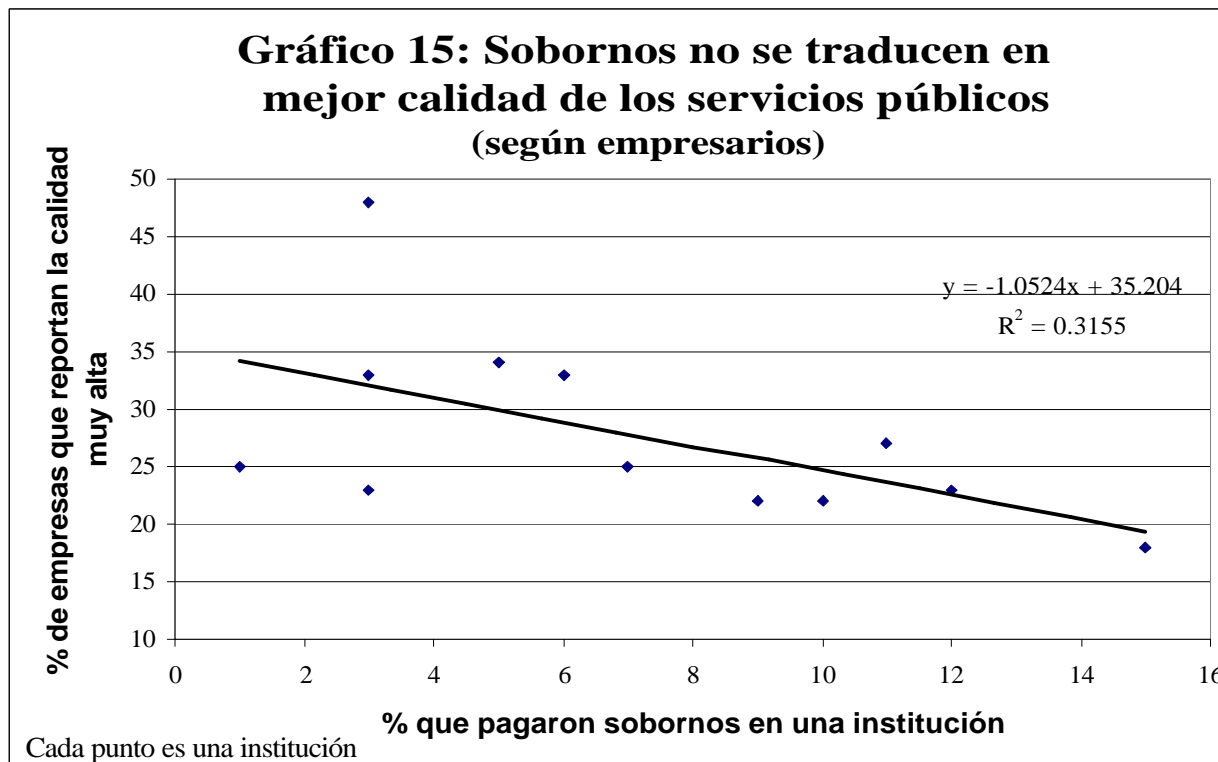


## VII. Aprendiendo de la variación enorme en el compartimiento institucional.

- **“Lo bueno, lo malo y lo feo”:** La información indica que existe un desempeño extremadamente variado de la gobernabilidad a través de las instituciones del Perú. Por lo tanto, es engañoso generalizar sobre el desempeño, la gobernabilidad y la corrupción de todas las instituciones como un conjunto que se comporta igualmente con respecto a la dimensión de la corrupción.
- **Las instituciones de buena gobernabilidad percibidas con baja corrupción:** Entre las instituciones calificadas por los entrevistados con los niveles más altos de honestidad estuvieron: la Defensoría del Pueblo, el Banco de la Nación, Conasev y las Universidades Públicas.
- **Las instituciones con un reto enorme sobre gobernabilidad y corrupción.** A comienzos del 2001 había un grupo de instituciones calificadas por las empresas, los usuarios y los funcionarios públicos con los niveles más bajos, entre las cuales estaban la Policía Nacional, la Prefectura, el Congreso de la República, la JNE, las Fuerzas Armadas, y las instituciones del Poder Judicial .
- **Los sobornos los usaban primordialmente las empresas para negociar con el Poder Judicial:** Para facilitar los procedimientos judiciales y obtener licencias, las empresas pagan sobornos más a menudo que para los documentos de importación / exportación y para otros procedimientos (véanse el Gráfico 10).
- **El desempeño ineficaz del Poder Judicial conducía al uso de mecanismos alternativos para la resolución de los conflictos:** En su gran mayoría los usuarios y las empresas informan que el sistema judicial no puede funcionar efectiva y justamente como consecuencia de los altos