

# MESA DE PARTES



**INFORME**  
TRIMESTRAL 2021

## Ética, justicia y lucha contra la corrupción

Muchos temas preocupan y saltan a la palestra en esta campaña electoral. Pandemia, vacunas y reactivación económica se encuentran como inmediatos, por lo que no mencionarlos sería ignorar los problemas que nos aquejan. Sin embargo, existen tópicos que, si bien urgentes, no son discutidos con el interés y la determinación que se requiere, tanto desde el Estado como por los candidatos.

Problemas como el valor de la ética o la situación actual del sistema de justicia han quedado relegados a menciones puramente formales. Es por ello que si alguno de estos tópicos llega a resaltar se debe generalmente a algún escándalo o discurso populista - no ético- que apunta a endurecer penas y/o generar más burocracia absurda, mas no a ocuparse del problema de manera integral. Es necesario detenernos en estos temas, repensarlos y ponerlos en agenda para así poder construir propuestas de solución que se sostengan en el tiempo y se ocupen no solo de las consecuencias, sino de las causas a todo nivel.

Además, se debe de poner en valor la importancia de las ideas y mediante ello establecer vínculos con la realidad y sus problemas, puesto que si no se tiene un horizonte claro todo lo que se haga para mejorar la situación actual quedará en el papel. Por ello, el primer paso debe ser ocuparnos de la ética y de la justicia, comprender estos conceptos en una dimensión más amplia, ponerlos como prioridad en el debate público y a partir de ello hacer frente a nuestra tan compleja realidad.

Si algo ha quedado en claro en los últimos tiempos, como lo sucedido en el caso denominado “*vacunagate*”, es que no tenemos muy en claro las diferencias existentes entre una contravención ética y una contravención legal. La primera, en el común de nuestros pensamientos, siempre queda soslayada como algo abstracto, etiquetada solamente como una “falta” y, por lo tanto, sin *enforcement*; mientras que las

contravenciones legales, como los delitos, van a parar al sistema de administración de justicia y generalmente se recibe una pena.

Ante ello emerge la palabra anticorrupción, que intenta englobar los esfuerzos en la lucha contra este fenómeno. Es decir, mediante esta bandera se pretende solucionar todos los males que nuestro país enfrenta en términos de ética y justicia ignorando por completo que la corrupción no es sino un síntoma de que algo más sustancial está fallando. Claramente la ética no solo se ocupa de la corrupción, por lo que también conviene hacer distinciones sobre este punto, y la justicia no se agota en el Poder Judicial, sino que aborda una serie de instituciones.

Queda claro entonces que es de suma importancia ocuparse de estos conceptos con más detalle y entender la manera en que aquellos inciden en nuestra realidad. Para ello, es crucial tener consciencia de que la lucha contra la corrupción no es un fin en sí mismo, sino un ámbito en donde -como instrumento- debe de llamar la atención para mejorar instituciones como la justicia en el Perú, amén de reforzar campos del saber indispensables como la ética. Entonces, y teniendo en cuenta nuestro actual contexto, qué mejor manera de hacerlo frente a las propuestas de campaña de los candidatos a la presidencia de la República, quienes deberían de ostentar una visión del país que tenemos y el que queremos.

Desde el Consejo Privado Anticorrupción nos hemos venido ocupando de estos aspectos no desde esta semana ni a partir del vergonzoso caso “*vacunagate*”. Esto es parte de nuestro propósito: ayudar al país en el impulso de la ética y la lucha contra la corrupción.

## **Metodología de análisis de los planes de gobierno**

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) requiere que los planes de gobierno se enmarquen dentro de un formato (por lo tanto, acotado); sin embargo, esto no debería llevarnos a la consignación simplista de poner frases sin sentido y sin sustento. Por ello,

más allá de la revisión de los planes de gobierno en las partes que competen a este análisis (ética, reforma del sistema de justicia y lucha contra la corrupción), nos hemos apoyado en las distintas intervenciones de los candidatos en medios de prensa, en donde deberían de aclararse, sustentarse y explicarse las propuestas del formato.

