

# LA OTRA PANDEMIA EN EL PERÚ: LA CORRUPCIÓN Y SU IMPACTO EN LA DEMOCRACIA

## THE OTHER PANDEMIC IN PERU: CORRUPTION AND ITS IMPACT ON DEMOCRACY

PP 118-151

**Pedro Rómulo Buleje Buleje**

**Centro de Altos Estudios Nacionales – Escuela de Posgrado**

[pedrobulejeb@yahoo.es](mailto:pedrobulejeb@yahoo.es)

**ORCID:** <https://0009-0009-8211-8873>

Doctor en Políticas Públicas y Gestión del Estado (CAEN-EPG). Magíster en Ciencia Política y Gobierno con mención en Políticas Públicas y Gestión Pública (PUCP). Maestría en Educación con mención en Docencia e Investigación en Educación Superior (UPCH). General de Brigada EP (r). Actualmente se desempeña como docente en el Centro de Altos Estudios Nacionales – Escuela de Posgrado, Lima – Perú.

**Recibido: 31 Mar 23**

**Aceptado: 04 May 23**

**Publicado: 17 Jun 23**

### Resumen

La corrupción debilita la institucionalidad y con ello, no solo favorece el desorden social y erosiona la confianza pública, sino que también limita el desarrollo nacional y socava los pilares de la democracia. En el presente siglo, el Perú ha sido escenario de diversos casos de corrupción que han involucrado a diversas autoridades políticas, judiciales, militares y policiales, así como a la clase empresarial. Desde una perspectiva sistémica, el impacto de la corrupción en el sistema político democrático se puede modelar a partir de un proceso iterativo de ciertos componentes clave interrelacionados e inherentes a la democracia: la institucionalidad, la gobernabilidad y las políticas públicas entendidas como mecanismos que disponen los gobiernos para lograr el desarrollo nacional. La valoración de dichos componentes clave, a través de instrumentos

cualitativos validados internacionalmente, nos ha permitido corroborar que la corrupción en el Perú sigue siendo el principal factor que ha generado la decadencia de dichos componentes obstaculizando así el desarrollo nacional, alentando con ello una crisis sistémica y el cuestionamiento de la democracia.

**Palabras clave:** corrupción, institucionalidad, gobernabilidad, políticas públicas, democracia

### **Abstract**

Corruption weakens institutions, and with this, it not only favors social disorder and erodes public trust, but also limits national development and undermines the pillars of democracy. In this century, Peru has been the scene of various cases of corruption that have involved certain political, judicial, military and police authorities, as well as the business class. From a systemic perspective, the impact of corruption on the democratic political system can be modeled from an iterative process of certain interrelated key components inherent to democracy: institutionalism, governance, and public policies understood as mechanisms that available to governments to achieve national development. The assessment of these key components, through internationally validated qualitative instruments, has allowed us to corroborate that corruption in Peru continues to be the main factor that has generated the decline of these components, thus hindering national development, thereby encouraging a systemic crisis and the questioning of democracy.

**Keywords:** corruption, institutionalism, governability, public policies, democracy

### **Marco Teórico-Conceptual**

Según la Real Academia Española (2023), la corrupción alude esencialmente al deterioro de los valores, usos o costumbres; y dentro de las organizaciones, se manifiesta en las prácticas para utilizar ilícitamente las funciones en provecho de sus gestores. En efecto, desde la perspectiva política, la corrupción se refiere al abuso del poder político para hacer un mal uso de los recursos priorizando intereses personales.

Sobre el origen de la corrupción se puede afirmar que esta data desde los albores de la civilización, pero desde una perspectiva historiográfica, el primer acto de corrupción documentado a manera de ensayo ocurrió en Sumeria (3000-2350 a.C.), considerada la cultura más antigua; según el relato evocado por Zavala (2013), dicho acto de corrupción se da cuando un estudiante al retornar a casa cuenta a sus padres que un maestro le había reclamado y dado unos latigazos, lo cual era una costumbre de la época, por algunas faltas, impuntualidad y mala escritura. Ante tal hecho, los padres deciden invitar al maestro a comer. El maestro al aceptar la invitación y llegar a casa de su alumno, fue sentado en el lugar de honor, le invitaron vino y como regalo fue vestido con un traje nuevo y le colocaron un anillo de oro. Luego de todo ello, el maestro se dirigió a su alumno, diciéndole: “Puesto que no has desdeñado mis palabras... Te deseo mucho éxito... Has cumplido bien con tus obligaciones escolares y te has transformado en un hombre de bien” (Zavala, 2013, p. 24).

Asimismo, conviene remarcar que, en la antigüedad, filósofos como Sócrates, Platón, Aristóteles, Isócrates, Pitágoras, Tales de Mileto, entre otros, coincidieron en que cada especie o tipo de gobierno alimenta o genera dentro de sí, ciertos vicios que le son naturales o congénitos y que finalmente son la causa de su propia ruina o autodestrucción. Solo de esta forma se logra entender entonces cómo surge y degenera la monarquía en tiranía, la aristocracia en oligarquía y la democracia en oclocracia, conocida también como gobierno de las masas o muchedumbres. Siguiendo el mismo razonamiento podemos afirmar que en todas las deformaciones inherentes a los diversos tipos de gobierno, subyace uno de sus principales vicios congénitos: la corrupción.

En este marco de ideas, la Constitución Política de 1993 en su artículo 43° establece que el Perú es una República democrática organizada según el principio de separación de poderes. Dicha forma de gobierno atraviesa actualmente una profunda crisis no solo en el país, sino que hablamos de un fenómeno global debido mayormente a la existencia de “...instituciones ineficientes para canalizar las demandas ciudadanas, contexto económico de bajo crecimiento o estancamiento, empeoramiento de los equilibrios sociales y entorno internacional donde los regímenes o liderazgos autoritarios ganan terreno.” (Malamud y Nuñez, 2021, p. 1).

Haciendo referencia a la crisis de la democracia, Bobbio (1996), en su justificada preocupación acerca del futuro de la democracia destaca que: “(...) la democracia es el gobierno de las leyes por excelencia.” (p. 189), adoptando la misma postura política de Aristóteles quién argumentó sobre la primacía del gobierno de las leyes al dar respuesta a un dilema que hasta hoy cautiva a los teóricos: “¿Cuál es el mejor gobierno, el de las leyes o el de los hombres?”; ya que, según Aristóteles: “(...) la ley no tiene pasiones, cosa que necesariamente se encuentra en cualquier alma humana.” citado por Bobbio (1996, pp. 167-168). Esta misma postura sobre el mejor gobierno y las responsabilidades que asumen los gobernantes es complementada por Aguilar (2016, p. 25) en los siguientes términos: “Sin el gobierno de leyes que garantiza el núcleo fundamental de la sociedad, son insuficientes los otros instrumentos directivos del gobierno, las políticas públicas, los servicios públicos, los programas de subsidios, las reformas para facilitar el crecimiento económico o consolidarlo”.

Siguiendo con el análisis de la democracia como forma de gobierno, el primer factor o componente clave que determina la calidad de la democracia es *la institucionalidad*, que se puede entender como una propiedad atribuible a las instituciones y que implica más de lo atribuido a las propias organizaciones y entidades, ya que, incluye el conjunto de leyes, normas formales e informales (tradiciones, costumbres, reglas, cultura, ideologías, intereses, etc.), que no solo gobiernan las interacciones y comportamientos de los actores y organizaciones proporcionándoles un marco estable y predecible, sino que también estructuran, enmarcan y moldean las políticas públicas (Lascoumes y Le Gales, 2004). En otras palabras, la institucionalidad comprende las *reglas de juego* de una sociedad democrática. Bajo esta perspectiva, las instituciones son, en definitiva, política, puesto que no solo distribuyen discrecionalidad, sino que además crean espacios de decisión. De lo expresado hasta aquí, se puede aseverar entonces qué en un sistema democrático, la institucionalidad constituye el pilar fundamental de su existencia, fortalecimiento y desarrollo.

Ahora bien, Antonio Camou (2013, p. 22), partiendo de la premisa de que todo sistema político implica necesariamente a la sociedad como beneficiaria o perjudicada de la acción o inacción gubernamental a través de sus políticas públicas, propone conceptualizar el segundo factor clave que determina la calidad de la democracia: *la gobernabilidad* como un “(...) estado de equilibrio dinámico entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental”. Como es evidente, esta idea, a diferencia de otras, hace énfasis en las capacidades gubernamentales que impactan en la calidad de vida de los ciudadanos, teniendo como principal

herramienta gubernamental de transformación social al tercer factor clave que determina la calidad del sistema democrático: *las políticas públicas*, cuya tarea se centra precisamente en cómo lograr el desarrollo nacional a partir de la implementación de una visión de país.

La interrelación entre la gobernabilidad y la producción de políticas públicas dentro del proceso iterativo de los factores clave inherentes a la democracia que determinan la calidad del sistema democrático, se advierte a partir del enfoque del Banco Mundial que se publica en su portal web (2023), en los siguientes términos:

Definimos buena gobernabilidad como las instituciones y tradiciones por las cuales el poder de gobernar es ejecutado para el bien común de un pueblo. Esto incluye (i) el proceso por el cual aquellos que ejercen el poder de gobernar son elegidos, monitoreados y remplazados, (ii) la capacidad de un gobierno de manejar efectivamente sus recursos y la implementación de políticas estables, y (iii) el respeto de los ciudadanos y el Estado hacia las instituciones que gobiernan las transacciones económicas y sociales para ellos.