costos, la falta de credibilidad y profesionalismo de los jueces, una legislación excesivamente complicada y el tiempo necesario. La falta de credibilidad se considera especialmente entre los usuarios con altos ingresos. Por todas estas razones, tanto los usuarios como las empresas prefieren el uso de mecanismos alternativos para la resolución de sus conflictos.
- **El pago de sobornos no se traduce en una mejor calidad de los servicios públicos para los usuarios,** y los pobres sufren desproporcionadamente por la falta de acceso y baja calidad de algunos servicios públicos. Los usuarios declaran encontrar los niveles más altos de calidad de servicio en las oficinas donde se expiden las tarjetas de identidad y los pasaportes y en las de Educación Pública. Entre las instituciones que los usuarios califican con los niveles más bajos se encontraron la Oficina de Impuestos Nacionales y la oficina que otorga los permisos de construcción. Las empresas encuentran los niveles más altos de calidad de servicio en las Empresas de Servicios Públicos y en la de Registro de Propiedad Raíz, y los niveles más bajos de servicio en las autoridades municipales.

Además, hay menos tendencias entre los usuarios de bajos ingresos a obtener acceso o calidad de servicios públicos o que consigan que se les preste el servicio después de haber pagado sobornos mayores que los usuarios con niveles de ingresos más altos. En otras palabras, *no solamente el*

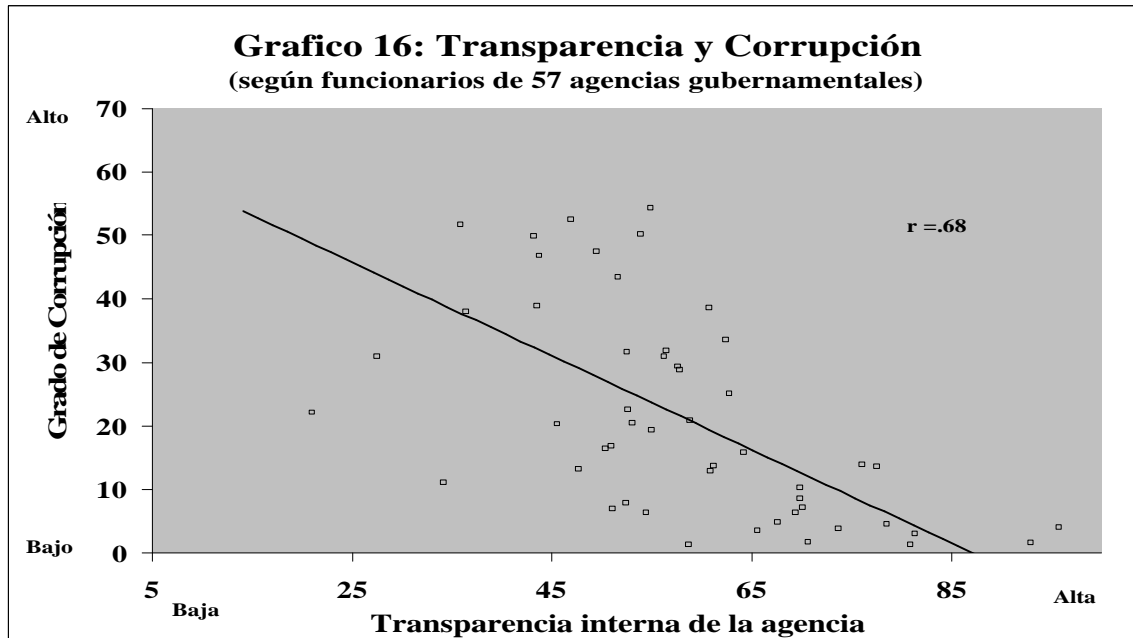
*soborno es un ‘impuesto’ altamente regresivo que afecta a los pobres de manera desproporcionada, sino que la calidad y la prestación de los servicios públicos a los pobres está más deteriorada – y mucho más que para los usuarios con ingresos altos (Gráfico 15).*



