



Sí a la Lucha contra la Corrupción ...¡con transparencia y autonomía!

El mejor antídoto contra la corrupción es la transparencia. Frente a los últimos escándalos suscitados por irregularidades y actos de corrupción en los diferentes niveles de gobierno, en CAD Ciudadanos al Día miramos con optimismo la creación de la Oficina Nacional Anticorrupción (ONA), según D.S. N° 085-2007-PCM publicado el 19 de octubre. Sin embargo, nos preguntamos: ¿Tendrá la nueva oficina la autonomía necesaria para fiscalizar a todos los órganos del Poder Ejecutivo, incluso a la misma PCM? ¿Cómo medir la eficiencia de este nuevo ente? ¿Por los casos de corrupción que detecte o por los casos de corrupción que evite que se den? ¿Se podrán establecer las bases para un Sistema Nacional Anticorrupción? ¿Qué se requiere?

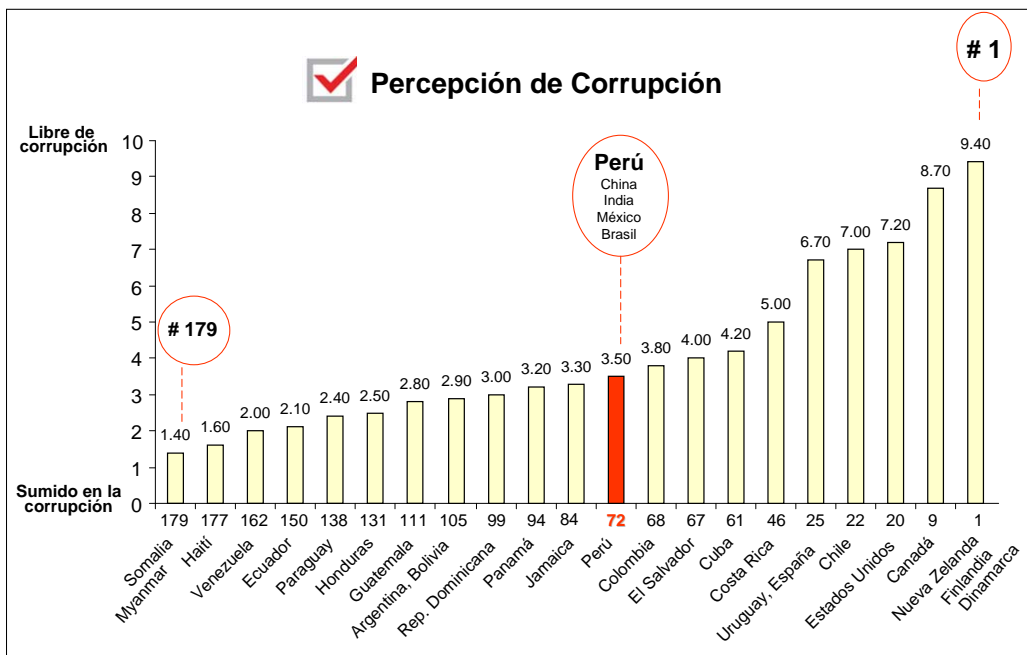
Este Boletín CAD analiza la creación de esta nueva institución y propone algunas medidas fundamentales que deben ser tomadas en cuenta para optimizar su labor.

Índice

	Pág.
Nos estamos quedando en Transparencia	1
Necesidad de garantizar la autonomía de la ONA.....	3
¿Cómo se medirá la eficiencia de la Oficina Nacional Anticorrupción?.....	4
¿Cuál es la propuesta de la ONA?	5
Algunas lecciones de la experiencia previa.....	6
Algunas recomendaciones que la ONA debe impulsar.....	6

Nos estamos quedando en Transparencia...