## Lucha contra la corrupción en los planes de gobierno

Ya se ha mencionado que la corrupción es sobre todo un síntoma, una consecuencia de que algo no está funcionando bien. Sin embargo, la forma en cómo los planes de gobierno pretenden luchar contra la corrupción parece entender el fenómeno en otros términos, más propiamente como un fin en sí mismo. Cuando vemos a la lucha contra la corrupción como un fin en sí mismo o como la causa del problema entonces tenemos respuestas punitivas, de mayor burocracia, que dejan de lado la prevención en escasos márgenes. Aquí un gráfico que resume lo mencionado<sup>1</sup>.



Estudio realizado por CPA | Febrero 2021



<sup>1</sup> Pueden encontrar este gráfico y más información relevante en <https://tuvotocuenta.pe/>

Así, tenemos 11 partidos de un total de 18 que se enfrascan en proponer más Estado; 6 consideran pertinente tener más leyes y que estas sean más severas; y solo 3 tienen propuestas que apuntan a la prevención.

Vemos entonces que la lógica de luchar contra la corrupción no ha cambiado mucho en estos años. El interés de los partidos va, por un lado, en agrandar el aparato estatal, lo que parece demostrar que no han notado que es justamente en los espacios estatales en donde se dan las mayores oportunidades para que las corruptelas proliferen. Además, se nota que existe una gran dispersión de órganos que intentan luchar contra la corrupción produciéndose incluso un desorden en donde hay confusión de roles. Así tenemos, por ejemplo, a la Contraloría General de la República, a la Oficina de Integridad de la Presidencia del Consejo de Ministros, al Ministerio Público, al Poder Judicial, a la Defensoría del Pueblo, entre otros. Cada uno con el mismo fin, pero con distintos mecanismos y sin coordinación.

Por otro lado, consideran que a más severidad habrá menos corrupción, cuando ya se ha demostrado que la impunidad suele estar muy por encima de las penas, cualesquiera que estas sean en relación con diversos delitos. Veamos los siguientes ejemplos<sup>2</sup>. El robo agravado tiene por sanción la pena privativa mayor de 12 años y no menor de 20; a pesar de ello, la población penitenciaria por robo agravado pasó de 21 800 en 2016 a 23 200 en 2018. La violencia sexual se castiga con pena privativa de la libertad no menor de 14 años ni mayor de 26; sin embargo, los presos por violencia sexual aumentaron de 11 300 en el 2016 a 12 400 en el 2018.

Es por ello que la lucha contra la corrupción se debe de ocupar más bien en mejorar instituciones como el caso de aquellas que componen el sistema de justicia. Si solamente si hay un sistema de justicia probo, predecible y rápido las leyes se aplicarán

---

<sup>2</sup> Información recuperada de [https://derecho.usmp.edu.pe/sapere/ediciones/edicion\\_16/articulos/articulos\\_alumnos/endurecimiento\\_penas.pdf](https://derecho.usmp.edu.pe/sapere/ediciones/edicion_16/articulos/articulos_alumnos/endurecimiento_penas.pdf)



a todos por igual; de lo contrario, continuaremos siendo un país de leyes inflexibles de cumplimiento flexible.

## Reforma de la justicia en los planes de gobierno

Prácticamente todos los planes de gobierno de los partidos en carrera tienen una sección sobre “reforma del sistema de justicia”. Esto podría parecer esperanzador, pues habría un interés al menos de ocuparse de estos temas. Nada más alejado de la realidad. Los planes de gobierno mencionan generalidades que muy posiblemente son calco y copia de planes pasados. Así, tenemos propuestas ya bien conocidas por todos, tales como la creación de escuelas judiciales sin decir en qué se diferencian de las ya existentes, como la Academia Nacional de la Magistratura. Veamos los números. Para ello compartimos el gráfico que hemos elaborado sobre este tema en específico<sup>3</sup>.



