



El ciclo político de la lucha contra la corrupción: La experiencia del Perú con su primera Comisión Nacional Anticorrupción

The Political Cycle of Fighting Corruption: Peru's Experience with its First National Anti-Corruption Commission *

Joseph Pozsgai-Alvarez **

Resumen:

A pesar del progreso hecho en las últimas dos décadas, los actuales esfuerzos anticorrupción continúan luchando con problemas de implementación en determinados países. El presente estudio propone una aproximación a la implementación de políticas anticorrupción que considera la lucha contra las inconductas públicas en términos de sus posibles costos y beneficios en el liderazgo político. La existencia de un ciclo político para las iniciativas anticorrupción se propone y se prueba a través de un examen de la Comisión Nacional Anticorrupción de Perú entre los años 2001 y 2005. El análisis empírico respalda los principios teóricos, demostrando cómo el gobierno del Presidente Alejandro Toledo creó y luego retrocedió con la comisión anticorrupción, dados los intereses privados y las circunstancias políticas.

Abstract:

Despite progress made over the past two decades, current international anti-corruption efforts continue to struggle with implementation issues in individual nations. The present study proposes an approach to anti-corruption policy implementation that considers the fight against public malfeasance in terms of its potential costs and benefits for political leadership. The existence of a political cycle for anti-corruption initiatives is proposed and tested through an examination of Peru's National Anti-Corruption Commission from 2001 to 2005. The empirical analysis supports the theoretical tenets, showing how the government of President Toledo created and later devolved the anti-corruption commission due to private interests and political circumstances.

Palabras clave:

Corrupción – Comisión Nacional Anticorrupción – Alejandro Toledo – Ciclo político

Keywords:

Corruption – National Anti-Corruption Commission – Alejandro Toledo – Political Cycle

Sumario:

1. Introducción – 2. Iniciativas detrás de esfuerzos anticorrupción – 3. Comisión Nacional de la Lucha Contra la Corrupción – 4. Conclusiones – 5. Bibliografía

* Originalmente publicado en inglés en: *Stability: International Journal of Security and Development*. 2018;7(1):15. DOI: <http://doi.org/10.5334/sta.600>. Traducción al español por Manuel Gonzalo Rivas Echarri, miembro de la Comisión de Publicaciones de la Asociación Civil Derecho & Sociedad.

** Profesor en el Center for Southeast Asian Studies de la Universidad de Kyoto (Japón). Contacto: jpozsgai@dailycorruption.info

1. Introducción

En las últimas dos décadas ha surgido un movimiento internacional anti-corrupción con el pensamiento común de que las conductas indebidas tienen un impacto negativo sobre la gobernanza y el desarrollo. De acuerdo a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), existe “un creciente consenso global en que combatir la corrupción y construir una buena gobernanza son esenciales para el desarrollo de las personas, mercados y naciones”¹. Esta conexión también ha sido reconocida y adoptada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), específicamente en su Programa Temático Global de Anticorrupción para la Efectividad en el Desarrollo (PACDE, de sus siglas en inglés) (2008-2013) y su Iniciativa Global Anticorrupción (GAIN, de sus siglas en inglés)². Como resultado, la mayoría de los países en el mundo mantienen explícitas leyes y regulaciones anticorrupción. Hoy en día, la lucha contra las inconductas públicas es tan ubicua como la lucha contra la pobreza y otros males de la sociedad.

Sin embargo, los resultados de estos esfuerzos no solo han sido menores a la inversión hecha, sino que, en muchos casos, son casi inexistentes. Esta situación no necesariamente cuestiona nuestra actual comprensión del problema, sino que refleja, más bien, los retos de la implementación política. Mientras que la corrupción permanece dominante en los países en desarrollo, la retórica política se apropia del discurso anticorrupción, llevando a su instrumentalización y aprovechamiento para el beneficio de los líderes nacionales. Así, en lugar de llevar al desarrollo económico y social, los movimientos anticorrupción han sido asimilados dentro del ciclo político regular de las naciones. El resultado es que la reforma es constantemente discutida, pero difícilmente llevada a cabo. Cuando tienen lugar, las intervenciones son fragmentadas y seguidas de esfuerzos contra-reforma, falta de implementación, y/o sabotaje.

Este artículo hace una alusión lógica y empírica a las razones por las cuales los gobiernos nacionales participan en esfuerzos anti-corrupción y las formas en las que el discurso anti-corrupción entra a la política nacional, es asimilada en el ciclo político regular, y eventualmente se vuelve parte del estatus quo. Para conseguir este objetivo, el artículo está estructurado de la siguiente manera: la primera parte resume la literatura sobre anti-corrupción y su descripción de los incentivos políticos nacionales, proponiendo como respuesta un modelo centrado en el capital político y los beneficios de la corrupción como elementos cruciales para el análisis empírico. La sección final revisa y explica la experiencia peruana a través de un tipo específico de esfuerzo anticorrupción, la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA), y presenta conclusiones.

2. Iniciativas detrás de esfuerzos anticorrupción

2.1 Revisión doctrinaria

Aunque es un campo de estudio relativamente reciente, la corrupción es el centro de un importante cuerpo literario que examina sus elementos centrales, por lo que la discusión sobre la anticorrupción se extiende a una serie de actores, estrategias, procesos y problemas. Tradicionalmente hablando, la aproximación normativa a los estudios de anticorrupción está mejor ejemplificada por el modelo del “agente principal”, con los trabajos de Robert Klitgaard³, Jeremy Pope⁴, Daniel Kaufmann⁵ y Rose-Ackerman⁶ estando entre los más destacables. Puesto de manera sucinta, este modelo ve a la corrupción como resultado de la limitada información y acciones disponibles por parte de los líderes para controlar el comportamiento de los funcionarios públicos, resultando esto en abusos de la confianza pública. Presentado de esta manera, el modelo permite tres combinaciones de titulares y agentes dependiendo de la estructura de poder favorecida: el enfoque ‘descendente’, representado por los líderes políticos encargados de vigilar a los burócratas del Estado⁷; el enfoque ‘ascendente’, representado por la sociedad civil y su vigilancia de los funcionarios públicos⁸; y el movimiento internacional anticorrupción, que, como sugiere su nombre, se

1 USAID, *USAID Anticorruption Strategy* (Washington, DC: United States Agency for International Development, 2005), 1

2 UNDP, *UNDP Global Anti-Corruption Initiative (GAIN) 2014–2017* (Nueva York: United Nations Development Programme).

3 Robert E. Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley, CA: University of California Press, 1988).

4 Jeremy Pope, “Elements of a Successful Anticorruption Strategy” en *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*, eds. Frederick Staphenurst y Sahr Kpundeh (Washington DC: World Bank), 97-104.