- **Variación Institucional enorme:** Los organismos de servicio público fueron calificados de manera muy distinta uno de otro – es un error generalizar. La información suministrada anteriormente indica que el funcionamiento de la prestación de los servicios públicos, la gobernabilidad y la corrupción varía fundamentalmente de organismo a organismo.
- También parecen ser importantes las **variaciones geográficas:** la calidad de los servicios públicos en promedio parece ser mejor en Lima que en el resto del país, y significativamente mejor en el caso de las oficinas que tramitan las licencias de conducción y los documentos judiciales. Las excepciones notables en cuanto a la calidad del servicio prestado son los servicios básicos de salud y los centros educativos, que se califican mucho mejor fuera de la capital.
- **Valores éticos.** No existe una diferencia aparentemente significativa acerca de los valores intrínsecos de la ética entre los funcionarios públicos y los usuarios de los servicios públicos. La diferencia real del comportamiento parece tener lugar cuando están presentes los incentivos y la fiscalización dentro de una institución (y por lo tanto los conceptos de que la corrupción es de índole incambiable, cultural o que ‘históricamente’ está predeterminada, no están apoyadas por la evidencia de este diagnóstico.
- **Aprender de los buenos ejemplos.** Un análisis muy preliminar de las conexiones entre las estructuras de la administración (como las calificaron los funcionarios públicos) y el

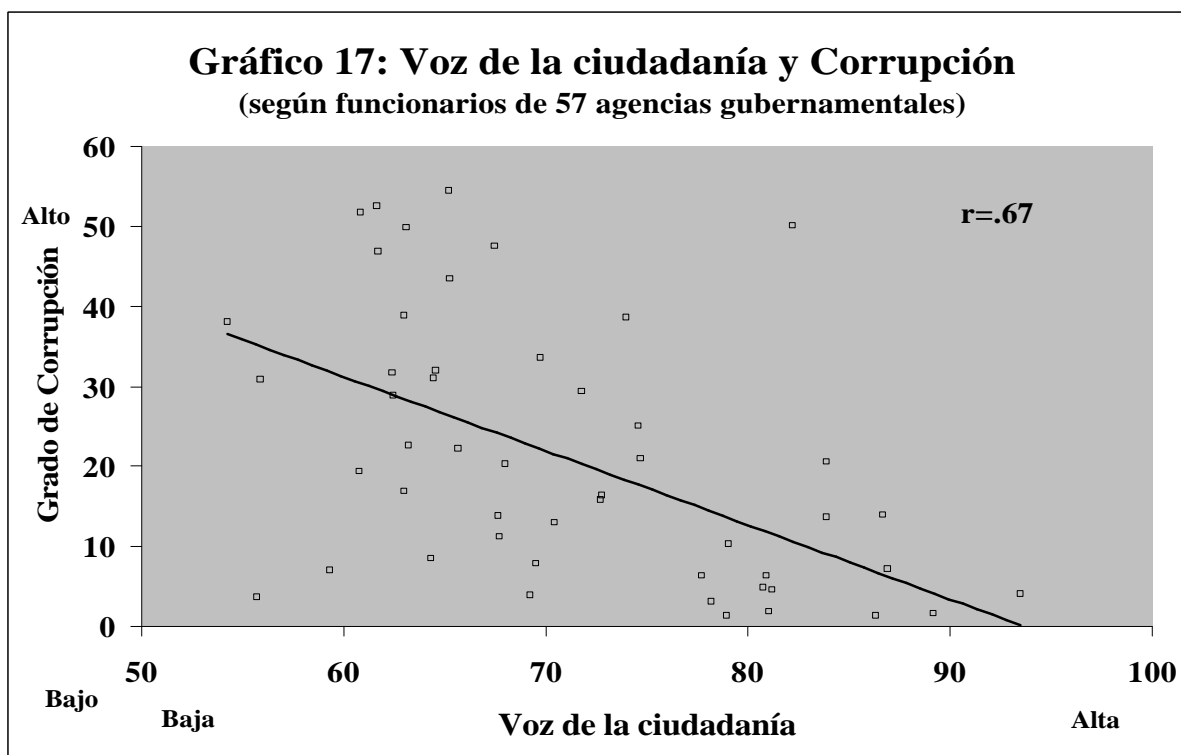
desempeño e integridad de las instituciones públicas (como las calificaron los usuarios, las empresas y los funcionarios públicos) indica los siguientes factores que pueden ser importantes para mejorar potencialmente la gobernabilidad:

1. **Transparencia, ‘Voz’ de la ciudadanía, y ‘Whistleblowing’:** Un análisis de las correlaciones simple y parcial indica que los mecanismos para denunciar la corrupción, sí están disponibles para cualquiera, si son efectivos y creíblemente protegen a los que los usan, están asociados con niveles más bajos de corrupción. Además, los mecanismos de quejas que garantizan resultados satisfactorios desalientan el comportamiento corrupto. (véanse Gráficos 16 y 17)



2. **Meritocracia:** Los organismos con empleados que están a favor de reformas meritocráticas en el sector público muestran niveles más bajos de corrupción. Los organismos en los que las decisiones del personal se basan en los méritos y en el desempeño no están asociados con frecuencias más bajas de corrupción.
3. **Inclusión Social y la Acción Colectiva:** Los organismos con empleados que apoyan la participación de las reformas de la sociedad civil en el sector público muestran menores niveles de corrupción
4. **Calidad de las Normas:** Cuando las normas y las regulaciones sobre el personal son claras y están bien especificadas existen menos incentivos para la corrupción.
5. **En contraste, el Factor de los niveles de Salarios no parece ser el elemento determinante de la corrupción.** La satisfacción con los salarios no parece estar relacionada con niveles de corrupción más bajos. Además, los encuestados informan que son los funcionarios de alto nivel (‘los superiores’) quienes más significativamente suplementan sus salarios con los sobornos que reciben, en comparación con la menor

frecuencia de tales suplementos corruptos de ingresos de los colegas o subalternos de los encuestados (véanse Gráfico 14).



Cada punto refleje una agencia gubernamental

### **VIII. Cuáles son las implicaciones de estos resultados para acción concreta?**

Los datos indican que el Perú enfrenta un serio reto por la corrupción. Complementados por otra información disponible sobre las instituciones particulares y su gobernabilidad por expertos del Perú, estos resultados pueden servir como una ayuda para los esfuerzos contra la corrupción. La evidencia de este diagnóstico deja claro que en la lucha contra la corrupción debe existir una responsabilidad colectiva, y también que luchar contra la corrupción es luchar contra la pobreza y por el desarrollo socio-económico.

Este diagnóstico también pueden ser un aporte para una coalición amplia contra la corrupción en sus esfuerzos para trabajar en un programa de anticorrupción, y pueden ayudar a brindar información sobre las prioridades posibles de reforma institucional.

Sin embargo es claro que más allá de cerrar los retos del pasado, la reforma necesitaría concentrarse en las reformas fundamentales del sector público, mientras que al mismo tiempo se fortalece la participación de la sociedad civil y compromete constructivamente los segmentos competitivos de las empresas del sector privado – dentro de un enfoque de construir una coalición con responsabilidad compartida.