En esa misma línea de análisis, Jiménez y Ramírez (2008), concluyen que “...el núcleo esencial del concepto de gobernabilidad, hace referencia a la capacidad de un gobierno para formular e implementar decisiones públicas, a la tensión entre demandas sociales y las respuestas públicas; esto es, entre las necesidades y las capacidades.”, lo que nos confirma una lógica insumo-producto en la relación gobernabilidad-políticas públicas, ya que, en América Latina y el Perú en particular se tiene una mirada centrada en que desde la gobernabilidad se discute la efectividad de la acción pública. De este modo, “...la gobernabilidad estaría condicionada por los patrones existentes de interacción (instituciones) y las oportunidades de concreción de políticas que esas reglas o patrones posibilitan.” (Jiménez y Ramírez, 2008, p. 127)

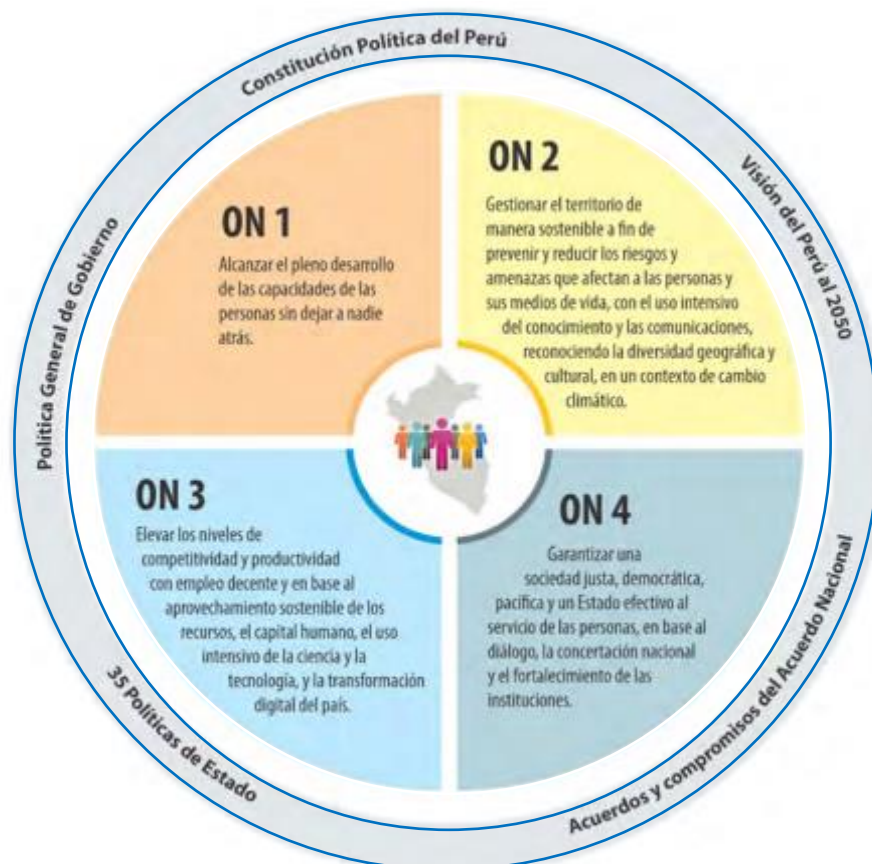
En ese marco referencial, la PCM (2020), define a las políticas públicas como “...las opciones, los modelos, o formas de organizar las relaciones económicas, sociales u otras que a través del tiempo va eligiendo una sociedad. Dada su naturaleza dinámica y cambiante en el tiempo, reflejan inevitablemente un juicio de valor sobre “en qué” y “cómo” debe actuar el Estado para cumplir sus fines.” Asimismo es pertinente destacar la importancia del rol de una administración pública profesional, meritocrática y comprometida que será responsable de la implementación de las políticas públicas en el marco de una política nacional de modernización de la gestión pública al 2030, con una visión de la provisión de servicios del Estado bajo un enfoque de demanda; es decir, centrada en el ciudadano y sustentada en el paradigma de la nueva

gobernanza pública que parte de la premisa de asignar un rol más activo a las personas como parte de la solución de los problemas públicos y la co-creación de políticas públicas.

En relación a lo anteriormente descrito, el Perú en el 2021 culminó el proceso de construcción de su visión al 2050 que ha sido plasmada en el plan estratégico de desarrollo nacional al 2050 (PEDN al 2050) aprobado con DS N° 095-2022-PCM del 28 de julio 2022, el cual establece 4 objetivos nacionales estructurados bajo un enfoque sistémico y centrados en las personas que se constituyen en los faros y desafíos para la administración pública, ya que, sirven de guía para que el Estado oriente sus políticas a la solución de los problemas públicos más importantes, tal como se puede ver en la Figura 1.

**Figura 1**

*Enfoque sistémico de los objetivos nacionales establecidos en el PEDN al 2050*



*Nota.* Adaptado de *Enfoque sistémico de los Objetivos Nacionales*, de CEPLAN, 2022, DS N° 095-2022-PCM, del 28 de julio 2022.

Recapitulando lo descrito, la observación empírica en torno a las crisis que viven actualmente las democracias modernas, así como las ideas y diversas posturas contemporáneas, nos permite concluir que en todo sistema político adonde confluyen los actores políticos y los elementos del sistema social, se da una relación significativa que configura un proceso iterativo entre ciertos componentes o factores clave interrelacionados y estrechamente vinculados a la calidad de la democracia: institucionalidad, gobernabilidad, y políticas públicas entendidas como mecanismos o instrumentos que disponen los gobiernos para transformar la realidad y alcanzar el bienestar social. Cabe hacer mención en este colofón el resultado del informe presentado a la *Comisión Trilateral* por Huntington, Watanuki y Crozier (1975) en el cual advierten que la democracia está en crisis y esta crisis es una crisis de gobernabilidad, en otras palabras, "...el centro del problema es el gobierno, su competencia y capacidad; la democracia en cuanto tal es un aspecto secundario, un telón de fondo que se toma por supuesto." (Jiménez y Ramírez, 2008, p. 109).

Dichos factores clave que determinan la calidad del sistema democrático implican la acción conjunta del gobierno y la sociedad como destinataria del bien común, fin supremo del Estado. Asimismo, la relación significativa recíproca entre los componentes o factores clave del proceso iterativo que determinan la calidad de la democracia, se puede modelar a través de un círculo que puede tornarse virtuoso o vicioso según la existencia de altos o bajos niveles de corrupción como variable independiente en el sistema político democrático, entendido este como el subsistema referido a la organización política de una sociedad, tal como se muestra en la Figura 2.

**Figura 2**

*Modelo circular del proceso iterativo de los factores clave que determinan la calidad del sistema democrático*



El material de investigación y el método usado en la elaboración del presente artículo corresponden a los de un análisis cualitativo, ya que se pretende observar cualitativamente y determinar el impacto de la corrupción en los componentes o factores clave del sistema democrático en el marco de serios cuestionamientos provenientes particularmente de sectores de la izquierda radical. Dicho método permitirá aproximarnos a la realidad investigada a partir de ciertas teorías que contribuyen a la interpretación de la realidad concreta percibiéndola como un texto que se pone en contexto, para comprender los alcances, las perspectivas y desafíos que enfrenta el sistema democrático, en cuanto a las relaciones sistémicas y causales de sus factores clave determinantes estrechamente vinculados a la calidad de la democracia: la institucionalidad, la gobernabilidad, las políticas públicas como mecanismos a disposición de los gobiernos para lograr el desarrollo nacional. Asimismo, el diseño de la investigación realizada, es de corte documental mediante el análisis de fuentes primarias y secundarias nacionales e internacionales, tales como: textos, Artículos científicos, trabajos de investigación, informes técnicos, registros estadísticos de organizaciones internacionales acreditadas y bases de datos oficiales.



### Sinopsis Histórica de la Corrupción

En el presente siglo, la tesis central de la prolífica obra de Alfonso Quiroz (2013) cobra una particular relevancia, por tratarse del estudio más documentado, minucioso y sistemático existente sobre la corrupción en el Perú cuyos efectos desde una perspectiva histórica han sido recurrentes y cíclicos determinando altísimos costos económicos e institucionales para el país. Por tal razón, el prolijo trabajo de Quiroz constituye un buen referente no solo para comprender el pasado sino también para entender el presente y proyectar el futuro, ya que, como resultado de su extensa investigación sobre el mal uso de fondos públicos, el referido autor concluyó que: “(...) en el Perú, la corrupción no era algo esporádico sino, más bien, un elemento sistémico, enraizado en estructuras centrales de la sociedad.” Asimismo, el autor logró establecer y caracterizar hasta 7 ciclos clave de la corrupción los cuales abarcan desde el periodo colonial hasta el año 2000. Dichos ciclos se describen sintéticamente en la Figura 3.

**Figura 3**

*Ciclos clave de la corrupción en el Perú, 1750-2000*

CICLO	PERIODO	DESCRIPCIÓN
1	1750-1820	<b>El fracaso de las reformas coloniales.</b> Las raíces coloniales de la corrupción administrativa sistemática de las patrimoniales cortes virreinales.
2	1821-1859	<b>Cimientos socavados de la temprana República.</b> El legado de la corrupción colonial bajo las nuevas condiciones institucionales posteriores a la independencia.
3	1860-1883	<b>El sinuoso camino al desastre.</b> El impacto que la corrupción tuvo sobre unas fallidas políticas financieras y comerciales que derrocharon las oportunidades económicas de la madura edad del guano incubando la inconsciencia ante los peligros de la desastrosa guerra que se venía avizorando.
4	1884-1930	<b>La modernización y sus secuaces.</b> La modernización parcial. El torcido renacer del Estado y los militares después de la Guerra del Pacífico. El surgimiento de Leguía y su control despótico mediante múltiples medios corruptos
5	1931-1962	<b>Dictadores venales y pactos secretos.</b> La turbia situación política y económica surgida a partir de las crisis de comienzos de la década de 1930.
6	1963-1989	<b>Asaltos a la democracia.</b> El fracaso de los débiles gobiernos democráticos, acosados por escándalos de corrupción y que fueron incapaces de contener el creciente poder militarista políticamente motivado, acusador y beneficiario de la corrupción.
7	1990-2000	<b>Conspiraciones corruptas.</b> La compleja conspiración corrupta del régimen de Fujimori-Montesinos, que dilapidó las oportunidades de las reformas liberales y la privatización, y contribuyó a efectuar un giro importante en la forma en que los peruanos ven la corrupción y su legado.

*Nota.* Adaptado de *Historia de la corrupción en el Perú*, por Alfonso W. Quiroz, 2013.

La extensa investigación desarrollada por Quiroz (2013), evidencia que el costo económico promedio anual estimado de la corrupción en el periodo analizado (1820-2000) fue alrededor del 30 y 40 % del gasto presupuestal y entre el 3 y 4% del PBI. Esto significa que si tomamos en cuenta que para lograr el crecimiento sostenido, el país requiere crecer anualmente no menos del 5% del PBI, según Quiroz “(...) el Perú perdió o distribuyó mal el equivalente de aproximadamente el 40 a 50% de sus posibilidades de desarrollo.” (p. 554).

De manera similar, Shack et al. (2020, p. 7), en su publicación *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria*, sostienen que: “La corrupción sigue siendo un problema fundamental en el Perú, (...)”, y sus efectos perniciosos tanto en el patrimonio como en la moral pública son devastadores. Así tenemos que el que el daño patrimonial generado al Estado por la corrupción y la ineficiencia entre los años 2019 y 2021, se muestra en la Figura 4.