5 Daniel Kaufmann, “Corruption: The facts”, *Foreign Policy* 107 (1997): 114-131

6 Susan Rose-Ackerman, “Corruption and Development” en *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*, eds. Joseph Stiglitz y Boris Pleskovic (Washington, D.C.: The World Bank, 1997), 35-57.

7 Alan Doig, “Good Government and Sustainable Anti-Corruption Strategies: A Role for Independent Anti-Corruption Agencies?”, *Public Administration and Development* 15 (2) (1995): 151-165; Mushtaq H. Khan, “Governance and Anti-Corruption Reforms in Developing Countries: Policies, Evidence and Ways Forward” en *United Nations Conference on Trade and Development, Group of Twenty-four* (Nueva York y Ginebra, UNCTAD: 2006; Michelle Man, “Political Corruption in Russia: An Evaluation of Russia’s Anticorruption Strategies, 1991-2009”, *POLIS Journal* 2 (2009): 1-53.

8 Mohammad Kisubi, “Involving Civil Society in the Fight against Corruption” en *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*, eds. Frederick Staphenurst y Sahr Kpundeh (Washington DC: World Bank): 115-12; Aymo Brunetti y Beatrice Weder, “A Free Press is Bad News for Corruption”, *Journal of Public Economics* 87 (2003): 1801-1824; Sarh John Kpundeh, “The Big Picture: Building

centra en el rol vigilante y las capacidades de los agentes externos en la lucha contra la corrupción⁹. Cada uno de estos enfoques ha sido crucialmente importante para crear potenciales maneras para combatir la corrupción y, como consecuencia, ahora están a disposición una serie de disposiciones normativas, para elegir la que mejor se acomode¹⁰.

El enfoque ascendente para el modelo del “agente principal” parecería particularmente prometedor como sociedad, siendo esta el grupo en desventaja en una transacción corrupta¹¹, debería tener una motivación inherente de combatir las inconductas en la esfera pública. Sin embargo, el argumento continúa trabajando bajo el paradigma de que hay un actor en el sistema doméstico que está dispuesto y preparado para tomar el rol principal. Dicha premisa da pie al problema de la acción colectiva. Bo Rothstein le ha prestado mucha atención a este asunto¹². Él describe esta posición cuestionando “la presunción subyacente [en la teoría del agente principal] de que todas las sociedades tienen por lo menos un grupo de actores dispuestos a actuar como “principales” y, como tales, aplicar dichos regímenes¹³. El problema de la acción colectiva sostiene que, en las sociedades devastadas por la corrupción sistémica o simplemente en aquellas donde el problema de la corrupción no está restringida a los más altos niveles de gobierno sino que puede ser encontrada en la vida diaria (pequeña corrupción generalizada), puede que no hayan actores dispuestos a tomar el rol principal, toda vez que siempre es más rentable formar parte de la corrupción en lugar de gastar recursos privados en combatirla¹⁴. Se convierte en la fórmula común: ‘si todos son corruptos, entonces nadie lo es’. Como consecuencia, como los altos niveles de corrupción le permiten convertirse en autosostenible, a través de su impacto en la percepción del público, las estrategias del agente principal fracasan en ganar atención, haciéndose irrelevantes o, incluso peor, perniciosas. El problema real que emerge: ¿Quién liderará el cambio cuando el argumento está basado en la ausencia de actores dispuestos? Como respuesta, la acción colectiva tiende a proponer soluciones que indefectiblemente requieren un liderazgo autoritativo, por lo que cae presa de un círculo lógico y demuestra una debilidad inherente en su rango de aplicación.

Reaccionando a problemas similares en otras áreas de estudio, el enfoque del Thinking and Working Politically (TWP) se ha sumado para señalar abiertamente el rol crucial que juegan los contextos y actores locales, y la necesidad de abordarlos en cada etapa de la formulación e implementación política. En el caso de los esfuerzos anticorrupción, la lógica del TWP puede ser encontrada en Hassid y Brass¹⁵, que discute la diferencia entre China y Kenia –con respecto a su manejo de los casos de corrupción– refiriéndose a los niveles de presión y peligro que cada gobierno experimentó. Bueno de Mesquita y Smith¹⁶ tienen un punto similar al señalar que si el individuo perjudicado por el cambio es quien está al mando o el jefe ejecutivo, la misma persona que tiene que empezar con el cambio, entonces podemos estar seguros que el cambio no va a suceder. Sin embargo, en la década de 1980, este argumento ya estaba siendo dado por Chubb y Vannicelli¹⁷, que, refiriéndose al manejo de los escándalos políticos en Italia, se dieron cuenta de que la paradoja está en el hecho de que la iniciativa de reforma de las instituciones públicas y la moralización de la vida pública debe venir precisamente de aquellos actores políticos que están entre las principales causas de la degeneración. El TWP se construye bajo el razonamiento de abordar los problemas relacionados a la corrupción desde una perspectiva principalmente política, aparentemente reconociendo el enigma básico detrás del asunto: ya que las medidas anticorrupción normalmente apuntan a los actores responsables de su implementación, la voluntad política no puede presumirse existente en ningún caso.

a Sustainable Reform Movement against Corruption in Africa” en *Civil Society and Corruption*, ed. Michael Johnston (Maryland: University Press of America, 2005), 73-94; Louise Shelley, “Civil Society Mobilized against Corruption: Russia and Ukraine” en: *Civil Society and Corruption*, ed. Michael Johnston (Maryland: University Press of America, 2005), 3-21.