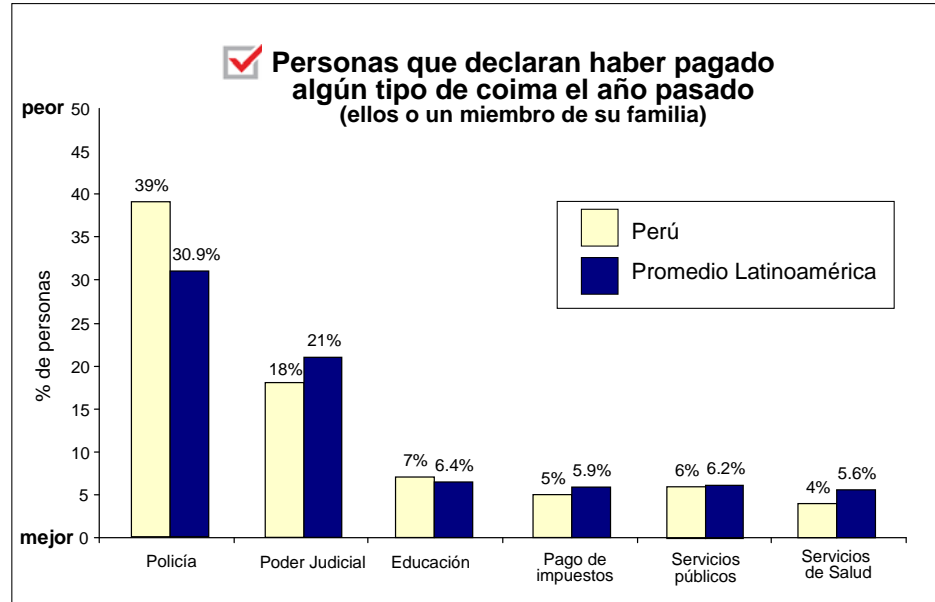
Pese a los últimos esfuerzos en materia anticorrupción, la situación en nuestro país no ha sido revertida. Prueba de ello son las cifras de la organización Transparencia Internacional, que según su Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2007, el Perú se ubica en un preocupante puesto 72, junto con China, India, México y Brasil, por debajo de países como Costa Rica, Chile, España y Uruguay. El Índice de Transparencia Internacional, que analiza las percepciones sobre la corrupción en el sector público en 180 países y territorios, clasifica a los países en una escala de cero a diez, donde el cero indica altos niveles de corrupción percibida y, el diez, niveles bajos. El Perú tiene un 3,50.



Fuente: Transparencia Internacional. Índice de Percepción de la Corrupción 2007
Elaboración CAD Ciudadanos al Día

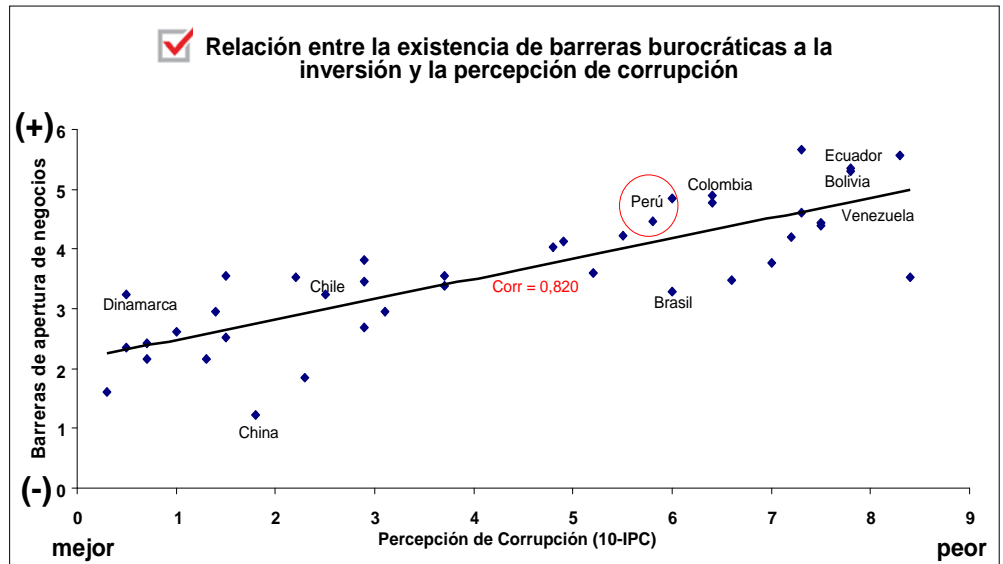


La visión del ciudadano
Según el Barómetro Global de la Corrupción del 2006, también de Transparencia Internacional, los mismos ciudadanos reportan un alto nivel de corrupción en las entidades estatales a través de algún tipo de coima que pagaron que pagar: 39% en la Policía y un 18% en el Poder Judicial.