La información sugiere que las instituciones públicas caracterizadas por la opinión efectiva y los mecanismos de responsabilidad, los mecanismos eficientes que reportan la corrupción,

reglas claras y bien definidas, y funcionarios dispuestos a la reforma, trabajan mejor y son capaces de controlar la corrupción más efectivamente. La información también identificó el apoyo de los funcionarios públicos apoyados por la supervisión de la sociedad civil y la reforma de la meritocracia como mecanismos de anticorrupción. Los datos de la encuesta subrayan la importancia de ejecutar las reformas para mejorar la transparencia y la vigilancia pública.

Este resumen concluye reiterando la naturaleza de esta contribución inicial. Este diagnóstico de la gobernabilidad y la anticorrupción tuvo como mayor objetivo ofrecer a los peruanos un aporte para su colaboración en un programa de acción concreta para mejorar la gobernabilidad, alentando un debate enfocado sobre cómo promover en el Perú los esfuerzos de la anticorrupción.

Por lo tanto esta etapa, está más allá del alcance de éste análisis para ofrecer una serie muy específica de recomendaciones. De hecho, se debe reiterar que el análisis presentado aquí está ante todo extraído de la información específica suministrada por las mismas partes interesadas del Perú: los usuarios de los servicios públicos, las empresas y los servidores públicos. En el Perú, a través de la construcción del consenso y de la acción colectiva, la expectativa sería que los expertos del gobierno y fuera de éste, los académicos, los legisladores, la sociedad civil, los medios y los representantes del sector privado del Perú colaboraran para formular un programa de acción concreto y detallado para mejorar la gobernabilidad. Esta es una contribución modesta, franca, y con optimismo una colaboración constructiva para el debate participatorio en este proceso que debería ser conducido por los Peruanos.

El trabajo en el terreno para estas encuestas fue conducido por una empresa Peruana de encuestas de mercadeo, con el apoyo metodológico del Instituto del Banco Mundial (WBI).<sup>7</sup> El WBI analizó los resultados basados en esta información empírica, y preparó su resumen inicial de las sugerencias y aportes de los expertos del Perú (incluida la firma Apoyo).

*Una contribución al programa Perú de la  
lucha contra la corrupción, Junio del 2001*

---

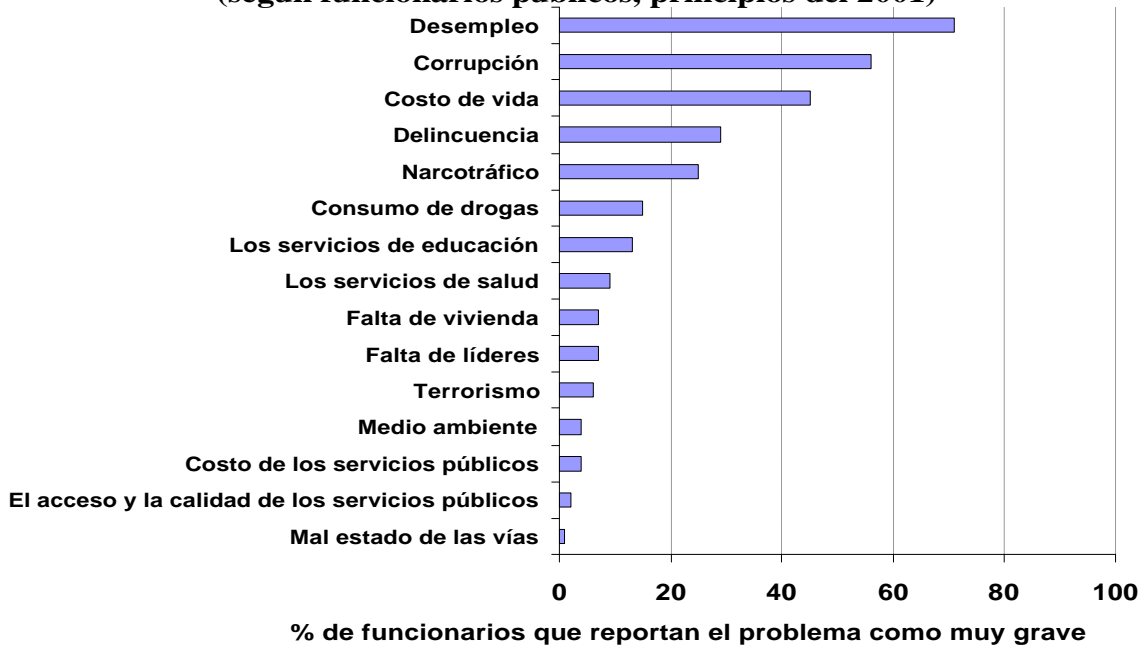
<sup>7</sup> Para más detalles metodológicos, visite <http://www.worldbank.org/wbi/governance/esp>.