- 9 A Timothy Martin, “The Development of International Bribery Law”, *Natural Resources & Environment* 14 (1999): 95-102; Alhaji B.M Marong, “Toward a Normative Consensus Against Corruption: Legal Effects of the Principles to Combat Corruption in Africa”, *Denver Journal of International Law and Policy* 30 (2002): 99-129; Indira Carr, “Fighting Corruption Through Regional and International Conventions: A Satisfactory Solution?”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 15 (2007): 121-153; Jan Wouters et al., “The Fight Against Corruption in International Law”, *Leuven Centre for Global Governance Studies*, Working Paper No. 94
- 10 UNODC, *United Nations Guide on Anti-Corruption Policies* (Viena: United Nations Office on Drugs and Crime: 2003); UNODC, *United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators* (Viena: United Nations Office on Drugs and Crime, 2004); UNODC, *United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators* (Viena: United Nations Office on Drugs and Crime, 2004); UNODC, *Compendium of International Legal Instruments on Corruption. Second Edition* (Viena: United Nations Office on Drugs and Crime, 2005); UNODC, *Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity* (Viena: United Nations Office on Drugs and Crime, 2005); OECD et al., *Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business* (2013); Transparency International, *Anti-Corruption Kit, 15 Ideas for Young Activists* (2014); Richard Holloway, *NGO Corruption Fighters’ Resource Book* (2011).
- 11 Dominic Spengler, *Experimental Insights on Corruption in International Political Economy. E-International Relations Students*; Rasma Karklins, *The system made me do it: Corruption in post-communist societies* (Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 2005)
- 12 Bo Rothstein, *Social Traps and the Problem of Trust* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005); Bo Rothstein (Chicago: The University of Chicago Press, 2011)
- 13 Anna Persson et al., “Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem”, *Governance* 26 (2013): 8.
- 14 ArturoDel Castillo y Manuel Alejandro Guerrero, *Percepciones de la corrupción en la ciudad de México*, Working Paper DAP-CIDE, 134; Rasma Karklins, *The system made me do it: Corruption in post-communist societies* (Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 2005); Eric Uslaner, *Corruption, Inequality, and The Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life* (New York: Cambridge University Press, 2005)
- 15 Jonathan Hassid y Jennifer Brass, “Scandals, Media and Good Governance in China and Kenya”, *Journal of Asian and African Studies*, 50 (2015): 325–342.
- 16 Bruce Bueno de Mesquita y Alastair Smith, *The Dictator’s Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics* (Nueva York: PublicAffairs, 2011), 252.
- 17 Judith Chubb y Maurizio Vannicelli, “Italy: A Web of Scandals in a Flawed Democracy” en *The Politics of Scandal: Power and Process in Liberal Democracies*, Andrei Markovits y Mark Silverstein (New York: Holmes & Meir Publishers, 1988), 145.

2.2 Discusión teórica

En palabras de Sahr J. Kpundeh, el estudio de la voluntad política para las reformas anticorrupción lleva a la discusión académica del rol de “los actores, sus motivos y las decisiones que toman para promover e implementar las reformas anticorrupción”¹⁸. Como las actividades del gobierno nunca son gratuitas, la simple idea de llevar a cabo una acción orientada a combatir la corrupción requiere que tengamos en cuenta los gastos inherentes a dicha acción en su punto de partida. Por ejemplo, Klitgaard¹⁹ resalta el intercambio en términos de eficiencia al señalar que el nivel de esfuerzo anticorrupción será menor que el nivel máximo, y el nivel óptimo de corrupción, en la práctica, no será de cero. Este tipo de costo, sin embargo, no es la única (o siquiera la más importante) variable cuando se tiene que ver la política de la vida real. Si los líderes están involucrados en actos ilegales, el manejo anticorrupción no solo se detendrá antes de llegar a su máximo nivel, sino que mucho antes: exactamente en el punto donde los futuros beneficios de la corrupción se ven potencialmente amenazados.

En la otra mano, los esfuerzos anticorrupción, así como cualquier otra actividad del gobierno, no solo se traducen en costos (financieros o parecidos) pero, al tener un impacto positivo en la sociedad, también generan beneficios para los gobernantes en la forma de *capital político*, un tipo crucial de recurso que describe la cantidad de apoyo recibido de grupos internacionales y sociales en respuesta a circunstancias específicas. Con este apoyo (que puede tomar varias formas como complicidad ciudadana, aprobación popular, demostraciones públicas de apoyo, respaldo político y financiero, preferencia electoral, y muchas otras), las autoridades pueden ejercer control sobre el sistema político y llevar a cabo sus labores sin tener que confiar únicamente en la coerción.

Aunque las preocupaciones sobre el capital político se mantienen respecto a la mayoría de actividades gubernamentales, las iniciativas anticorrupción presentan una situación peculiar, ya que se dirigen específicamente a los actores gubernamentales, incluidos los líderes nacionales. Volviendo al caso de los líderes involucrados en corrupción, la situación rápidamente da un giro hacia lo peor cuando consideramos que el capital político puede ser completamente abandonado para dar lugar a mayores beneficios en la forma de ganancias ilegales. En cualquier caso, el peso relativo del capital político comparado al de ingresos ilegales dependerá de las preferencias subjetivas de los actores políticos y cuando los segundos son priorizados, debemos dar por sentado que las reformas anticorrupción quedarán completamente estancadas.

Lo que esta línea de razonamiento representa para el cometido de los esfuerzos anticorrupción puede ser resumido de la siguiente manera: *Para un gobierno honesto, las políticas anticorrupción serán atractivas solo en relación directa al capital político que pueden generar; para un gobierno corrupto, las políticas anticorrupción serán evitadas en relación directa a los intereses amenazados*. Como las preferencias y los intereses de los líderes son varios y pueden cambiar con el tiempo, podríamos (y deberíamos) esperar que las iniciativas del gobierno sean altamente reactivas a las circunstancias políticas. En otras palabras, las iniciativas anticorrupción mostrarán su propio ciclo político en base a su potencial de generar capital político y de amenazar intereses corruptos.