**Figura 4**

*Estimado global del costo económico de la corrupción y la inconducta funcional, Perú 2019-2021*

AÑO	PERJUICIO ECONÓMICO AL ESTADO EN MILLONES DE SOLES	PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO EJECUTADO	PORCENTAJE DEL PBI ANUAL
2019	23,288	14.9	3
2020	22,059	12.6	3.2
2021	24,262	13.6	4.4

Del análisis de la sinopsis histórica de la corrupción se puede inferir, que los cálculos estimados por Quiroz (1820-2000) y Shack et al. (2019-2021) en materia del perjuicio al patrimonio nacional causado por delitos de corrupción e ineficiencia, presentan resultados alarmantes y similares, reflejados claramente en el daño económico al país en términos del PBI, es decir entre 3 y 4.4%, lo que constituye aproximadamente un 40 a 50% de sus posibilidades de desarrollo, todo esto ocurrido a pesar del proceso de reforma y modernización que viene implementando el sistema nacional de control desde el 2017.

Cabe mencionar que la corrupción crece conforme aumenta la cantidad de recursos públicos que se gastan anualmente. Al respecto, en la entrevista concedida por el Contralor General de la República a *Radio Exitosa* el 30 de enero 2023, anunció que la CGR ha estimado que en el año 2022 el perjuicio económico al Estado por la corrupción y la ineficiencia es más de 25,000 millones de soles, manifestando, además, que los sectores de transportes, salud,

educación y agricultura concentran el 85% de dicho perjuicio económico. Por tales consideraciones, continua Nelson Shack, el Perú ya se encuentra en una situación de corrupción sistémica que penetra a la política y que nace muchas veces de la política, por lo que una reforma política y de la administración pública es fundamental para el país.

Sobre la base de todo lo expresado hasta aquí, se puede colegir que, a lo largo de todo su proceso evolutivo, la corrupción en el Perú no solo ha generado grandes costos económicos e institucionales, sino que también incide desfavorablemente en el diseño e implementación de políticas públicas y, por tanto, obstaculiza enormemente el desarrollo económico y social del país ya que desincentiva la iniciativa privada y reduce los recursos públicos disponibles. De ahí que, la tesis de Quiroz se refuerza cuando afirma que la corrupción “(...) es una de las causas principales del subdesarrollo peruano.” (2013, p. 531).

### **Institucionalización en Materia de Integridad y Lucha contra la Corrupción**

En términos prácticos, la institucionalidad en materia de integridad y lucha contra la corrupción en el Perú, se construyó a partir el 2017, con la creación de la Secretaría de Integridad Pública en la PCM (SIP-PCM) y la publicación de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, así como del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 correspondiente, aprobado con DS N° 044-2018-PCM del 26 abril 2018. En ese mismo propósito, se enmarca la Ley N° 30742, Ley del Fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control, publicada el 28 marzo 2018, mediante la cual se incrementa las atribuciones y la potestad sancionadora de la Contraloría General de la República. En ese mismo sentido, el 10 de diciembre 2021, la PCM emitió el DS N° 189-2021 mediante el cual aprueba la Estrategia de Integridad del Poder Ejecutivo al 2022 para la prevención de actos de corrupción, con la finalidad de fortalecer la respuesta coordinada de las entidades pertenecientes al Poder Ejecutivo para asegurar el cumplimiento de la política nacional de integridad y lucha contra la corrupción y la implementación del modelo de integridad en todas las entidades del sector público.

Asimismo, es pertinente mencionar que desde el 2010 funciona la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) constituida como un espacio conformado por instituciones públicas, privadas, y la sociedad civil con la finalidad de articular esfuerzos, coordinar acciones y proponer políticas de mediano y largo plazo orientadas a la prevención y combate de la corrupción en el país. Esta comisión fue creada mediante DS N° 016-2010-PCM del 26 enero

2010, y desde el 2018 la coordinación general y apoyo técnico a la CAN ha sido absorbida como parte de las funciones asignadas a la SIP-PCM. Para cumplir con los fines propuestos, la CAN, a través de la SIP-PCM, realiza la supervisión y seguimiento del cumplimiento del Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, y está conformada por 10 miembros plenos (con voz y voto) y 14 miembros observadores (con voz), tal como se puede ver en la Figura 5

**Figura 5**

*Organización de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción*

<b>N/O</b>	<b>MIEMBROS PLENOS</b>	<b>MIEMBROS OBSERVADORES</b>
1	Presidente del Congreso de la República	Contraloría General de la República
2	Presidente del Poder Judicial	MINEDU
3	Presidente del Consejo de Ministros	Defensoría del Pueblo
4	Ministro de Justicia y Derechos Humanos	OSCE
5	Presidente del Tribunal Constitucional	Asociación de Universidades del Perú
6	Fiscal de la Nación	PROÉTICA
7	Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	CONFIEP
8	Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú	Consejo de Prensa Peruana
9	Secretario Ejecutivo del Acuerdo Nacional	Sociedad Nacional de Industrias
10	Presidente de la Junta Nacional de Justicia	Cámara de Comercio de Lima
11		Conferencia Episcopal
12		Central Autónoma de Trabajadores del Perú
13		Concilio Evangélico
14		Unión de Iglesias Cristianas Evangélicas

Cabe mencionar además, que al inicio del presente siglo se impulsó una de las más grandes reformas anticorrupción en el Estado en respuesta a los graves hechos desvelados en el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), sin embargo a pesar de ello, dichos esfuerzos no ha evitado el surgimiento de casos de corrupción que se han descubierto en casi todos los gobiernos que se han sucedido hasta hoy, los cuales vienen siendo motivo de investigación a cargo de los órganos jurisdiccionales competentes. Sobre el particular, otra evidencia que salta a la vista, es la proporcionada por la procuraduría pública especializada en delitos de corrupción de funcionarios del MINJUS, que en su informe temático de setiembre 2022 da cuenta de un total de 7,895 procesos de corrupción (en trámite y ejecución) que comprometen a gobernadores, ex gobernadores, alcaldes y ex alcaldes a nivel nacional, lo cual refleja un incremento de 86.86% con respecto al informe temático publicado en setiembre 2018.

Un hito histórico que visibiliza la magnitud y los niveles alcanzados por la corrupción fue la revelación del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica en diciembre del 2016, referida al caso emblemático y reconocido públicamente desde entonces como el caso *Lava Jato*, que consistió en todo un sistema transnacional de sobornos entregados por un consorcio de empresas lideradas por la constructora *Odebrecht* a altas autoridades en diversos países de la región, entre ellos el Perú, a cambio de asegurar la concesión de mega obras de infraestructura, cuyos efectos en el caso peruano remecieron los cimientos del aparato estatal y la sociedad por sus nocivas secuelas políticas, sociales, económicas, legales y morales que se prolongan hasta hoy.

Naturalmente, esta penosa realidad constituye una muestra palpable de que la corrupción en el Perú es un flagelo muy arraigado y hasta cierto punto tolerado en los gobiernos, la administración pública, y la sociedad en general, ya que está lejos de ser controlada al estar alentada por el propio frágil marco institucional vigente y la escasa cultura “anticorrupción” que caracteriza a la sociedad. De allí que, hasta hoy, la consolidación de la integridad en el servicio público continúa siendo una urgente tarea pendiente en la agenda pública, es más, si asumimos la tesis de Quiroz (2013) referida en el párrafo anterior respecto de que la historia del Perú republicano está marcada por 7 ciclos de corrupción interrumpidos por ciertas reformas anticorrupción que mayormente han tenido resultados inocuos o limitados hasta la fecha, ya que han sido convenientemente neutralizadas por los numerosos intereses en juego entre las élites del poder. En ese orden de ideas, y siguiendo la lógica de Alfonso Quiroz, estamos en condiciones de proponer una caracterización sintética de lo que constituye desde nuestra perspectiva un octavo ciclo de corrupción en el Perú, el cual se inicia el 2001 y se prolonga hasta el presente, tal como se muestra en la Figura 6

**Figura 6**

*Propuesta del octavo ciclo clave de la corrupción en el Perú: 2001 hasta nuestros días*

CICLO	PERIODO	DESCRIPCIÓN
8	2001 hasta nuestros días	<b>El tortuoso camino en la construcción de la institucionalidad anticorrupción.</b> La corrupción enquistada en las altas esferas de los gobiernos, la administración pública, y en otros sectores: político, judicial y empresarial. Los avances y las limitaciones del sistema anticorrupción. La corrupción y sus devastadores efectos en el desarrollo económico y social, y, por ende, en el progreso del país. Otra gran oportunidad perdida para impulsar la reforma integral del Estado en el bicentenario de la independencia nacional (2021). La frustración y el desencanto popular de la política por los altos niveles de corrupción y la ineficiencia de las instituciones públicas. La crisis sistémica y estructural que se cierne sobre el Perú y su correlato en la corrupción sistémica. El cuestionamiento y la crisis de la democracia o de los gobiernos, promovida, alentada y aprovechada por grupos radicales de izquierda con apoyo internacional en conjunción con otros movimientos vinculados al terrorismo, el narcotráfico, la minería ilegal y el crimen organizado.

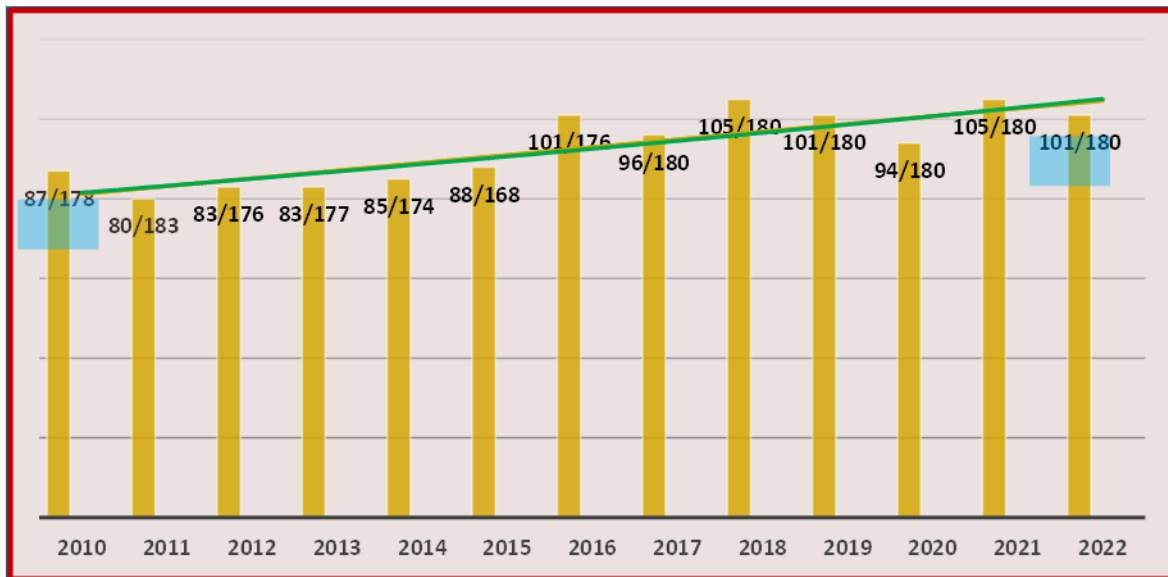
### **Implicancias del Impacto de la Corrupción**

El impacto de la corrupción en la democracia peruana, se puede apreciar a través del análisis de indicadores específicos validados internacionalmente, los cuales son publicados por diversas organizaciones globales y sirven de base para establecer ciertos estándares que se exigen para acceder a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En referencia a ello, el 27 enero 2022, el Perú suscribió la carta de aceptación a la invitación cursada el 25 enero 2022, para iniciar el proceso de adhesión a la OCDE con miras a convertirse en miembro pleno de dicha organización. Sin embargo, esta aspiración nacional, dadas las actuales circunstancias de inestabilidad e incertidumbre generalizadas, se ve aún lejana.