**Gráficos adicionales**

**Gráfico A1:**

**Problemas de mayor gravedad que afronta el Perú:**

(según funcionarios públicos, principios del 2001)



**Gráfico A2:**

**¿Cuales son los obstáculos para el desarrollo empresarial?**

(Según empresarios, principios del 2001)

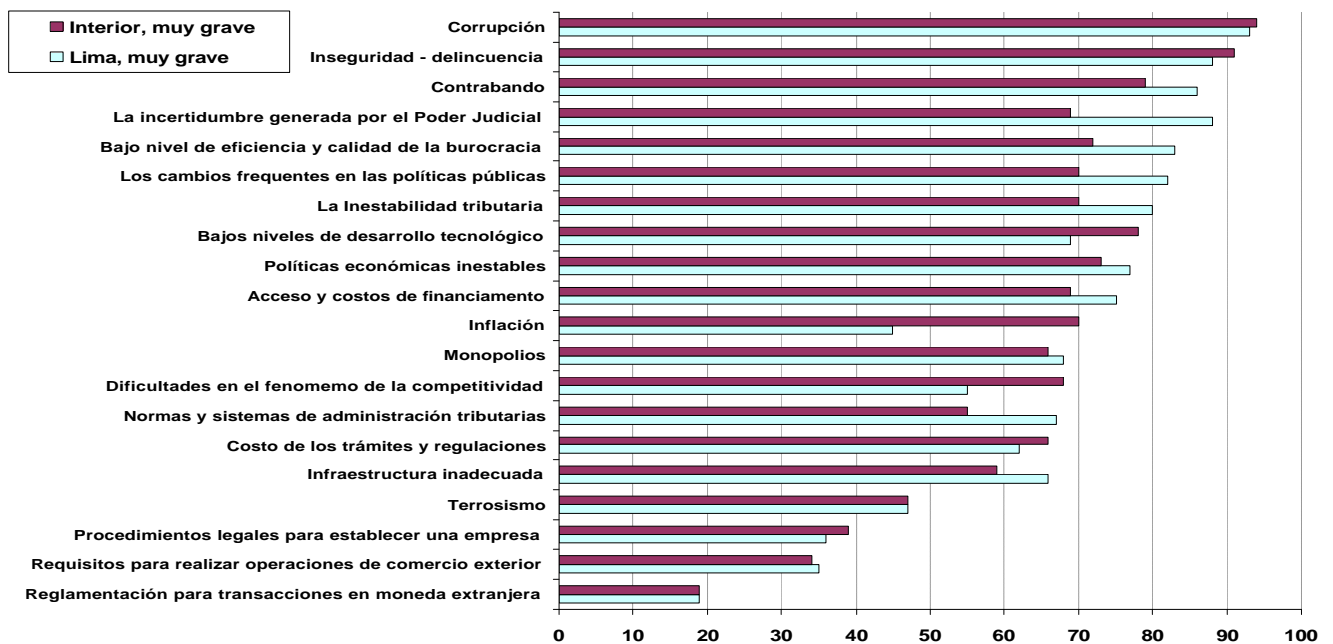


Gráfico A3:

### La corrupción es un impuesto regresivo para las empresas: gastan más en sobornos que en seguridad:

(% estimado de ingresos mensuales brutos que se pagan en sobornos)