La caracterización y evidencia de este tipo de comportamiento institucional señalado anteriormente puede ser encontrado en el cuerpo literario específicamente centrado en organismos anticorrupción (ACAs, por sus siglas en inglés). De Sousa²⁰ de manera apropiada señala que estas son vulnerables a ser usadas como un “instituciones de escaparate o a lo mejor funcionar como un mecanismo para el discurso anticorrupción del gobierno” y, en consecuencia “pueden traer considerables beneficios simbólicos al titular”²¹. Esta posición, por supuesto, comparte el centralismo del capital político como el argumento ofrecido por los autores que abordan la remediación política, quienes concuerdan en que el ímpetu para abordar la corrupción puede ser dado por exigencia política, en lugar de por un interés real en el funcionamiento eficiente de las instituciones políticas y económicas²². De hecho, al hablar sobre el método de China en la lucha contra la corrupción, Cheung²³ concluyó que “siempre que exista la percepción de una amenaza a la seguridad política de los líderes (p.e. una crisis causada por la corrupción), habrá una voluntad equivalentemente fuerte para tomar acciones de mitigación o remedio”.

18 Sahr Kpundeh, “Political Will in Fighting Corruption”, en *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, eds. Sarah Kpundeh e Irene Hors (Paris: UNDP/OECD, 1998), 92.

19 Robert E. Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley, CA: University of California Press, 1988), 195.

20 Luís De Sousa, “Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance”, *Crime, Law, and Social Changes* 53 (2010):13.

21 Luís De Sousa, “Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance”, *Crime, Law, and Social Changes* 53 (2010):17.

22 John M. Mbaku, “Bureaucratic Corruption in Africa: The Futility of Cleanups”, *Cato Journal* 16 (1996): 108.

23 Anthony Cheung, “Combating Corruption as a Political Strategy to Rebuild Trust and Legitimacy: Can China Learn from Hong Kong?”, *International Public Management Review* 8 (2007): 66.

Pero, así como el capital político se convierte en un gran incentivo para crear ACAs, en el lado opuesto, los líderes políticos las evitan por temor a verse expuestos a ellos mismos a persecución. Estas reacciones opuestas a las ACAs se ejemplifican en el ataque del gobierno de Eslovenia a la Comisión para la Prevención de la Corrupción²⁴, o en el tratamiento recibido por las iniciativas anticorrupción en Georgia después de la Revolución de las Rosas²⁵. Las idas y venidas de este ciclo de voluntad política para los esfuerzos anticorrupción son, por tanto, como Maor²⁶ resume:

“Dado que el origen de [procuradores especiales anticorrupción] viene de la profunda preocupación pública sobre la integridad de altos cargos políticos, de que los escándalos de corrupción son espectáculos para los medios masivos, y que hay un cinismo generalizado en el público respecto a los estándares éticos de la clase política... los ejecutivos políticos son forzados a actuar con valentía para erradicar la corrupción. En consecuencia, a menudo recurren a fórmulas excesivas, es decir, crean mecanismos con un nivel de independencia más alto y con mayores poderes de los que estarían dispuestos a tolerar. Luego, cuando las investigaciones se acercan a casa, se retractan e intentan socavar la credibilidad de los mecanismos anticorrupción y, cuando lo consideran necesario, terminar su operación”.

2.3 El ciclo político de la lucha contra la Corrupción

Siguiendo los argumentos anteriores, aquí se propone que el ciclo político de una iniciativa anti-corrupción tiene cuatro etapas, como se muestran en la Figura 1:

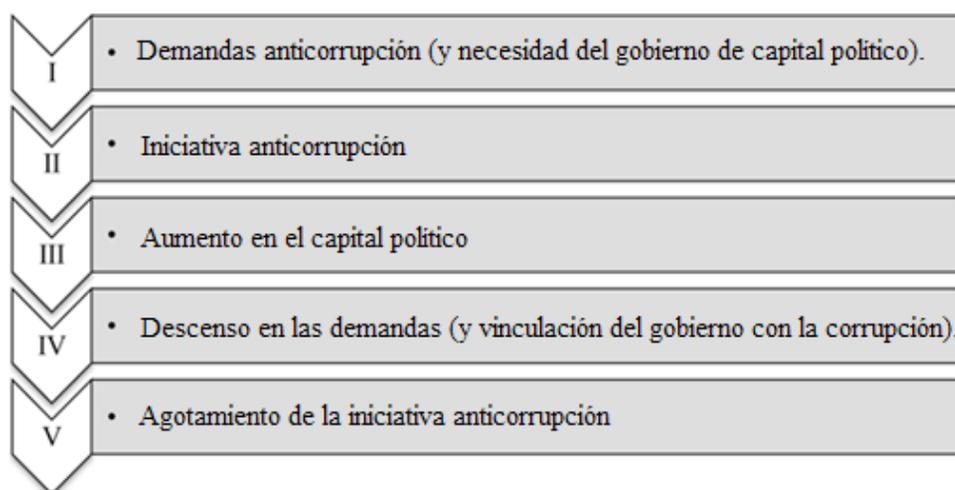


Figura 1

Ciclo político de una iniciativa anticorrupción

El proceso empieza cuando actores tanto internos y/o externos expresan una demanda para el perfeccionamiento de un Sistema anticorrupción en el país, con la oferta de que se dará capital político a cambio. Aunque este puede considerarse un escenario totalmente negativo, la situación representa una oportunidad para que los nuevos actores políticos fortalezcan su posición. Particularmente cuando los líderes necesitan capital político, la administración procederá a adoptar una medida anticorrupción, que puede estar o no diseñada para reformar el sistema de manera realista, pero que sin embargo probará de manera exitosa estimular el apoyo. Este “pago” por atender a las demandas representa el punto máximo y central del ciclo, cuando ambos lados del problema se ven satisfechos con el resultado de la transacción.