Así tenemos, el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), publicado anualmente por Transparencia Internacional, que refleja los niveles percibidos de corrupción en el sector público de los países a nivel global. En el caso del Perú, se aprecia una línea de tendencia incremental negativa creciente en los niveles de corrupción a lo largo del periodo 2010-2022, ya que, habiendo ocupado el puesto 87 de 178 países calificados en el 2010, cayó al puesto 101 de 180 países en el 2022, observándose también que el incremento de los niveles de corrupción en el país se intensificó a partir del 2016, tal como se muestra en la Figura 7

**Figura 7**

*Puesto del Perú en el ranking global según el Índice de Percepción de la Corrupción, 2010-2022*



Precisamente, el repunte de la corrupción transnacional en el Perú identificado desde el 2016, responde a que diversas redes de corrupción enquistadas no solo en el gobierno y la administración pública sino también en otros sectores, como el judicial y empresarial, que se develaron a partir del 21 de diciembre 2016, cuando el Departamento de Justicia de los Estados Unidos de Norteamérica declaró que la empresa brasileña Odebrecht en los 20 años anteriores había pagado sobornos a funcionarios públicos de 12 países, entre ellos el Perú, con la finalidad de ganar licitaciones de obras públicas de gran envergadura. Asimismo, cabe mencionar la serie de casos de corrupción denunciados e investigados por los órganos competentes a partir del 2020 durante la implementación de la política nacional para combatir la pandemia de la COVID-19, y los hallazgos identificados por la CGR en diversas entidades públicas, tanto a nivel del gobierno nacional como subnacional.

Con relación a lo expresado, según Fernand y Pastás (2022, p. 3), la corrupción “Es un síntoma costoso del fracaso institucional, que a menudo involucra a una red de políticos, organizaciones, empresas y personas privadas que se unen para beneficiarse del acceso al poder, los recursos públicos y la formulación de políticas a expensas del bien público.” En esa línea, la corrupción ejerce un impacto nocivo significativo en la institucionalidad tal como lo asevera Huntington cuando afirma que: “La corrupción es, por supuesto, un indicador que señala la falta

de institucionalización política efectiva.” (1969, p. 63), ya que incide en las normas y acuerdos que guían las organizaciones y enmarcan las políticas públicas que estas diseñan. En vista de ello, la métrica para valorar el impacto de las instituciones en el desarrollo de las sociedades es el índice de calidad institucional (ICI) que publica anualmente la Red Liberal de América Latina (RELIAL), que muestra las posiciones porcentuales de los países a nivel global en 8 indicadores, los 4 primeros relacionados con el escenario político y los 4 últimos con el mercado, tal como se aprecia en la Figura 8.

**Figura 8**

*Indicadores del Índice de Calidad Institucional (ICI)*



De esta forma, el índice de calidad institucional obtenido por el Perú en el periodo 2010-2022, lo ubican como un país de mediocre calidad institucional a nivel global. Sin embargo, en este punto se presenta un claro caso de discordancia entre la resultante de los indicadores relacionados con las instituciones políticas y los indicadores relacionados con el mercado, ya que, si tenemos en cuenta el rango de variación de los indicadores: 0 a 1, por un lado tenemos los indicadores relacionados con el escenario político tienen valores estimados por debajo de la media (0.5), mientras que en el caso de los indicadores vinculados al mercado, todos se ubican por encima de la media, lo cual evidencia que la mediocridad de la calidad institucional que muestra el Perú está ligada al impacto de la incertidumbre política ocasionada por factores



externos y los vaivenes políticos internos, generando así la pérdida de confianza de la población y el sector privado en las autoridades gubernamentales.

En ese contexto, la discordancia entre los sub índices de la calidad de las instituciones políticas y los de la calidad de las instituciones económicas que coexisten en el Perú se puede apreciar en la Figura 9.

**Figura 9**

*Evolución del Índice de Calidad Institucional, Perú 2010-2022*

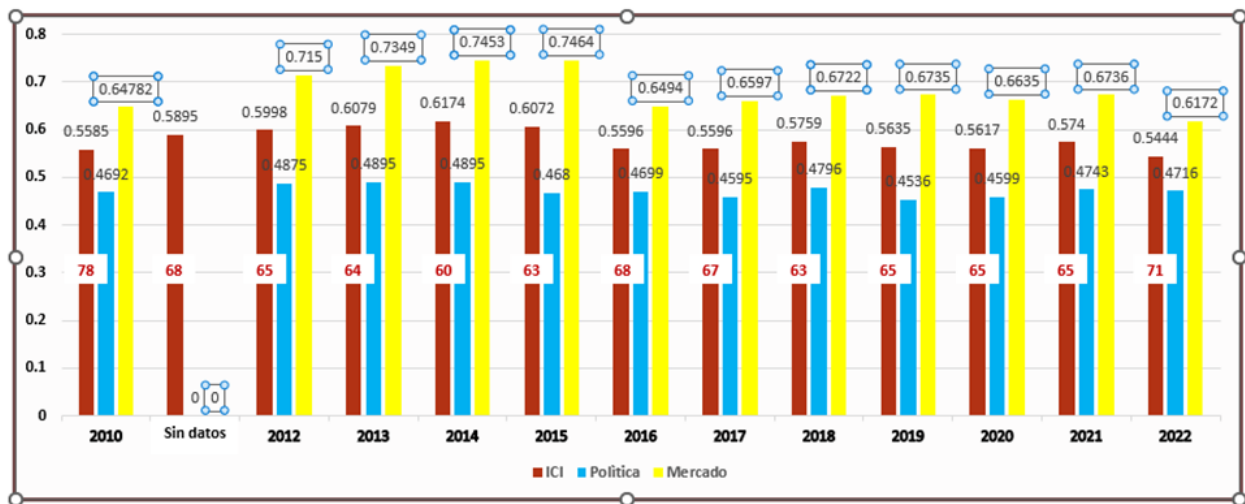


Figura 9: Índice de Calidad Institucional 2010-2022

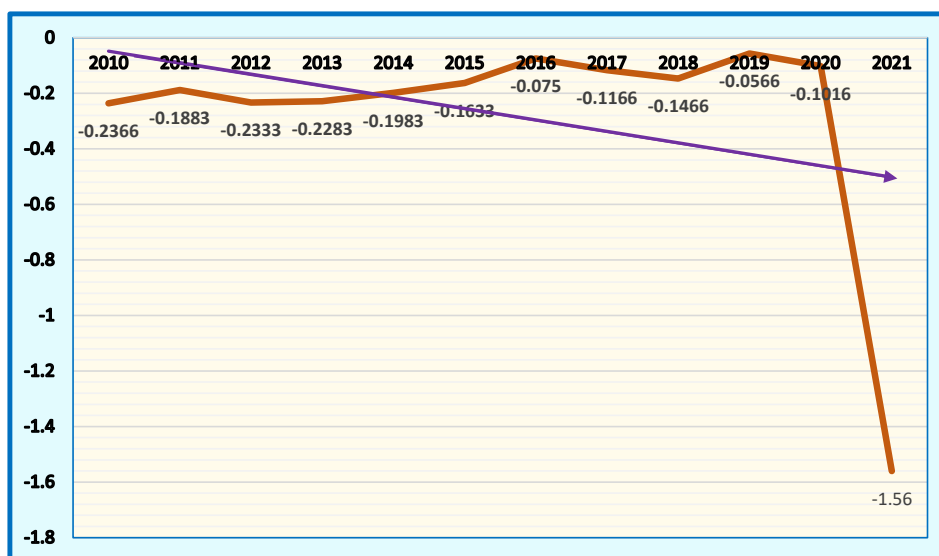
Elaboración propia, con datos publicados por la Red Liberal de América Latina (RELIAL)

Los siguientes componentes en el proceso iterativo del impacto de la corrupción en la democracia (representado en la Figura 2) son la gobernabilidad y las políticas públicas. Estos dos conceptos están estrechamente relacionados y son mutuamente influyentes puesto que las políticas públicas son los principales instrumentos o herramientas gubernamentales para transformar la realidad social. En este marco de análisis, la gobernabilidad, entendida como una característica del sistema político, se refiere al estado de equilibrio dinámico existente entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta del gobierno, lo que se traduce en o refleja la aptitud gubernamental para diseñar e implementar políticas públicas efectivas, orientadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

La medición de la gobernabilidad, según el Banco Mundial, se basa en la estimación de 6 dimensiones: (i) voz y rendición de cuentas; (ii) estabilidad política y ausencia de violencia; (iii) efectividad del gobierno; (iv) calidad reguladora; (v) estado de derecho; y (vi) control de la corrupción. Para tal efecto, desde 1996 este organismo multilateral de las Naciones Unidas compila y resume información de más de 30 fuentes de datos existentes que informan sobre las opiniones y experiencias de ciudadanos, empresarios y expertos en los sectores público, privado y de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) de todo el mundo. Ahora bien, si tenemos en cuenta que el rango de la estimación del desempeño de la gobernabilidad varía desde -2.5 (débil) hasta 2.5 (fuerte), el Perú ha mostrado en el periodo 2010-2021, un desempeño negativo del índice de gobernabilidad, dicho en otras palabras, el Perú ha mostrado una débil gobernabilidad en dicho periodo, notándose un pronunciado deterioro del desempeño de la gobernabilidad lo que se condice con el aumento de la insatisfacción de las demandas sociales y el fracaso de los sucesivos gobiernos en la implementación de las reformas y transformaciones sociales requeridas para fortalecer la institucionalidad y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través del diseño e implementación de políticas públicas efectivas e inclusivas a lo largo de dicho periodo. En ese sentido, según los datos publicados por el Banco Mundial la evolución de la estimación del desempeño de la gobernabilidad en el Perú durante el periodo 2010-2021 se muestra en la Figura 10.