Elaboración CAD Ciudadanos al Día
Fuente: Global Corruption Barometer, 2006

La visión del empresario
Según los estudios de Transparencia Internacional y Economic Freedom of the World 2002, también en el sector empresarial, mientras más barreras burocráticas se presenten, mayor es la percepción de corrupción, que afecta el buen clima de negocios.



Fuente: Economic Freedom of the World 2002 y Transparency International
Elaboración: International Finance Corporation (IFC)



Esta realidad nos plantea un reto frente al cual tenemos que invertir como sociedad en una institucionalidad basada en la **transparencia** y la **autonomía** para luchar contra corrupción y lo que ésta acarrea: pérdidas económicas, baja autoestima social e inequidades.



Necesidad de garantizar la autonomía de la ONA

Anticorrupción como política. La anticorrupción es una política de Estado que el gobierno ha puesto en agenda y en ese sentido, transversal a todas las entidades. Asimismo, existen instituciones que especialmente se dedican a vigilar, monitorear y fiscalizar en temas de corrupción: la Defensoría del Pueblo, OCMA, ODICMAS, Contraloría General del República y la Oficinas de Control Interno de las instituciones, así como el Poder Judicial. En este contexto, se crea la ONA para fortalecer el rol de estas instituciones y para coordinar y liderar estos esfuerzos. Sin embargo, creemos que hay que fortalecer los presupuestos de dichas instituciones para garantizar su autonomía.

Independencia. Esta nueva institución que según mandato tiene autonomía técnica y funcional, no cumplirá sus funciones si no goza de autonomía administrativa, presupuestaria y de gestión, pues estar subordinada a un ministerio u otra entidad pública podría limitar su independencia. En particular, la independencia funcional puede evitar que la ONA enfrente presiones partidarias al momento de emitir informes o dictámenes en casos políticamente sensibles. Esta institución debe ser independiente, no politizada, eficaz y debe recibir una partida presupuestal de forma regular y consistente, sin que la voluntad política sea un factor determinante para la designación de dichos fondos.

Autonomía administrativa. En este caso, al estar adscrita a la PCM tendrá vigilancia sobre el 11% de las instituciones del Poder Ejecutivo, las que representan el 69% de la decisión de gasto, ya que son instituciones administradas directa o indirectamente por esta instancia o por algún designado del presidente¹. El anterior Consejo Nacional Anticorrupción, dependía del Ministerio de Justicia y debido a que no era Unidad Ejecutora no se podía apreciar su importancia presupuestaria. El único dato, según su página web, es que estableció S/. 571,848 (0,8% del presupuesto del Minjus) como presupuesto de gasto, pero no existe información de años anteriores.

Autonomía presupuestaria. Otra prueba de que estaría en peligro la autonomía presupuestal, es que la norma establece que el Jefe puede Designar a su Subjefe (Ar. 8 inc. d) y personal (Ar. 8 inc. e) y que debe presentar un Manual de Operaciones, no obstante no determina el Cuadro de Asignación de Personal – CAP, por lo que no tiene independencia presupuestal y el tamaño de la ONA en términos de personal no queda claro.

Autonomía en la comunicación. Asimismo, la nueva institución debe tener autonomía de comunicación con el público, si bien en la norma se indica que debe presentar un informe anual ante el Consejo de Ministros (Ar. 3 inc e) también se deben comunicar los resultados y presentar una rendición de cuentas a los ciudadanos y a las otras instancias del gobierno, tales como el Poder Legislativo y Judicial. Finalmente, aunque en sus principios de actuación (Art 4) se indica que ejercerá sus atribuciones en atención a los principios de subsidiaridad, discrecionalidad, gratuidad, inmediatez, celeridad y eficacia, no se hace ninguna mención a la necesidad de publicidad y exigencia de transparencia en todos los procesos.