Contentos con esta aparente resolución, los actores internos y/o externos les quitan atención a sus demandas anticorrupción y viran hacia problemas más sobresalientes, y como consecuencia hacen que el valor político de esfuerzo anticorrupción más profundos se reduzca. Cuanta esta reducción se suma a que miembros de la administración se encuentran envueltos en actos de corrupción, o cuando la anticorrupción se convierte en una amenaza latente a la estabilidad de los líderes, el completo agotamiento de las iniciativas antes

24 Agnes Batory, “The Politics of Scandal: Political Time Horizons, Organisational Life Cycles, and Anti-Corruption Agencies in the ‘New’ EU Member States”, en: *Annual Conference of the European Group for Public Administration Conference* (Toulouse, France: 2010).

25 Alexander Kupatadze, “Explaining Georgia’s anti-corruption drive”, *European Security* 21 (2012): 16-36.

26 Moshe Maor, “Feeling the Heat? Anticorruption Mechanisms in Comparative Perspective”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 17 (2004): 22-23.

adoptadas seguirá la suerte de esperable reducción de la voluntad política. Como resultado, y dependiendo del grado de involucramiento en asuntos ilícitos, la falta de incentivos y aumento de desincentivos pueden incluso abrir la puerta a la involución de estructuras anticorrupción, lo que eventualmente hará que los problemas de corrupción sobrepasen otra vez y se reinicie todo el ciclo.

Para probar el modelo anterior, la siguiente sección adopta el enfoque en un solo caso de estudio para garantizar el rigor científico en la identificación de intereses de la élite en decisiones políticas. Este enfoque es seleccionado por su potencial de proveer un análisis detallado y altamente contextualizado de eventos que de otra manera sería irrealizable²⁷. De igual manera, centrarse en un solo caso permitirá emplear una estrategia de rastreo del proceso, que ofrece la posibilidad de evaluar no solo la principal relación causa-efecto de las condiciones de intereses –condiciones políticas y políticas públicas- sino también mecanismos intervinientes que conectan a ambos. Como fue explicado por George y Bennett, “(e)l método de rastreo del proceso procura identificar los procesos causales intervinientes –la cadena causal y el mecanismo causal– entre una variable (o variables) independiente y el resultado de la variable dependiente”²⁸. En otras palabras, el rastreo del proceso es una herramienta analítica para ilustrar inferencias a partir de pruebas de diagnóstico a menudo como parte de una secuencia temporal de eventos o fenómenos²⁹. Por tanto, al escoger el enfoque de un caso de estudio, se hará un intento de reproducir la cadena de eventos lo más cerca posible, rastreando la adopción y los resultados de las medidas de política a los factores contextuales que los originaron.

Por las razones expuestas, el estudio ahora se convertirá en una revisión y análisis del primer experimento de Perú con un ACA, la Comisión Nacional Anticorrupción, entre 2001 y 2005.

3. La Comisión Nacional de la Lucha Contra la Corrupción

3.1 Antecedentes inmediatos

Luego del colapso del gobierno del Presidente Alberto Fujimori a finales del 2000, dado el descubrimiento de una vasta red de corrupción en el Estado, el gobierno transicional post-Fujimori, liderado por el Presidente Valentín Paniagua, fue encomendado para organizar un nuevo proceso electoral, así como al mismo tiempo sentar las bases para lo sería la primera estructura nacional anticorrupción en el país.

El 11 de abril del 2011, como una de las acciones tomadas por la administración de Paniagua para estabilizar el país y recuperar la confianza política en el sistema, el gobierno creó la Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA)³⁰, un foro oficial para la discusión y propuesta de políticas anticorrupción que incluía a actores de las esferas pública y privada. Adicionalmente, y quizá más importante, el INA fue establecido para abordar la extensión y la naturaleza de la corrupción en el país y producir un dialogo nacional en el cual los futuros estándares podrían basarse. Se dieron tres meses para la ejecución de esta tarea ya que este era el tiempo que faltaba antes de que el gobierno de transición tuviera que transferir el poder a un nuevo gobierno constitucionalmente electo. Sin embargo, gracias a las circunstancias políticas, el apoyo de actores internacionales (y del Presidente Paniagua y su Ministro de Justicia, Diego García-Sayán Larrabure), y de la heterogeneidad de sus miembros, la INA no solo logró producir el primer conjunto de recomendaciones coherentes y comprensivas³¹, sino que también se convirtió en el punto común de referencia para las futuras iniciativas en este tema.

La tarea dada al INA –de desarrollar un marco para las acciones anticorrupción futuras (yendo más allá de la transformación que ya está en marcha) – fue descrita por el Ministro de Justicia García-Sayán como consistente en el desarrollo de una guía para un plan nacional contra la corrupción que podía ser adoptado por el gobierno y la sociedad peruana una vez que las nuevas autoridades asumieran el liderazgo en julio del 2001³². Empezando con 56% en enero del 2001, para mayo del mismo año, 69% de las personas encuestadas en el país apoyaban a Paniagua, con un 42% que expresaba su aprobación de que se quedara hasta el 2005, si fuese necesario³³. Para el fin del gobierno de transicional, en julio, alrededor del 83% de peruanos apoyaban al presidente³⁴.

27 Jane Lewis, “Design Issues”, en: *Qualitative Research Practice*, eds. Jane Ritchie and Jane Lewis (Londres: SAGE Publications), 47-76.

28 Alexander George y Andrew Bennett, *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (Cambridge, Massachusetts: Belfer Center for Science and International Affairs, 2005), 206.

29 David Collier, “Understanding Process Tracing. Political Science and Politics”, *Political Science and Politics* 44 (2011): 824.

30 Resolución Suprema No.160-2001-JUS

31 INA, *Un Perú sin Corrupción* (Lima: GTZ, 2001).

32 Marco Zileri, “Operación Tenaza”, *Caretas* 1666 (2001).

33 Los Andes, “Paniagua, el más popular en Perú”, 16 de Mayo del 2001.

34 La República, “Presidente Paniagua obtiene 83% de aceptación 65.3% aprueba gestión de ministro Ketín Vidal”, 21 de julio del 2001.