**Figura 10**

*Evolución de la estimación del desempeño de la gobernabilidad, Perú 2010-2021*

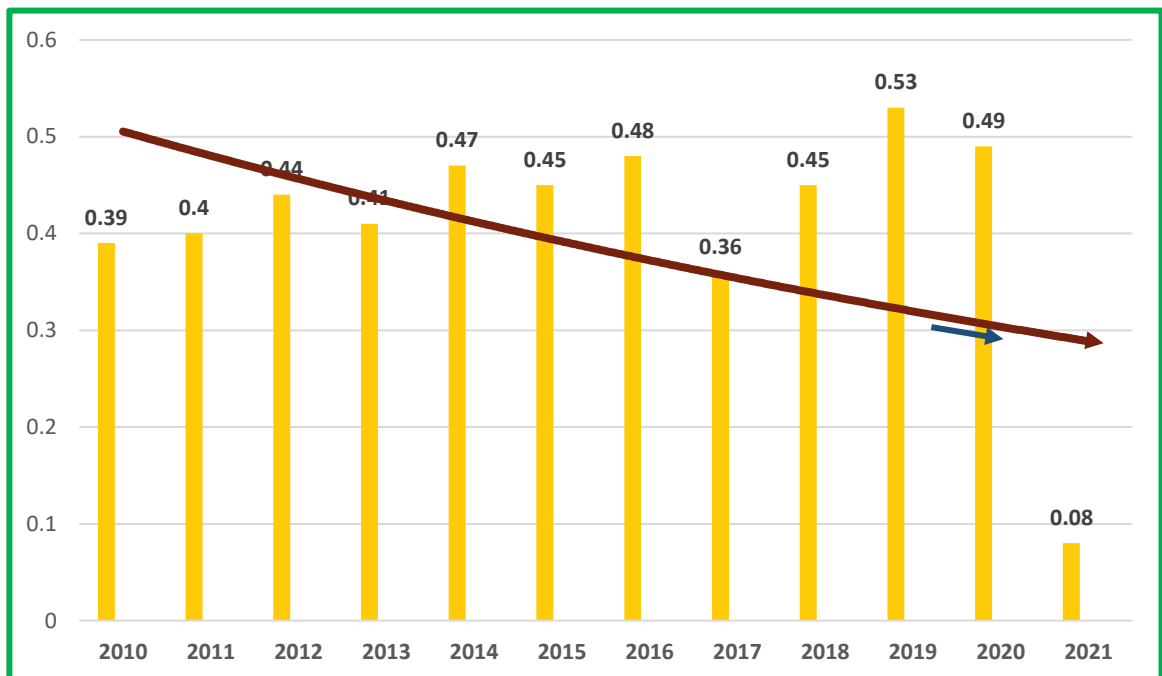


**Nota.** El gráfico representa la evolución del desempeño de la gobernabilidad en el periodo 2010-2021 (rango de -2.5: débil gobernabilidad, a 2.5: fuerte gobernabilidad).

A partir de lo anteriormente descrito, circunscribimos el presente análisis sólo a la cuarta y sexta dimensión de la gobernabilidad por considerarse como las dimensiones más críticas para el caso peruano, ya que, han y siguen ejerciendo el mayor impacto en el desempeño de la gobernabilidad: la calidad de las políticas públicas y el control de la corrupción. En ese orden de ideas, en base a los datos recolectados por el Banco Mundial, visualizamos en primer término que la evolución de la calidad regulatoria en el Perú durante el periodo 2010-2021 ha tenido un comportamiento mediocre hasta el año 2020, pero en el 2021 se observa claramente un marcado deterioro en la calidad regulatoria o la calidad de las políticas públicas, entendidas éstas, como aquellas decisiones y acciones públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de la población y que cumplen ciertas condiciones, normas y estándares basados en un modelo de satisfacción ciudadana mandatorio para todas las entidades de la administración pública, tal como se puede apreciar en la Figura 11.

**Figura 11**

*Evolución de la “calidad de las políticas públicas” 2010-2021 como cuarta dimensión del índice de gobernabilidad*

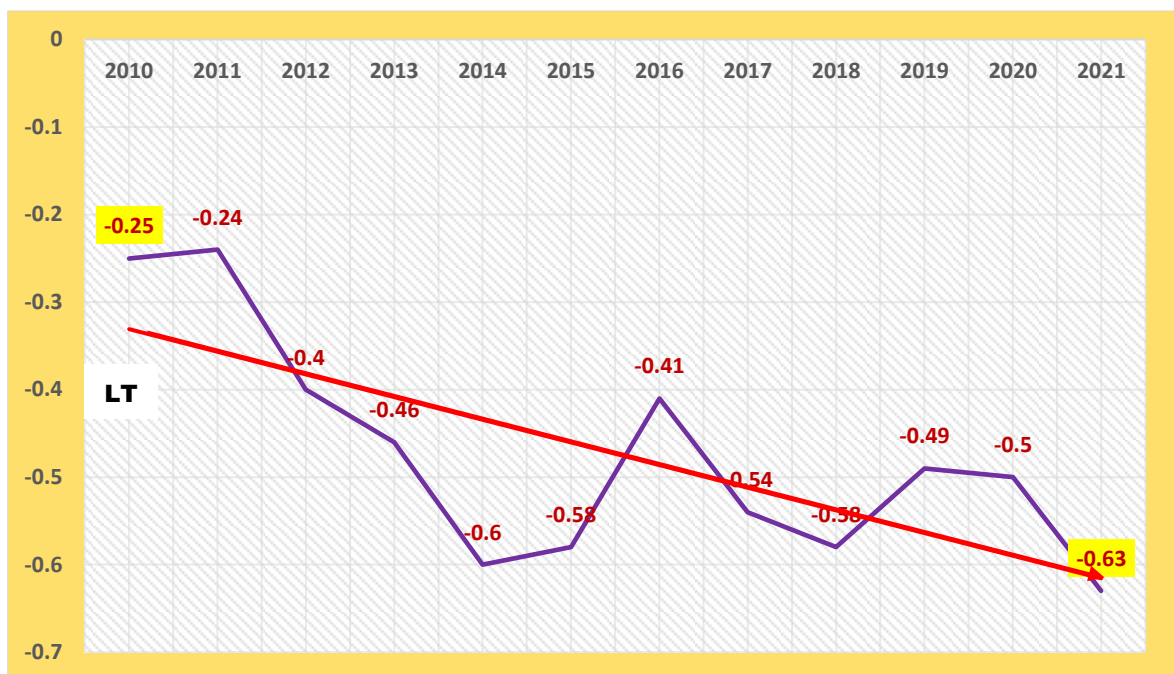


*Nota.* El gráfico representa la evolución de la calidad de las políticas públicas en el periodo 2010-2021 (rango de -2.5: muy baja calidad de las políticas públicas, a 2.5: muy alta calidad de las políticas públicas).

Siguiendo esa misma línea de análisis, la evolución del control de la corrupción, muestra valores negativos y con una tendencia decreciente a lo largo del periodo, es decir, existe un bajo control de la corrupción y, como resultado, un alto nivel de corrupción que se incrementa progresivamente en el país, lo cual nos remite a pensar que las medidas adoptadas son insuficientes y que, por tanto, se requieren decisiones y acciones más eficaces para fortalecer la política nacional de integridad y lucha contra la corrupción implementada desde el 2018. En ese sentido, para enfrentar con éxito la complejidad de las redes de la corrupción se requiere no solo de la aplicación de una gran variedad de esfuerzos integrados y sostenibles que incluyan el establecimiento de redes públicas de integridad y modelos de integridad en todas las entidades públicas, sino sobre todo de una fuerte voluntad política para fortalecer las instituciones fiscales e implementar la política nacional anticorrupción de una manera efectiva. La evolución del control de la corrupción 2010-2021, se muestra en la Figura 12.

**Figura 12**

*Evolución del control de la corrupción 2010-2021 como sexta dimensión del índice de gobernabilidad*

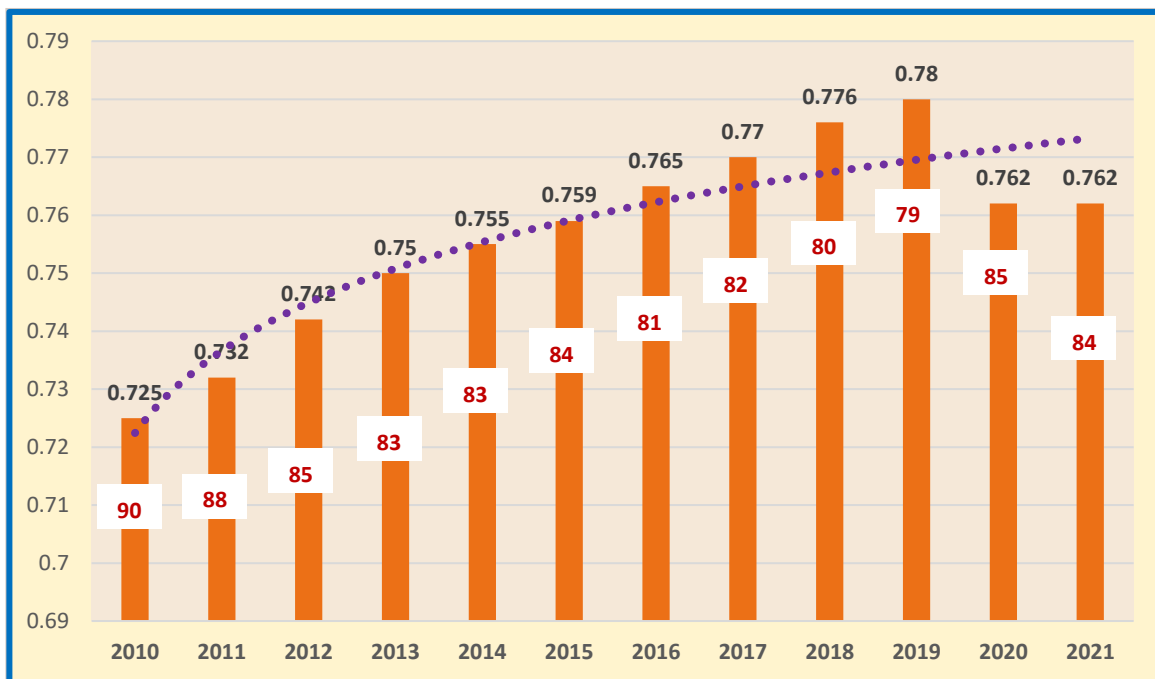


*Nota.* El gráfico representa la evolución del control de la corrupción en el periodo 2010-2021 (rango de -2.5: muy bajo control de la corrupción, a 2.5: alto control de la corrupción).