<sup>3</sup> Gráfico tomado de <https://tuvotocuenta.pe/>

De un total de 18 partidos en carrera, el Consejo Privado anticorrupción ha notado que solamente 2 tienen en cuenta instrumentos importantes para la reforma del sistema de justicia, como el CERIAJUS<sup>4</sup>, lo que da cuenta del desconocimiento sobre la materia. Sobre este aspecto, somos un país sobre diagnosticado, por lo que ya no se trata de nuevas fórmulas, sino de revisar lo ya hecho -actualizarlo de ser el caso- y ejecutarlo. No obstante, es conveniente resaltar que ya a estas alturas insistir en que el sistema de justicia se “auto reforme” podría ser una batalla perdida por las evidentes resistencias internas. Por ello, consideramos que podría ser momento de evaluar un cambio de estrategia.

Otro aspecto a remarcar es que, por ejemplo, solo 4 partidos se ocupan del sistema penitenciario. Esto demuestra una falta de aproximación y comprensión sistémica. Hay que entender que la administración de justicia no solo se constriñe al Poder Judicial o incluso al Ministerio Público. Abarca también órganos (instituciones) como la Policía Nacional del Perú, Instituto Nacional Penitenciario o altas cortes como el Tribunal Constitucional.

La carencia de una visión sistémica se refleja, de otro lado, en que ningún partido político aborda nada referente a “otras justicias” como la administrativa (que incluye disputas que se ventilan ante SUNAT, OSINGERMIN, etc.) o la electoral, que va tomando un protagonismo inusitado en cada elección. Sin embargo, para seguir con la falta de visión integral sobre la materia, la modernización del sistema de justicia y la formación y/o selección de jueces o fiscales parecen tener más atractivo. En cada uno de estos tópicos, 7 partidos -no necesariamente los mismos- presentan propuestas. Si bien no es un gran número en comparación con el total, existe al menos cierto interés por tener un sistema de justicia aterrizado en el siglo XXI y una preocupación por el capital humano. Esto también puede entenderse como una tendencia, ya que desde hace algunos años se

---

<sup>4</sup> Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS), creado por el Congreso de la República mediante Ley N° 28083 del 4 de octubre de 2003 con la finalidad de elaborar el Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia.

vienen implementando iniciativas desde instituciones como la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, aunque con muy poca publicidad y apoyo político. Pero, nuevamente, si es que solo vemos a la administración de justicia como islas separadas iremos hacia lo de siempre, una reforma por parches y con clara tendencia hacia lo más visible al ojo público.

Cabe resaltar también que ningún plan de gobierno se ocupa de afianzar en la relación entre un sistema de justicia adecuado, correcto y respetuoso de las normas, y la promoción del desarrollo económico y las inversiones teniendo en cuenta la importancia de la seguridad jurídica para quienes quieren hacer negocios en el país. De acuerdo con el Índice de Libertad Económica de la *Heritage Foundation*<sup>5</sup>, aquellos países con un adecuado estado de derecho, que se traduce en respeto por los derechos de propiedad, integridad del gobierno y eficacia judicial, son los que gozan de más libertad económica y por tanto son los más prósperos. Aquí, el Perú se encuentra en el puesto 50 de 178 países y es considerado “moderadamente libre”.

De igual forma, se debe tener en cuenta que, de acuerdo con el Informe de Competitividad Global<sup>6</sup>, los países son más competitivos a medida que cuentan con instituciones sólidas, infraestructura apropiada y marcos macroeconómicos estables. Es en este último punto donde el Perú destaca enormemente, pues en estabilidad macroeconómica obtiene la mayor puntuación (100). Sin embargo, el tener un sistema de justicia con escasos recursos, poco predecible, lento, extremadamente burocrático y con muchos espacios para corruptelas nos vuelve un país deficiente en términos institucionales, lo que se refleja en una pobre puntuación (49). Por lo tanto, no ocuparnos del sistema de justicia nos resta competitividad, nos vuelve un país menos atractivo para inversiones y con pocas posibilidades para dinamizar el capital. Y más allá

---

<sup>5</sup> Puede revisar el Índice de Libertad Económica 2021 en el siguiente enlace: <https://www.heritage.org/index/>

<sup>6</sup> Puede revisar el Informe de Competitividad Global 2019 en el siguiente enlace: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)



de ello, la justicia involucra una necesidad para toda la ciudadanía, ya que cualquiera de nosotros se encuentra altamente expuesto en las distintas situaciones de nuestra realidad (por ejemplo, el robo de un celular, los maltratos familiares, una estafa, etc.)