Para lidiar con la severa crisis política dejada por su predecesor, el Presidente Paniagua adoptó e implementó medidas para enfrentar la corrupción propagada en el país –medidas que de manera efectiva levantaron una nueva serie de estándares nacionales anticorrupción. El trabajo del INA, y las nuevas normas de transparencia y acceso a la información, crearon la base de esfuerzos centrados en la prevención de la corrupción. La caída de Fujimori había expuesto al sistema político a niveles sin precedentes de escrutinio público, creando niveles radicalmente altos de conciencia sobre la corrupción. Adicionalmente, el movimiento internacional anticorrupción, que fue crucial para la persecución de los secuaces de Fujimori y la recuperación de los activos robados, finalmente dio su primera impresión a los peruanos; de allí en adelante, los actores internacionales incrementarían su nivel de participación.

3.2 Aparición

Las elecciones presidenciales y congresales del 2001 le dieron la victoria a Alejandro Toledo y su partido Perú Posible. El nuevo presidente electo tomó el mando cuando los esfuerzos anticorrupción eran muy bien vistos y esperados por muchos grupos, tanto en el país como en el exterior. Tales grupos estaban dispuestos a ofrecer su apoyo a un gobierno centrado en tales políticas, pero también estaban listos para retirar su apoyo, si sus demandas y expectativas no eran cumplidas. Consciente de estas circunstancias, la administración de Toledo actuó rápido y prometió el nombramiento de un llamado ‘zar anticorrupción’³⁵, una medida que no solo era políticamente prometedora, sino que se había vuelto crecientemente necesario. En el corto lapso de cuatro meses, el 59% de aprobación que tenía Toledo a finales de junio se erosionó de manera impresionante, cayendo al 32% en noviembre de ese mismo año³⁶. Frente a la caída en picada del capital político, el gobierno necesitaba desesperadamente renovar su legitimidad.

A través de un decreto³⁷ publicado en El Peruano el 12 de octubre del 2001, el gobierno nombró a Martín Belaunde Moreyra, quien era en ese tiempo decano del Colegio de Abogados de Lima, como “Consejero de Alto Nivel del Presidente de la República para la Lucha contra la Corrupción y la Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública”. Aunque el título era bastante elaborado, el decreto mismo no incluía ninguna información sobre las funciones que desarrollaría Belaunde Moreyra, ni proveía alguna otra información. Sin embargo, un día antes el Presidente Toledo (con su Primer Ministro Roberto Dañino Zapata) habían dado una conferencia de prensa para presentar públicamente a su prometido zar anticorrupción y señalar que algunas de las tareas de este zar serían la prevención de actos irregulares y la vigilancia de actividades que podrían convertirse en actos corruptos. La segunda tarea podía considerarse un tema algo delicado dados los intereses con los que podía colisionar. El Ministerio Público, por ejemplo, ya estaba experimentando ‘recelo institucional’³⁸ por parte del Fiscal de la Nación, quien había sostenido que el procurador José Ugaz y su equipo se habían envuelto en áreas de competencia que eran de dominio exclusivo del Fiscal de la Nación. Por tanto, con la intención de abordar las sospechas de que el nombramiento de un zar anticorrupción podría interferir con otros cargos, Toledo le aseguró a los titulares de dichos cargos que las tareas de Belaunde Moreyra no interferirían con las actividades del Poder Judicial, Ministerio Público, el Fiscal de la Nación o el Congreso, particularmente en relación al caso Fujimori-Montesinos³⁹.

Sin embargo, a pesar del discurso público, el gobierno no estaba interesado en crear una agencia anticorrupción poderosa (o si quiera relevante), como sí lo estaba en crear la impresión de que lo hacía. Para ganar capital político, las medidas simbólicas fueron consideradas tan buenas como las acciones reales. Mientras que esta iniciativa representó una buena oportunidad para recuperarse, o al menos estabilizarse, de la pérdida de aprobación popular sufrida en los meses previos, la implementación completa de un órgano hubiera representado un esfuerzo más trabajoso e innecesario. Por ello, la iniciativa estuvo diseñada para el capital político –y no para luchar contra la corrupción- desde su núcleo.

Para dar evidencia de esta afirmación, debemos discutir las circunstancias bajo las cuales Belaunde Moreyra fue elegido. De acuerdo a un miembro del equipo del CNA⁴⁰, la relación entre Belaunde Moreyra y Toledo empezó durante la campaña electoral. El miembro explicó que Juan Paz, entonces operador político y luego secretario ejecutivo del CNA, arregló una conversación entre Toledo y el Colegio de Abogados de Lima, en ese tiempo liderado por Belaunde Moreyra. Muchos políticos de oposición criticaron esta movida ya que se

35 Cecilia Valenzuela, “Toledo propone congelar la compra de armas en su toma de posesión como presidente de Perú”, ABC, 29 de julio del 2001.

36 Martín Tanaka, “Peru 1980-2000: Chronicle of a Death Foretold? Determinism, Political Decisions, and Open Outcomes”, en *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, eds. Frances Hagopian and Scott Mainwaring (Nueva York: Cambridge University Press, 2005), 261-288.

37 Resolución Suprema No. 500-2001-PCM

38 José Ugaz, *Caiga Quien Caiga: La Historia íntima de Cómo se Desmontó la Mafía Fujimontesinista* (Lima: Editorial Planeta, 2014), 66.

39 La República, “Martín Belaunde Moreyra es el Zar Anticorrupción”, 12 de octubre del 2001, 6.

40 Entrevista personal. Lima-Perú, 4 de noviembre del 2014.

le daba una a Toledo una importante plataforma política y desde entonces las personas asumieron que ello significaba que Toledo le debía un favor al hombre que luego se convertiría en el zar anticorrupción. Este recuento sigue de cerca la descripción dada por un ex alto funcionario del Colegio Abogados de Lima. El funcionario describió una 'línea directa' entre Belaunde Moreyra y Toledo por el apoyo durante la elección y añadió que Belaunde Moreyra tenía una buena relación con otros altos líderes políticos.

Tales evidencias anecdóticas sugieren que puede haberse dado un nombramiento por patrocinio y apunta a una potencial falta de independencia por parte del zar. Este problema fue traído a la luz unos pocos meses después. En enero del 2002, los periódicos locales⁴¹ publicaron que Belaunde Moreyra estaba evitando la investigación a miembros del gobierno sobre los que pesaban sospechas de corrupción (La República 2002) y que incluso actuaba como su defensa⁴². En efecto, un miembro del CNA⁴³ creía que Belaunde Moreyra estaba intentando obstruir el trabajo de los comisionados cuando asuntos que afectaban al gobierno eran puestos sobre la mesa.