Con respecto al desarrollo nacional, una buena métrica comparativa obviamente es el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que nos permite medir el nivel de desarrollo humano con relación a otros países. El IDH es un indicador relevante a nivel global básicamente porque no centra su reflexión en el crecimiento, sino más bien en la posibilidad que tiene una sociedad para ofrecer a la población las capacidades para acceder a mejores oportunidades de bienestar y desarrollo en salud. Bajo ese criterio, los países se posicionan en uno de los cuatro grupos de desarrollo humano establecidos por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): (i) muy alto; (ii) alto; (iii) medio; y (iv) bajo. Asimismo, el IDH se usa también para medir el impacto de las políticas económicas sobre la calidad de vida de las personas, ya que está compuesto por 3 dimensiones: (i) la esperanza de vida; (ii) la educación; y (iii) el ingreso per cápita. La evolución del IDH, Perú 2010-2021, se aprecia en la Figura 13.

**Figura 13**

*Evolución del Índice de Desarrollo Humano, Perú 2010-2021*



En relación al IDH, el reporte global publicado por el PNUD (2022) considera que el Perú es un país con “Alto Desarrollo Humano”, sin embargo, la evidencia empírica nos revela que el problema central radica no tanto en el ingreso per cápita y el crecimiento económico del país sino más bien en la distribución de la riqueza, ya que según datos del Banco Mundial (2023), el Producto Bruto Interno de la economía peruana entre los años 2010-2021, es decir, en los últimos 12 años, alcanzó una tasa promedio de crecimiento anual de 3.946%, observándose que en los dos últimos años (2020 y 2021) la evolución del IDH se ha ralentizado debido a las

secuelas de la pandemia de la COVID-19 y de la crisis global, lo cual conlleva a un deterioro en la distribución del ingreso que impacta directamente en la calidad de vida de la población.

Finalmente, el impacto de los factores clave descritos en la calidad del sistema político democrático se puede valorar a partir del Índice de Democracia (ID), que publica desde el 2006 *The Economist Intelligence Unit*, una división de investigación del prestigioso diario inglés *The Economist*. El ID está basado en la medición de 60 indicadores agrupados en 5 categorías o áreas de evaluación: (i) proceso electoral y pluralismo; (ii) participación política; (iii) cultura política democrática; (iv) libertades civiles y derechos humanos básicos; y (v) funcionamiento del gobierno. De acuerdo al promedio obtenido de dichas categorías, los países se pueden clasificar en uno de los 4 tipos de regímenes: (i) democracias plenas; (ii) democracias defectuosas; (iii) regímenes híbridos; y (iv) regímenes autoritarios. Bajo dichos criterios, la democracia peruana desde el 2006 (año de la primera publicación del ID) estuvo clasificada en el rango de los países con una *democracia defectuosa*, pero recién en el reporte publicado la primera semana de febrero 2023 por la unidad de inteligencia en la revista *The Economist* se rebaja el rango de democracia del Perú al de un *régimen híbrido*, ubicándose en el puesto 75 entre 167 países. En este punto, resulta pertinente conceptualizar el régimen híbrido, por el que se entiende como una transición inacabada de un régimen autoritario a otro democrático, es decir, que un régimen híbrido combina ciertas características autoritarias con otras democráticas, y adopta una forma de democracia popular por lo que dispone de instituciones políticas formalmente democráticas pero que maquillan la realidad de la dominación autoritaria, lo que deviene en una suerte de instituciones democráticas decorativas. En síntesis, podemos afirmar que el autoritarismo es la base de los regímenes híbridos.

Esta desvaloración en el rango de democracia, de una *democracia defectuosa* a una *democracia híbrida*, se refleja en la caída de 18 puestos en el periodo 2020-2022 en el ranking de los 167 países calificados, y tiene su correlato en las estimaciones del Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), el Índice de Calidad Institucional (ICI), y la evolución del desempeño de la gobernabilidad descritas anteriormente. Cabe precisar que, la caída de 18 puestos del ID en el ranking global, del puesto 57 en el 2020 al 75 en el 2022, responde principalmente al decaimiento en la categoría *Cultura política democrática*, de 5.63 en el año 2020 hasta 3.13 en el 2022. Asimismo, si tenemos en cuenta que el rango de valoración de las categorías es de 0 a 10 puntos, se infiere que el Perú solo alcanza puntajes satisfactorios en las categorías del ID: *Proceso electoral y pluralismo* y *Libertades civiles y derechos humanos básicos*, contrariamente, obtiene puntajes mediocres en las categorías *Participación política* y

*Funcionamiento del gobierno*; y un puntaje paupérrimo obtenido en la categoría *Cultura política democrática*, tal como se muestra en la Figura 14.

**Figura 14**

*Evolución del Índice de Democracia, Perú 2010-2021*

AÑO	C A T E G O R Í A S					PROMEDIO	PUESTO EN EL RANKING GLOBAL (167 PAÍSES)
	Proceso electoral y pluralismo	Participación política	Cultura política	Libertades civiles y derechos humanos básicos	Funcionamiento del gobierno		
2010	8.75	5.00	5.00	8.24	5.00	6.40	62
2011	9.17	5.56	5.00	8.24	5.00	6.59	56
2012	9.17	5.56	4.38	8.24	5.00	6.47	61
2013	9.17	5.00	5.00	8.53	5.00	6.54	60
2014	9.17	5.00	5.00	8.53	5.00	6.54	63
2015	9.17	6.11	4.38	8.24	5.00	6.58	65
2016	9.17	6.11	4.38	8.24	5.36	6.65	59
2017	9.17	5.56	5.00	7.35	5.36	6.49	61
2018	9.17	5.56	5.63	7.65	5.00	6.60	59
2019	9.17	5.56	5.63	7.65	5.00	6.60	58
2020	8.75	5.56	5.63	7.35	5.36	6.53	57
2021	8.75	5.56	3.75	7.06	5.36	6.09	71
2022	8.75	5.56	3.13	6.47	5.71	5.92	75

A partir de la metodología aplicada por *The Economist Intelligence Unit* para determinar el ID en base a la medición de 60 indicadores distribuidos en las 5 categorías analizadas; con fines académicos se propone destacar las dos categorías que, a nuestro juicio, tienen el mayor impacto negativo en el sistema político peruano: la *Cultura política democrática* y el *Funcionamiento del gobierno* con el fin de establecer los respectivos indicadores o elementos determinantes para el caso peruano. En esa línea tenemos, la *Cultura política democrática* que se refiere a la medida en que la sociedad asimila las reglas de juego electoral y, por tanto, es capaz de sobrellevar adecuadamente los resultados electorales, y está delineada por los indicadores que se muestran en la Figura 15.

**Figura 15**

*Indicadores de la categoría Cultura política democrática*

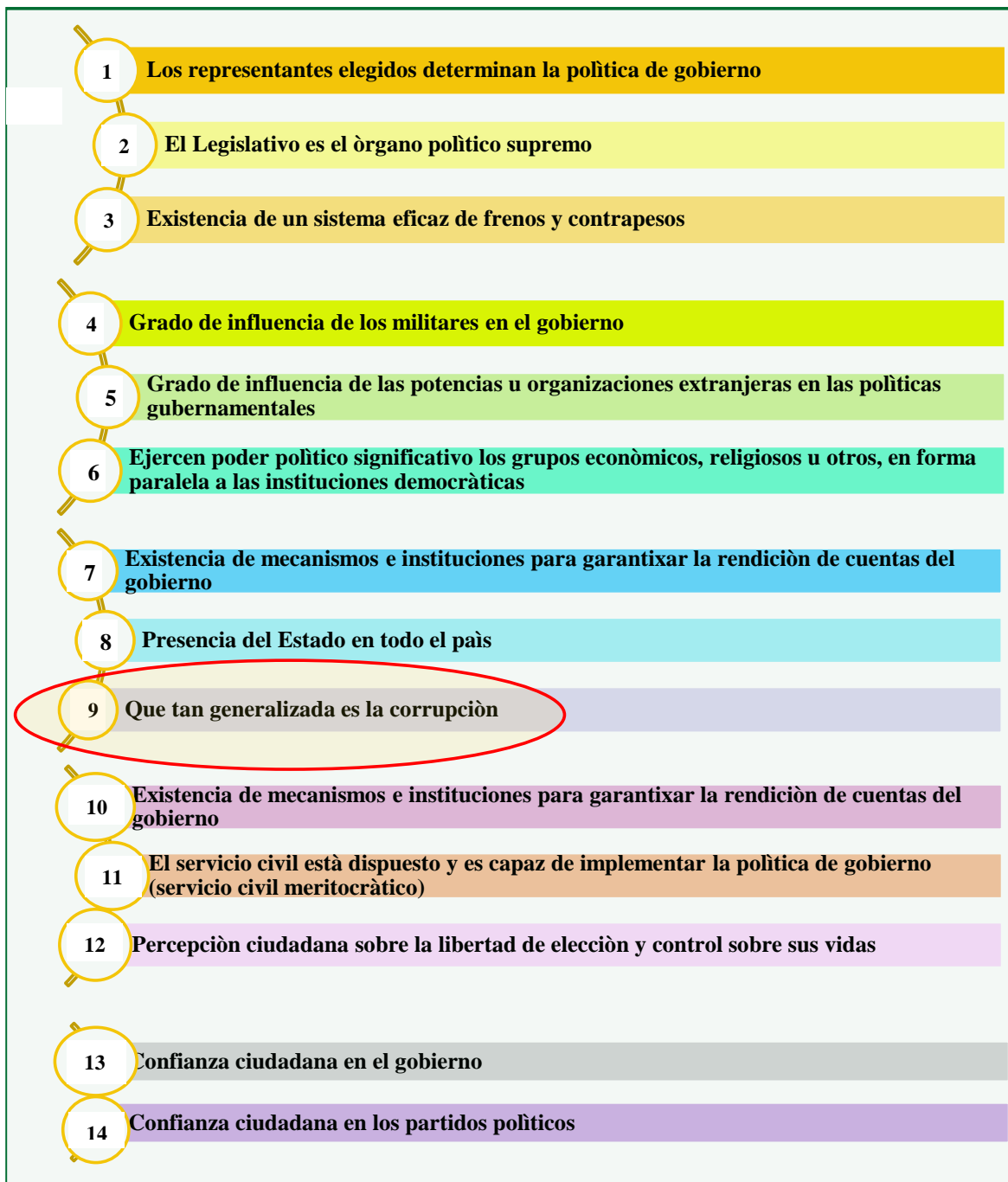


Asimismo, la categoría: *Funcionamiento del gobierno*, es una categoría compleja que mide la capacidad o voluntad del gobierno para implementar sus decisiones o propuestas, que se valora en base a la medición de 14 indicadores, entre los cuales, se destaca el indicador 9: *Que tan generalizada es la corrupción*, que aborda el tema en cuestión. Los indicadores de la categoría *Funcionamiento del Gobierno*, se muestran en la Figura 16.