El mandato de la ONA garantiza su autonomía técnica y funcional. Sin embargo, está pendiente asegurar:



- ✓ Su autonomía administrativa y presupuestal (ser una unidad ejecutora)
- ✓ Su autonomía para la rendición de cuentas públicas frente a la ciudadanía y el Congreso (no sólo frente al Gabinete)
- ✓ Su autonomía de gestión y visión (no ser parte de la esfera política)

¹ Ver Boletín CAD N° 27: ¿Centralización de Compras del Estado, una solución?, publicado el 9 octubre del 2007 (http://www.ciudadanosaldia.org/press/1007/boletin_091007.pdf)



¿Cómo se medirá la eficiencia de la Oficina Nacional Anticorrupción?

¿Cómo se medirá la gestión de la Oficina Nacional Anticorrupción? ¿Por los casos de corrupción que detecte o por los casos de corrupción que evite que se den? Se ha demostrado que los sistemas de sanción no sirven de nada si no se extirpan las condiciones para que la corrupción exista. En este sentido, la sanción genera un entorno libre de corrupción siempre y cuando sea parte de un proceso donde se prevenga, es decir, donde haya transparencia y donde las oportunidades de corrupción sean mínimas.

CAD Ciudadanos al Día plantea tres líneas de trabajo sobre las cuales se debe asentar la fiscalización. Líneas en las cuales se debe focalizar esfuerzos y las cuales se deben medir para evaluar si la lucha contra la corrupción está siendo eficiente:

1 Entorno Generar un **entorno** en el que la corrupción no tenga razón de ser. Es decir, donde no se den las condiciones para que los casos de corrupción existan. En este sentido, se deben garantizar:

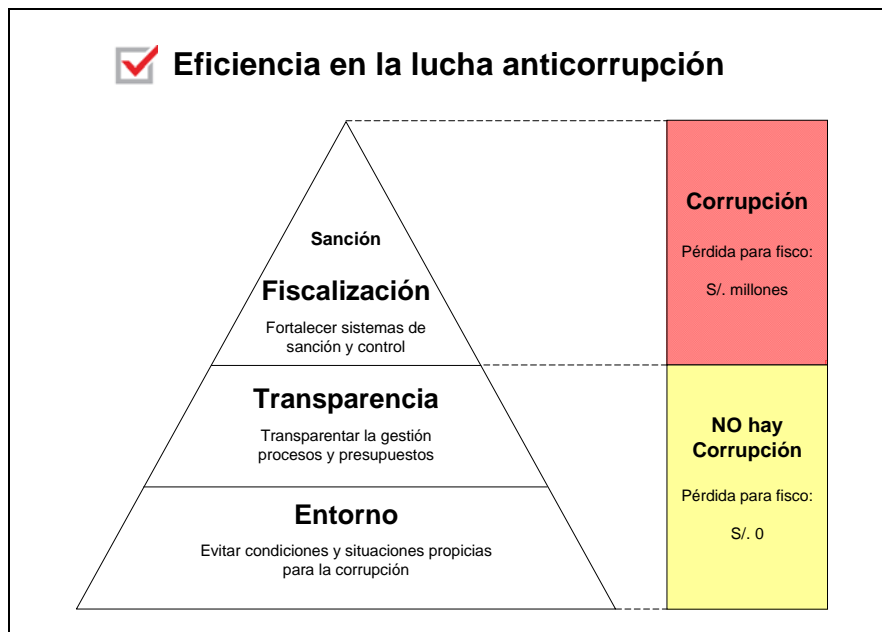
- ✓ Procesos claros y sencillos donde el ciudadano no “tenga que” dar coimas por recibir un servicio al cual tiene derecho
- ✓ Funcionarios calificados y bien remunerados que no “tengan que” aceptar y/o pedir coimas por brindar un servicio a un ciudadano

2 Transparencia Impulsar la **transparencia** en todos los ámbitos de las instituciones públicas. En este sentido, se deben garantizar:

- ✓ Información clara sobre los trámites que deben realizar los ciudadanos
- ✓ Cumplir con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información
- ✓ Publicar toda su información en su portal web

3 Sanción Fortalecer los sistemas de control y **sanción**. En este sentido, se debe garantizar:


- ✓ Sanciones claras y efectivas contra los que incurren en casos de corrupción
- ✓ Procesos predecibles de sanción y control
- ✓ Igualdad ante la ley



Elaboración: CAD Ciudadanos al Día

¿Cuál es la propuesta de la ONA?