Para poder apreciar la verdadera naturaleza de la iniciativa del gobierno, también debemos considerar el diseño y funcionamiento de la CNA. Esta comisión anticorrupción, la primera de su tipo a nivel nacional, fue creada por el Decreto Supremo N° 120-2001-PCM el 17 de noviembre del 2001, apenas un mes luego del nombramiento de Belaunde. Sería presidida por un representante del presidente, conformada por miembros del gobierno y de la sociedad civil, e incluía la participación del Contralor y el Defensor del Pueblo (o sus representantes). Entre sus funciones estaba el desarrollo de planes anticorrupción y recomendaciones, la promoción de comportamientos éticos y transparencia en la esfera pública, la promoción de la cooperación internacional, la conducción de estudios periódicos, y otras actividades orientadas a apoyar la lucha contra la corrupción. Estas funciones le dieron a la CNA liderazgo como el organismo anticorrupción nacional a cargo de la prevención. Sin embargo, la tarea más importante de la CNA no era preventiva, sino de control de la corrupción al estar encargados de: (1) evaluar y denunciar actos de corrupción al Fiscal de la Nación; (2) Dar información acerca de la corrupción que involucre a funcionarios públicos y privados; (3) promover audiencias públicas para analizar casos de corrupción administrativa.

Un aspecto clave a tener en cuenta en la creación de la CNA fue su oportunidad. El 9 de octubre (dos días antes del nombramiento de Belaunde Moreyra como zar), la miembro del Congreso Ana Elena Townsend Diez Canseco presentó una propuesta de ley para crear una 'Oficina Contra la Corrupción' con autonomía normativa técnica, económica, financiera y administrativa, y cuya cabeza sería escogida por el Congreso⁴⁴. Sin embargo, cuatro días antes de la decisión respecto al proyecto de Townsend, el gobierno creó la CNA, que, de acuerdo a un miembro de la comisión anticorrupción⁴⁵, el gobierno había decidido solo dos semanas después de que Belaunde Moreyra fuera nombrado zar. La repentina existencia de una comisión con tareas similares a las propuestas por la congresista Townsend, aunque con distintos tipos de poder, dieron motivos para que el parlamento rechazara su proyecto de ley.

Adicionalmente, el Decreto Supremo N° 120-2001-PCM establecía que la CNA sería presidida por un representante del Presidente de la República; para ser precisos, el artículo 7 del Decreto señalaba: "El Consejero Nacional de Alto Nivel del Presidente de la República contra la corrupción y la promoción de la ética y transparencia en la gestión pública será el Presidente de la Comisión Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción y la Ética y Transparencia en la Gestión Pública" (10). En otras palabras, la presencia de Belaunde Moreyra como presidente de la CNA estaba sentada en la norma. Bajo esta circunstancia, la CNA era tan independientemente política como el propio zar anticorrupción.

3.3 Normalización

Hubo tempranos indicios de que la creación de una comisión anticorrupción podía ser al menos parcialmente acreditada a una búsqueda de capital político para la administración. Un miembro de la CNA⁴⁶ recuerda "Cuando él [Belaunde Moreyra] fue nombrado se hizo un gran circo sobre ello. Pusieron todo su esfuerzo. Fue al Congreso, y todos los aparecía en las noticias". Belaunde Moreyra también se acercó a varios líderes de oposición, como a Alan García Pérez de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) y a Lourdes Flores Nano de Unidad Nacional⁴⁷, que tenían el segundo y tercer partidos más numerosos en el parlamento, respectivamente.

41 Por ejemplo, Caretas (2002).

42 Elizabeth Cavero, "Consejero presidencial declara 'cerrado' el caso denunciado por Alvaro Vargas Llosa", *La República*, 26 de enero del 2002.

43 Entrevista personal. Lima-Perú, 23 de octubre del 2014.

44 Proyecto de Ley No. 898/2001-CR

45 Entrevista personal, Lima-Perú, 4 de noviembre del 2014.

46 Entrevista personal, Lima-Perú, 4 de noviembre del 2014.

47 Caretas, "Anticorrupción institucional", N° 1962 (18 de octubre del 2001).

Cuando la CNA fue creada, era claro para algunos que el enfoque de Toledo para la prevención de la corrupción era marcadamente diferente al esperado. De acuerdo a Peña-Mancillas⁴⁸, la ONG Proética criticó la creación de la CNA por no tomar las sugerencias producidas por la INA, que estaban claramente establecidas en su reporte final, *Un Perú Sin Corrupción*⁴⁹. El formato del organismo anticorrupción recomendado por el INA estaba más cerca al propuesto por la congresista Ana Elena Townsend: su cabeza debía ser nombrado por una mayoría del parlamento, y su autonomía política y administrativa garantizada. Era evidente que, a pesar de todo el poder originalmente dado a la CNA, su efectividad estaba en detrimento si su nivel de independencia no se mantenía. Sin embargo, como ya se ha descrito, en lugar de empoderarse para perseguir cualquier incidente de presunta corrupción en el gobierno, la CNA estaba estrechamente ligada a la voluntad política del presidente Toledo. Un miembro de la INA⁵⁰ señaló como la idea de una comisión anticorrupción pasó de requerir un liderazgo de prestigiosos miembros de la sociedad civil que pudieran asegurar imparcialidad, a una controlada casi enteramente por las agencias del gobierno por medio de un zar. De acuerdo al entrevistado, cuando vieron cuál era el procedimiento de selección, predijeron que no sería efectivo. Otro miembro de la INA⁵¹, fue incluso más expresivo, señalando que ‘en el gobierno de Toledo, nunca hubo un verdadero interés en lidiar con el asunto de la anticorrupción’.