## Ética en los planes de gobierno

Con respecto a la ética, es lamentable que haya quedado prácticamente relegada e incluso minimizada cuando salta a la palestra y se le menciona en relación con fenómenos como la corrupción. Se ha llegado al punto en el que “cometer una falta ética” es prácticamente banal y resulta en una falta sin consecuencia alguna para quien ha transgredido ello.

Como hemos visto líneas arriba, los partidos se concentran -en relación a la lucha contra la corrupción- en la producción de normas legales infructuosamente. Esta conducta no es solo de los partidos, el Estado en general es un productor de normas legales. Por ejemplo, en los primeros 108 días de inmovilización social obligatoria se emitieron 3276 normas legales, prácticamente 30 al día. De igual forma, en los 100 días previos al estado de emergencia (entre el 7 de diciembre de 2019 y el 15 de marzo de 2020) el Estado produjo 5895 normas, prácticamente 59 normas diarias<sup>7</sup>.

La producción abrumadora de normas legales, muchas de ellas absurdas e incomprensibles, dificultan la vida del ciudadano y ponen barreras que se solucionan con mecanismos como la corrupción. Esto se agrava cuando no existe un verdadero compromiso con lo que se conoce como *Gobierno Abierto*, un modelo de gobernanza que promueve la transparencia, el acceso a la información, la participación ciudadana, la integridad y la rendición de cuentas. De acuerdo con el último índice mundial<sup>8</sup>, el Perú

---

<sup>7</sup> Para más información puede revisar nuestra primera edición de Mesa de Partes en el siguiente enlace: <https://cpa.org.pe/wp-content/uploads/2020/12/MESA-DE-PARTES-FINAL-1.pdf>

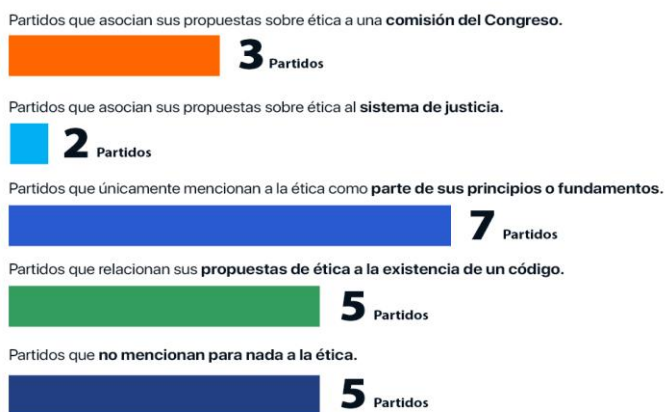
<sup>8</sup> Puede revisar el Índice Mundial de Gobierno Abierto en el siguiente enlace: <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-open-government-index/global-scores-rankings>

se encuentra en el puesto 47 de 102 países teniendo en cuenta los siguientes criterios: leyes publicadas y datos gubernamentales, derecho a la información, participación cívica y mecanismos de denuncia. Cabe resaltar que el Consejo Privado Anticorrupción es parte del Foro Multiactor de Gobierno Abierto y participa recurrentemente en los informes de la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto en Perú.