Prevención y Vigilancia. La Oficina Nacional Anticorrupción estará encargada de prevenir, investigar, coordinar, vigilar y promover la ética pública y la lucha contra la corrupción a través de medidas preventivas, la investigación de oficio o a iniciativa de parte así como la formulación, monitoreo y supervisión de políticas públicas sobre la materia. Aunque muchas de sus funciones son muy similares a las que tenía el Consejo Nacional Anticorrupción, destacan entre ellas la presentación de un Informe Anual de resultados ante el Consejo de Ministros, la elaboración de indicadores para verificar los avances en materia de ética pública y anticorrupción, así como la puesta en conocimiento de los Procuradores Públicos del Poder Ejecutivo los hechos presumiblemente delictivos a efectos de que procedan de acuerdo a sus atribuciones.

 ¿Las atribuciones de la ONA responden a estas tres líneas de trabajo?	
Tipo de medidas	Funciones o atribuciones ONA (DS N°285-2007-PCM)
Sanción	c) Iniciar investigaciones de oficio o a solicitud de los particulares o los funcionarios y los servidores públicos que presenten sus respectivas denuncias, de acuerdo al procedimiento que establezca su Manual de Operaciones, lo que le permitirá intervenir en forma discrecional y subsidiaria en los casos cuya trascendencia así lo justifique. k) Efectuar en los casos en los que estime necesario el análisis, tratamiento y transmisión de la información que requiera para prevenir y detectar el lavado de dinero o activos, para lo cual podrá solicitar la información correspondiente a la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú, debiendo guardar reserva sobre la misma. l) Poner en conocimiento de los Procuradores Públicos del Poder Ejecutivo los hechos presumiblemente delictivos de los que tome conocimiento a efectos de que procedan de acuerdo a sus atribuciones.
Transparencia	a) Desarrollar medidas de prevención de la corrupción que incidan especialmente en el acceso a la información pública, la transparencia y la vigilancia ciudadana. e) Presentar un Informe anual ante el Consejo de Ministros, que de cuenta de los avances, resultados, perspectivas y que proponga una agenda de trabajo común con las demás entidades públicas que tienen competencia sobre esta material.
Entorno	b) Promover la ética en la función pública. d) Elaborar el Plan Nacional sobre ética pública y lucha contra la corrupción, que contenga medidas para prevenir, investigar, promover una ética pública, la vigilancia ciudadana y erradicar la corrupción. f) Formular, monitorear y supervisar las políticas públicas sobre ética y anticorrupción g) Elaborar indicadores para verificar los avances en materia de ética pública y anticorrupción. h) Establecer incentivos para fomentar buenas prácticas en los funcionarios y servidores públicos. i) Coordinar con las instituciones de la sociedad civil para el mejor desarrollo de sus funciones. j) Establecer las bases para la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción integrado por las instituciones del Estado que tienen competencia para ello. m) Las demás que señale su Manual de Operaciones y que sean acordes con los fines de su creación.

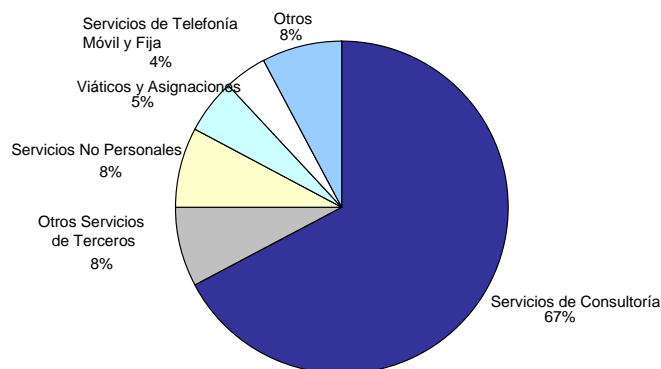
Algunas lecciones de la experiencia previa

- ✓ El presupuesto actual del CNA es de S/. 571,848 (0.8% del Presupuesto Institucional Modificado del Ministerio de Justicia)
- ✓ Al no ser una Unidad Ejecutora, el CNA no tiene independencia para la contratación de personal pues depende del Minjus
- ✓ La mayor parte del presupuesto del CNA se traslada a Servicios de Consultoría, Servicios de Terceros y Servicios No Personales
- ✓ Esto podría suponer que al no ser Unidad Ejecutora independiente con capacidad de contratación de personal, tuvo que contar con un staff bajo contrato a plazo.