**Figura 16**

*Indicadores de la categoría Funcionamiento del gobierno*



## Discusión

La democracia, como forma de gobierno establecida según la constitución política de 1993, se encuentra en permanente transformación y bajo una constante amenaza de ser destruida por ciertos grupos radicales de izquierda y anarquistas que sustentan su discurso en los magros y decrecientes resultados obtenidos en materia de desarrollo humano y progreso social del país, así como por mostrar una aparente lentitud y debilidad para contener la creciente insatisfacción ciudadana. Esta compleja realidad nos remite a interpretar la naturaleza profunda de la democracia peruana a la luz de la vieja premisa basada en que cada tipo de gobierno genera dentro de sí ciertos vicios congénitos que son la causa de su propia ruina. De esta forma, la evidencia empírica analizada sustenta el argumento central del presente artículo el cual radica en que, a la luz de los hechos, el principal vicio congénito de la democracia peruana es la corrupción.

Conviene recordar en este punto, que mediante la constitución política de 1993 se implantó el modelo económico neoliberal en un contexto de crisis y emergencia nacional debido a que el orden democrático y la sociedad misma se veían seriamente amenazados tanto por el accionar terrorista como por una exorbitante inflación de tres dígitos generada en el gobierno anterior, además de haber sido excluidos como país sujeto del crédito y credibilidad internacionales. En ese propósito, las políticas neoliberales adoptadas en los 90, han sido hasta hoy replicadas, aunque con ciertos matices y limitaciones por los sucesivos gobiernos, en que se ha visto acrecentada y exacerbada la insatisfacción ciudadana debido al deterioro en su calidad de vida, generado por factores exógenos y endógenos que inciden negativamente en el sistema político.

El análisis cualitativo y la interpretación de la data evidencia claramente que existe una estrecha correlación entre los mediocres y decrecientes resultados en los indicadores de los componentes o factores clave del proceso iterativo que determinan la calidad del sistema democrático (Índice de Democracia), los cuales son muy sensibles al impacto de la corrupción, lo que se evidencia a partir de los reportes oficiales de los índices de percepción de la corrupción, el índice de calidad institucional, el índice de gobernabilidad, la calidad de políticas públicas, y el índice de desarrollo humano, tal como se puede apreciar en la tabla sintética de la Figura 17.

**Figura 17**

*Cuadro resumen de calificación de los componentes que determinan la calidad de la democracia*

N/O	COMPONENTES DEL IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN EN LA DEMOCRACIA	MÈTRICA	CALIFICACIÓN	OBSERVACIONES
1	Corrupción	Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)	<b>Alto nivel de corrupción</b>	IPC con tendencia creciente
2	Institucionalidad	Índice de calidad institucional (ICI)	<b>Media</b>	Instituciones políticas (baja calidad)
				Instituciones económicas (alta calidad)
3	Gobernabilidad	Índice de gobernabilidad (IG)	<b>Débil gobernabilidad</b>	Evolución negativa de la dimensión “control de la corrupción”
4	Políticas Públicas	Índice de calidad regulatoria	<b>Media</b>	
5	Desarrollo Nacional (Desarrollo Humano)	Índice de desarrollo humano	<b>Alto</b>	El problema radica en la distribución de la riqueza
6	Democracia	Índice de democracia	<b>Régimen híbrido</b>	A partir del ranking 2023

El hallazgo identificado en la estimación del ICI, es decir, la discordancia entre la resultante de los indicadores relacionados con las instituciones políticas con valores por debajo de la media y los relacionados con el mercado con valores por encima de la media, nos permite entender que lo que se requiere mejorar o reformar las instituciones políticas, y, por el contrario, se debe fortalecer las instituciones económicas o aquellas relacionadas con el mercado. Esto nos remite a pensar que el modelo económico basado en una economía social de mercado establecido en la constitución de 1993, funciona bien y en todo caso se debería seguir perfeccionando, ya que los resultados evidencian solidez en la institucionalidad económica y particularmente a nivel macroeconómico, a diferencia de las instituciones políticas que tal como lo impone la realidad misma, se requiere de una reforma integral que implique reformas como la política, constitucional, judicial, electoral, laboral, del sistema de control gubernamental, el sistema pensional, la administración pública, entre otras.

Asimismo, en la tabla sintética de la Figura 17 se presenta una seria contradicción referida al hecho de considerar al Perú entre los países con un nivel alto en el IDH, ya que el componente de riqueza de dicho índice refleja la riqueza medida por el ingreso nacional bruto per cápita en dólares internacionales que se calcula dividiendo el PBI total por la población económicamente activa. Dicho ingreso alcanzó en el Perú a US\$ 6,677 en el 2021, lo que no se condice en absoluto con la realidad objetiva en el país, ya que según datos del INEI, el 2021 la incidencia de pobreza monetaria alcanzó el 25.9% de la población del país (pobreza no extrema: 21.8% y pobreza extrema: 4.1%), cifras que se ubican por encima de las tasas previas a la

pandemia en el 2019, que registraron un 20.2 % de incidencia de pobreza monetaria (pobreza no extrema: 17.3% y pobreza extrema: 2.9%); y que además nos sugieren expectativas pesimistas para el año 2022, debido principalmente al incremento de la inflación a un 8.46% en dicho año, la más alta desde 1996 (11.84%). Esta preocupante situación nos evidencia que el problema radica definitivamente en la deficiente distribución de la riqueza, que genera mayor desigualdad social, vulneración de derechos e inestabilidad política, y, por consiguiente, mayores niveles de violencia social y criminalidad en el país.

### Conclusiones

La corrupción en sus distintas modalidades (soborno, malversación de fondos, lavado de dinero, evasión de impuestos, clientelismo, etc.), ha sido y sigue siendo hasta hoy, el principal factor que ha obstaculizado el desarrollo del Perú a lo largo de su historia. Al respecto, diversos estudios e investigaciones sobre el impacto de la corrupción en el desarrollo del país, que abarcan periodos desde los albores de la república hasta nuestros días evidencian que el perjuicio económico promedio anual estimado de la corrupción es alrededor del 30 y 40 % del gasto presupuestal y entre el 3 y 4.4 % del PBI, lo que constituye aproximadamente un 40 a 50% de las posibilidades de desarrollo del país.

Los efectos de la corrupción en el Perú han sido devastadores, ya que, ha generado: (i) la desconfianza de la población en sus autoridades hasta el punto de haberse normalizado en el imaginario colectivo la idea de un país que tiene que elegir siempre: *entre autoridades cuestionadas y roben, pero que hacen obra* o limitarse a elegir *el mal menor*; (ii) el desencanto ciudadano por la política, que ahuyenta a los mejores profesionales del servicio público y a la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas; (iii) un enorme perjuicio económico al Estado originando así mayores niveles de pobreza, desigualdad, informalidad y exclusión; y (iv) el cuestionamiento de la democracia como sistema de gobierno por su ineficacia para solucionar las demandas ciudadanas y lograr el bien común.

La otra pandemia en el Perú: la corrupción, está muy lejos de ser erradicada, a pesar de ciertas medidas adoptadas por algunos gobiernos como es el caso del fortalecimiento de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control en el 2018, es más, la tendencia de la corrupción es incremental tornándose así en un problema nacional de carácter sistémico y estructural y que, por lo tanto, requiere de soluciones o reformas estructurales,

particularmente en el ámbito político, electoral, económico, tributario, laboral, jurídico, educacional, control público, y en la administración pública.

En términos prácticos, la administración pública en el Perú es un mosaico híbrido y anticuado de diversos modelos de gestión poco articulados y lógicas culturales superpuestas, ya que los 19 sistemas funcionales (ministerios) y los 11 sistemas administrativos transversales que la conforman, evidencian serias carencias en la gobernanza de su interoperabilidad. Estos modelos de gestión coexistentes son: (i) el burocrático de cultura “eficientista”; (ii) el gerencial de corte empresarial; (iii) y con una alta dosis de los vicios del modelo clientelar de índole arbitrario. Esta situación ha generado no solo confusión, sino también corrupción e ineficiencia en la prestación de bienes y servicios de calidad a los ciudadanos.

La crisis sistémica que atraviesa el país tiene en la corrupción a uno de sus principales factores desencadenantes. Este hecho, paradójicamente constituye una oportunidad histórica ineludible para hacer frente a los cuestionamientos de la democracia como forma de gobierno, lo que no solo demandará eximirnos de sectarismos, dogmatismos y confrontaciones políticas, sino que además, nos exigirá consolidar el Estado democrático de derecho pensando siempre que el Perú es de todos, y, por tanto, corresponde no solo los políticos sino también a la sociedad en su conjunto, participar en su engrandecimiento y desarrollo territorial sostenible e inclusivo, tomando las mejores decisiones colectivas reflejadas en políticas públicas eficaces orientadas al cierre de brechas en acceso a servicios públicos e infraestructura, las cuales se han ampliado debido tanto a factores externos relacionados con la pandemia de la COVID-19 desde marzo 2020 y la guerra ruso ucraniana desde febrero 2022, como a factores internos propios de la inestabilidad política y social sistémica que atraviesa el país desde el año 2016.

La corrupción, es ciertamente, un problema complejo y sistémico en el Perú, puesto que, “...lejos de ser únicamente un fenómeno jurídico, económico o policial, es también un fenómeno cultural” (Mujica, 2011, p. 32) “...donde se entremezclan prácticas como el nepotismo, el abuso de poder y la malversación de fondos públicos con estructuras particulares de reciprocidad y de poderes locales.” (Huber, 2007, p. 46); por lo se requiere entenderla como una práctica social o modo de relacionarse, con un sentido y una lógica de acción propias, es decir, contextualizándola. De ahí que, urge la solución integral de sus causas raíces para crear, arraigar y desarrollar una auténtica cultura ciudadana de intolerancia contra la corrupción, para enfrentar: la depreciación de la integridad personal, el declive de la sensibilidad ética, la falta de vocación de servicio público, el escaso valor para denunciar los actos de corrupción, la falta de transparencia y rendición de cuentas en el manejo de recursos públicos, la carencia de

criterios morales para promocionar o ascender profesionales socavando o destruyendo la meritocracia, la escasa o nula rigurosidad en las decisiones para sancionar actos de corrupción en las instituciones públicas, entre otras causas.