Lo mencionado es consecuencia de algo muy concreto: al no existir estándares aceptables de ética, creemos -equivocadamente- que la solución es generar más y más leyes. Si existiese ética no haría falta nada más. A continuación, presentamos un gráfico<sup>9</sup> que sintetiza lo dicho:

## ESTADÍSTICAS **SOBRE LA ÉTICA:**

TOTAL DE PARTIDOS POLÍTICOS: 18



Estudio realizado por CPA | Febrero 2021



Solamente 7 partidos consideran a la ética como parte de sus principios o fundamentos, mientras que 5 ni siquiera la mencionan en ninguna parte de sus propuestas. Esto demuestra que hay una enorme falta de comprensión del concepto o que simplemente

<sup>9</sup> Gráfico tomado de <https://tuvotocuenta.pe/>

la ética no es tomada como algo importante y necesario a considerar dentro de un plan de gobierno.

Con respecto a las propuestas, 5 partidos asocian sus propuestas de ética a la existencia de un código, recurriendo -nuevamente- una percepción legalista y formal. Se insiste en pensar que una norma -como un código- por su sola existencia va a hacer una persona o a una organización más ética.

De otro lado, un punto no menor es que 3 partidos enfocan a la ética solamente dentro del contexto de una comisión del Congreso y 2 lo vinculan con algún estamento del sistema de justicia. Con esto se pretende aplicar un parche en, tal vez, los dos órganos más cuestionados a nivel nacional. La ética debe ser extendida a toda la ciudadanía, con un plan y estrategia totales y no en parches.

Precisamente sobre este último punto, el valor de la ética reside en constituir una herramienta valiosísima e insustituible en la lucha contra la corrupción (entre otros problemas como el maltrato a la mujer, la contaminación ambiental, etc.). Un país que tenga ética aplicada, sistema de administración de justicia con las características requeridas, todo sumado, será un país con ambiente propicio para el desarrollo.

## **A modo de conclusión**

A partir del análisis realizado podemos concluir que los problemas relacionados a la justicia, ética y corrupción no se abordan de manera integral, sino de forma paliativa mediante una suerte de “acciones parche” que se ocupan sobre todo de las consecuencias antes que de las causas. De estos tres tópicos, el que más resalta es la lucha contra la corrupción por los ánimos y la intención de voto que puede generar. Pero ello es solo la punta del iceberg, por lo que queda claro que no hay una consciencia de cambio a largo plazo ni un interés por la implementación progresiva que permita ver resultados y evaluarlos en el tiempo.

Desde el Consejo Privado Anticorrupción creemos que son necesarias dos cosas. En primer lugar, es urgente poner en agenda y como prioridad los temas que se han abordado en este informe. Hablar de justicia y ética debe de convertirse en una prioridad, tanto para los políticos como para los candidatos, y la lucha anticorrupción debe de ser abordada no como la matriz de los problemas, sino como una consecuencia de algo más grande. En segundo lugar, debemos de invertir el orden de los factores: no es primero la lucha contra la corrupción como una meta, sino que -al revés- es mediante la ética y una correcta administración de justicia se logrará vencer o al menos disminuir a la primera.

## ¿Qué es el Consejo Privado Anticorrupción?

El Consejo Privado Anticorrupción (CPA) es una organización sin fines de lucro cuyo propósito es ayudar al país en el impulso de la ética y la lucha contra la corrupción. Está compuesto por las siguientes organizaciones: Cámara de Comercio Americana del Perú (AMCHAM), Asociación de Exportadores (ADEX), Asociación de Bancos del Perú (ASBANC), Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI PERÚ), Asociación de Empresas Inmobiliarias del Perú (ASEI PERÚ), Asociación Nacional de Laboratorios Farmacéuticos (ALAFARPE), Asociación de Gremios de Productores Agrarios del Perú (AGAP), Asociación de Productores de Cemento (ASOCEM), Asociación Peruana de Empresas de Seguros (APESEG), Asociación de Entidades Prestadoras de Salud (APEPS), Bolsa de Valores de Lima, Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO), Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), Instituto Peruano de Auditores Independientes (IPAI), Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), Sociedad Nacional de Radio y Televisión (SNRTV), Proética, Asociación Civil Transparencia y la Universidad Científica del Sur.

Redacción: Eduardo Herrera Velarde y Adrián Risco Chang.