Presupuesto 2007 Consejo Nacional Anticorrupción

Distribución del Gasto del CNA



Total: S/. 571,848

Fuente: MEF (SIAF-SP), Minjus, CNA
Elaboración CAD Ciudadanos al Día

Algunas Recomendaciones que la ONA debe impulsar

Con respecto al entorno

- ✓ Simplificación de trámites a todo nivel. Simplificar y modernizar los servicios donde existe interacción entre el funcionario y el ciudadano/empresa (recepción de demandas y escritos, trámite documentario, archivo, devolución de tasas judiciales, etc.). Especialmente, simplificar los trámites más frecuentes reduciendo los puntos de contacto entre el ciudadano y el policía. Considerar acceso de información del DNI en sistema policial y sustituir el trámite de la denuncia policial por una declaración jurada.
- ✓ Integrar la base de datos del RENIEC con el resto de instituciones del Estado para simplificar trámites.
- ✓ Simplificar los principales procedimientos administrativos del TUPA (en términos de requisitos y costos) y publicarlo oportunamente
- ✓ Informar sobre los procedimientos relaciones a dichos servicios.
- ✓ Mejorar sistemas de atención al ciudadano incluyendo recepción de quejas, sistematización y atención oportuna y eficaz a las mismas.

- ✓ Crear un sistema de incentivos (incremento presupuestal) por parte del MEF para las instituciones que reduzcan costos en los servicios del ciudadano

Con respecto a la transparencia

- ✓ Monitorear y evaluar el mantenimiento y actualización permanente de la información que deben contener los portales de todas las instituciones que cuenten con un Oficina de Control Institucional (OCI), en el marco de lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública.
- ✓ Monitorear el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la información y de la Ley de Simplificación de Trámites en Gobiernos Locales
- ✓ Revisar nuestro sistema de sanciones administrativas y penales por violación e incumplimiento a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.
- ✓ Publicar en línea la versión del SIAF para gobiernos locales (como mínimo de aquellos que perciben más de un millón de soles de presupuesto anual) y mejorar, ampliar y simplificar el SIAF-Sector Público (MEF)
- ✓ Presentar mensualmente información agregada sobre compras por sectores y por actividad económica. (CONSUCODE)
- ✓ Rendir cuentas de la gestión y presentación de los objetivos y metas anuales al inicio de cada año (memoria anual). Reportar mensualmente la ejecución presupuestal y la ejecución de los contratos y adquisiciones llevados a cabo.
- ✓ Elaborar una línea de base de los principales indicadores de pobreza por distrito, medir su avance y contar con una nueva medición antes que termine el período de la gestión municipal, regional y gubernamental (INEI)

Con respecto a la sanción

- ✓ Revisar, simplificar y mejorar los procesos vinculados a la recepción, investigación y sanción de denuncias sobre corrupción.
- ✓ Vincular los Órganos de Control Institucional (OCIs) presupuestal y administrativamente a la Contraloría General de la República (CGR), consolidando su autonomía y fortaleciéndolos.
- ✓ Capacitar y fortalecer la labor de la Secretaría Permanente de Derechos Humanos, la Defensoría del Policía, la Oficina de Asuntos Internos y la Inspectoría General.
- ✓ Aprobar la Ley de protección a denunciantes
- ✓ Publicar las sanciones que realiza el Poder Judicial, la OCMA, las sentencias de juzgados, las salas superiores, la Contraloría, el Ministerio del Interior, Indecopi, Sunat y el Tribunal Fiscal a través de un sistema web de acceso público

23 de octubre, 2007