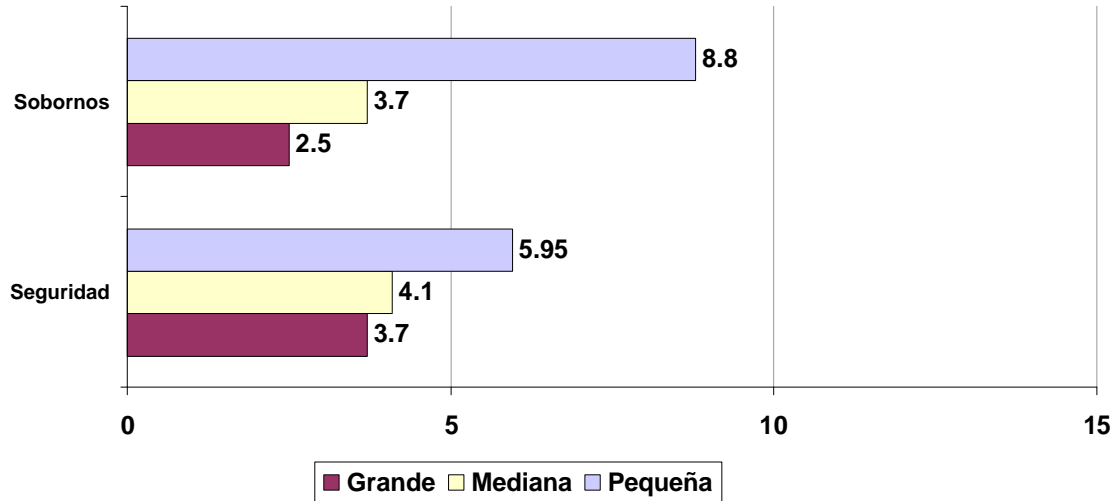
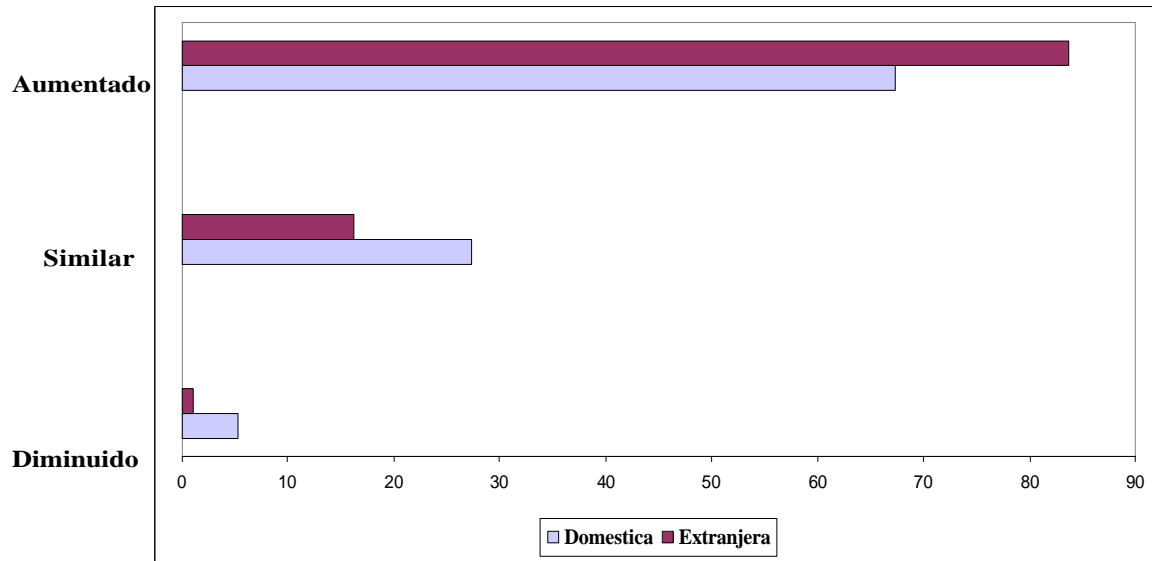


Gráfico A4:

### La corrupción a alto nivel aumentó durante 1999-2000



% de empresas que reportan corrupción de alto nivel

Gráfico A5

## ¿Por qué no se denuncia a los corruptos?

(Según funcionarios)