### Recomendaciones

Establecer observatorios de políticas públicas en las principales entidades públicas con el propósito de realizar el seguimiento estrecho, permanente y oportuno de los procesos de formulación de políticas públicas en el Estado, asimismo, crear gabinetes del futuro o centros de pensamiento estratégico de carácter técnico especializado en las entidades estatales con iniciativa legislativa (poder legislativo, poder ejecutivo, poder judicial); a fin de elevar la calidad de las políticas públicas y alinearlas con las 35 políticas de Estado vigentes y los 4 objetivos nacionales establecidos en el PEDN al 2050.

Fortalecer los mecanismos de prevención, control y supervisión en las contrataciones estatales de bienes, servicios y obras públicas, así como en los procesos de fiscalización en las contrataciones con el Estado elevando los niveles de transparencia y rendición de cuentas públicas, con la finalidad de erradicar la tolerancia a la corrupción y la impunidad de los corruptos de *cuello blanco* en el aparato estatal y en el sector privado.

Construir y consensuar un pacto político-social y empresarial bajo el liderazgo y conducción del Acuerdo Nacional con el propósito de repensar el futuro del Perú hacia el 2050, promoviendo el modelo de las 5 hélices para el desarrollo sostenible y la innovación, el cual comprende 5 hélices o subsistemas: (i) Estado; (ii) Sociedad civil; (iii) Empresa; (iv) Academia; y (v) Entorno natural; para impulsar los procesos de reforma pendientes en el Estado (política, electoral, económica, tributaria, laboral, jurídica, educacional, control público, y en la administración pública) generando y promoviendo así el desarrollo territorial sostenible e inclusivo del país.

Llevar adelante reformas profundas en la política y en la administración pública. La reforma política orientada a renovar la clase política actualmente muy desacreditada y tomando como referencia el informe final de la comisión de alto nivel para la reforma política constituido el 2019 y revisado por las comisiones de constitución y reglamento del Congreso de la República. Las recomendaciones de dicho informe contemplan: (i) el restablecimiento de la bicameralidad; (ii) la racionalización de la cuestión de confianza, la censura ministerial y la disolución del Congreso; (iii) la renovación parcial de la Cámara de Diputados a mitad del

mandato; (iv) la eliminación de la causal de vacancia por permanente incapacidad moral del presidente de la República; (v) la modificación del período de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional; (vi) el establecimiento de los procedimientos y mayorías para las insistencias legislativas; (vii) la posibilidad de candidatura simultánea a la presidencia y al Congreso; y (viii) la elección del Congreso en segunda vuelta presidencial. Así también, se propone una reforma de la administración pública que implique migrar hacia un modelo de gestión integrado, sinérgico y renovado, combinando las fortalezas de los modelos burocrático automatizado, gerencial *smartificado*, y el modelo *smartificado* de gobernanza; de tal manera de capitalizar y fusionar las lógicas culturales “eficientista”, empresarial, y de inteligencia institucional que proponen dichos modelos. El nuevo modelo integrado de gestión plantea al mismo tiempo la erradicación del anticuado modelo clientelar por su carácter pernicioso en las instituciones.

Adoptar un modelo propio de formulación de políticas públicas en la administración pública, sustentado en ciertos criterios esenciales: (i) construcción de políticas basadas en evidencia (investigación); (ii) orientación al cierre de brechas de acceso a servicios públicos y de infraestructura priorizadas técnicamente; (iii) elaboración de políticas públicas con participación ciudadana, particularmente de los beneficiarios finales y los grupos terciarios afectados; (iv) alineamiento con las políticas de Estado y los objetivos nacionales del PEDN al 2050; y (v) fortalecimiento de la meritocracia para consolidar un servicio civil comprometido con el Estado y no con algún gobierno o interés particular, ya que finalmente este personal profesional de carrera asumirá la responsabilidad de diseñar e implementar las políticas públicas.

Generar y desarrollar, desde muy temprano, en el seno del binomio escuela-familia, un entorno intolerante a la corrupción mediante una educación en valores basados en la peruanidad para generar una firme conciencia social y ética, así como una sólida ciudadanía activa en las futuras generaciones. Solo así, podremos asegurar, como sociedad responsable, una inmunización masiva y efectiva para hacer frente a la otra pandemia del Perú: la corrupción, y que, aunque sus efectos se perciban solo en el largo plazo, sí se sentarán las bases para que en el mediano y largo plazo se logre internalizar en el imaginario colectivo popular las 4 *íes* para luchar contra la corrupción y prevenirla: *más Información, más Integridad, menos Impunidad y menos Indiferencia*.

## Referencias

- Aguilar, L. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. México D.F., México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado de [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/CM\\_25-Aguilar.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/CM_25-Aguilar.pdf)
- Bobbio, N. (1996). *El futuro de la democracia*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (2022). *Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050*. Recuperado de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3456284/PERU%20Plan%20Estrat%C3%A9gico%20de%20Desarrollo%20Nacional%20al%202050%20-%20versi%C3%B3n%20sin%20diagramar.pdf>
- Contraloría General de la República (2022). *Incidencia de la corrupción e inconducta funcional, 2021. Documento de investigación*. Recuperado de: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3908436/Incidencia%20de%20la%20corrupci%C3%B3n%20e%20Inconducta%20funcional%2C%202021.pdf.pdf?v=1670282088>
- Camou, A. (2013). *Gobernabilidad y democracia*. México: Instituto Federal Electoral. Recuperado de [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosDivulgacion/2015/cuad\\_6.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosDivulgacion/2015/cuad_6.pdf)
- Decreto Supremo N° 103-2022-PCM, que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, publicado en el diario oficial "El Peruano", el 21 de agosto 2022
- Decreto Supremo N° 095-2022-PCM, que aprueba el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, publicado en el diario oficial "El Peruano", el 28 de julio 2022
- Decreto Supremo N° 180-2021-PCM, que aprueba la Estrategia de Integridad del Poder Ejecutivo al 2022 para la Prevención de Actos de Corrupción, publicado en el diario oficial "El Peruano", el 10 de diciembre 2021
- Decreto Supremo N° 044-2018-PCM, que aprueba El Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, publicado en el diario oficial "El Peruano", el 26 de abril 2018
- Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, que aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, publicado en el diario oficial "El Peruano", el 14 de setiembre 2017
- Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de ministros, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 28 de febrero 2017



- Expansión/Datos macro.com (2022). Índice de desarrollo humano. Disponible en <https://datosmacro.expansion.com>
- Fernand, P., Pastás, E. (2022). *Corrupción y crecimiento económico en América Latina y el Caribe*. Barranquilla, Colombia: Universidad del Norte. Recuperado de: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/318/3183287003/3183287003.pdf>
- Huber, L. (2007). *Hacia una interpretación antropológica de la corrupción*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos. Revista Economía y Sociedad, Edición 66, pp. 44-51. Recuperado de <https://cies.org.pe/wp-content/uploads/2016/07/06-huber.pdf>
- Huntington, S. (1968). *El orden político en las sociedades de cambio*. Massachusetts, Estados Unidos de América: Cambridge. Recuperado de [http://www.ula.ve/ciencias-juridicas-politicas/images/NuevaWeb/Material\\_Didactico/MarcosRosales/MarcosRosal es/dictaduraliteratura/207035148-El-Orden-Politico-en-las-Sociedades-en-Cambio-Sa muel-Huntington.pdf](http://www.ula.ve/ciencias-juridicas-politicas/images/NuevaWeb/Material_Didactico/MarcosRosales/MarcosRosal es/dictaduraliteratura/207035148-El-Orden-Politico-en-las-Sociedades-en-Cambio-Sa muel-Huntington.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2022). *Evolución de la Pobreza Monetaria 2010-2021: Informe Técnico*. Lima, Perú: INEI. Recuperado de [https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digiales/Est/pobreza2021/Pobreza2021.pdf](https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digiales/Est/pobreza2021/Pobreza2021.pdf)
- Jiménez, G., Ramírez, C., (2008). *Gobierno y Políticas Públicas*. Bogotá, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública. Recuperado de <http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/uploads/2017/10/1-Gobierno-y-Politica-Publica.pdf>
- Lascoumes, P., Le Gales, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris, Francia: Presses de Sciences. Recuperado de <https://ec56229aec51f1baff1d-185c3068e22352c56024573e929788ff.ssl.cf1.rackcdn.com/attachments/original/6/1/9/002591619.pdf>
- Malamud, C., Nuñez, R., (2021). *La crisis de la democracia en América Latina, 2019-2021*. Alcalá de Henares, España: Real Instituto Elcano. Recuperado de <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari88-2021-malamud-nunez-la-cri sis-de-la-democracia-en-america-latina-2019-2021.pdf>
- Mujica, J. (2011). *Micropolíticas de la corrupción: Redes de poder y corrupción en el palacio de justicia*. Lima, Perú: Asamblea Nacional de Rectores.

- Procuraduría General del Estado (2022). *El avance de la corrupción desde la perspectiva de la defensa jurídica del Estado. Informe temático 2022*. Recuperado de: <https://procuraduriaanticorruptcion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2022/09/1-la-corrupcion-en-los-gobiernos-regionales-informe-v05.pdf>
- Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos. Recuperado de: <https://documentos.memoriayciudadania.org/api/files/1499767039892xjbm50f79167uobb227ggy14i.pdf>
- Shack, N., Pérez, J., y Portugal, L. (2021). *Incidencia de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú 2020. Documento de política en control gubernamental. Contraloría General de la República*. Lima, Perú: Biblioteca nacional del Perú. Recuperado de [https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento\\_trabajo/2021/iNCIDENCIA\\_DE\\_LA\\_CORRUPCION\\_Y\\_LA\\_INCONDUCTA\\_FUNCIONAL\\_2020.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2021/iNCIDENCIA_DE_LA_CORRUPCION_Y_LA_INCONDUCTA_FUNCIONAL_2020.pdf)
- Shack, N., Pérez, J., y Portugal, L. (2020). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria. Documento de política en control gubernamental. Contraloría General de la República*. Lima, Perú: Contraloría General de la República. Recuperado de: [https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento\\_trabajo/2020/Calculo\\_de\\_la\\_Corrupcion\\_en\\_el\\_Peru.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/Calculo_de_la_Corrupcion_en_el_Peru.pdf)
- Zavala, J. (2013). *Apuntes sobre la historia de la corrupción*. Monterrey, México: Universidad Autónoma de Nuevo León. Recuperado de [http://eprints.uanl.mx/3759/1/Apuntes\\_sobre\\_la\\_historia\\_de\\_la\\_corrupcion.pdf](http://eprints.uanl.mx/3759/1/Apuntes_sobre_la_historia_de_la_corrupcion.pdf)