La situación no mejoró con la selección de amigos cercanos –aunque finalmente críticos– para llenar algunos de los asientos de comisionados, particularmente aquellos cruciales para los objetivos de la CNA: Agustín Figueroa Benza, Fernando Diez-Canseco Távora y Enrique Obando Arbulú, tres de los cuatro representantes de la sociedad civil⁵². A mitades del 2001, Figueroa dejó la CNA por desacuerdos⁵³ con algunas acciones tomadas por Belaunde Moreyra, y fue reemplazado por Rafael Villegas Cerro, que también fue traído por el zar. Guillermo Benavente Ercilla, representante de la Iglesia Católica, renunció por motivos similares. En agosto, Carlos Morelli Zavala, representante del Ministerio de Justicia, siguió los mismos pasos y fue reemplazado un mes después por Alberto Ygor Martínez Llanos, quien había postulado al parlamento en la lista de Perú Posible (el partido de Toledo) en el 2000.

Otro elemento importante que sostenía la naturaleza simbólica del CNA fue la provisión (o más bien ausencia) de recursos materiales. Cuando la CNA fue instalada, no había recursos para que operada; ni siquiera se le dio una oficina a Belaunde Moreyra durante los primeros meses desde su nombramiento y tenía que cumplir sus funciones en las instalaciones del Colegio de Abogados de Lima. De acuerdo a un alto funcionario del Colegio (16), Belaunde Moreyra se veía forzado a trabajar allí dada la ausencia de presupuesto y llevaba a cabo labores necesarias con el apoyo de los empleados del Colegio. Incluso mientras reclutaba personal, no hubo oficinas para ellos hasta el 10 de julio, cuando Belaunde dejó la posición de decano y se mudó junto a su personal a una pequeña oficina en las instalaciones de Petróperu (una empresa estatal de petróleo).

De acuerdo al reporte de auditoría⁵⁴, en el 2002 se le asignó a la CNA un presupuesto de S/. 3 millones, un monto que, como señala el documento, estaba por debajo del monto requerido para cumplir con su mandato. La primera parte de este presupuesto – S/ 1 millón – no fue transferido sino hasta finales de marzo⁵⁵. El mismo Belaunde Moreyra tenía un contrato con base mensual⁵⁶, un hecho que sugería un nivel de informalidad en el manejo del órgano. Además, a lo largo de los trece meses en los que los comisionados permanecieron en sus puestos, y pese a las reiteradas solicitudes formales al Primer Ministro, el presupuesto para asignaciones nunca fue entregado, lo que resaltaba la ausencia de apoyo.

A pesar de estas limitaciones que enfrentó la comisión para cumplir sus tareas anticorrupción, se demostró a sí mismo efectivo como un elemento central en los esfuerzos del gobierno para mostrar su compromiso con la anticorrupción. Un estudio llevado a cabo en febrero del 2002 mostró que el 10% de los encuestados pensaba que la lucha contra la corrupción (independiente del caso Fujimori-Montesinos) estaba siendo priorizada por la administración de Toledo sobre los otros temas⁵⁷. Otro estudio, realizado en marzo, mostró

48 Víctor S. Peña-Mancillas, “Combatir la corrupción en el Perú: A diez años de Fujimori”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 51: 211-240.

49 INA, *Un Perú sin Corrupción* (Lima: GTZ, 2001)

50 Entrevista personal. Lima-Perú, 6 de noviembre del 2014.

51 Entrevista personal. Lima-Perú, 3 de noviembre del 2014.

52 Si quitamos a los representantes de la Iglesia Católica, solo existirían tres cupos para representantes de la sociedad civil, de los cuales todos eran designados por el presidente de la CNA.

53 Benavente incluso contactó a la Oficina del Contralor Nacional para solicitar una intervención y auditoría a la CAN (como se discutió en las actas de la decimoquinta sesión de la Comisión, sostenida el 2 de octubre del 2001).

54 PCM, Informe No. 009-2006-2-0581, “Auditoría de Gestión a la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública y en la Sociedad, Período noviembre 2001–diciembre 2004” (2006), 9. Documento almacenado en el Archivo Central de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú.

55 La asignación presupuestaria fue ordenada por el Decreto Supremo No. 048-2002-EF

56 Esto fue señalado durante la quinta reunión de la comisión, llevada a cabo el 19 de febrero del 2002.

57 APOYO, “Insatisfacción de alcance nacional”, *Opinión Data* 1(2), 2002.

que el 46.1% de los encuestados conocían de la existencia de la CNA, y que casi la mitad de ellos creía que cumpliría con su misión⁵⁸. Además, mientras que un estudio auspiciado por el Banco Mundial⁵⁹ (2001) durante la administración de Paniagua mostró que el 85% de los encuestados identificaban a la corrupción como el segundo obstáculo más importante en el país (solo superado por 'desempleo'), una encuesta nacional conducida por Proética⁶⁰ y publicada en noviembre del 2002 mostró que la corrupción había caído al tercer lugar con un 63%, detrás de la 'crisis económica' y el 'desempleo', e incluso al cuarto lugar (detrás del 'crimen') cuando se tomaban en cuenta las respuestas espontáneas. Esta data sobre la percepción pública indica que la creación y el manejo político de la CNA en el 2002 fueron exitosos en amilantar las demandas anticorrupción heredadas del gobierno anterior y ayudaron a presentar a la administración de Toledo como comprometido en combatir activamente la corrupción.

De lo antes señalado, es posible afirmar que el rol de la CNA durante los primeros años de la administración de Toledo estuvo en gran parte centrado en mejorar el apoyo político al gobierno –esto es, en dar muestras de esfuerzos anticorrupción oficiales sin incurrir en gastos innecesarios de recursos políticos o fomentar nuevas fuentes de presión. El gobierno de Toledo creó una estructura vacía capaz de mostrar un compromiso con esfuerzos anticorrupción, mientras que se encontraba política y financieramente restringida en abordar cambios sistémicos. Por tanto, basadas en la anterior información anecdótica y contextual, parecería que la comisión presidida por Belaunde Moreyra solo era atractiva en tanto el capital político que podía generar.

Sin embargo, en los inicios del segundo año de la administración de Toledo, las circunstancias dentro y alrededor de la CNA empezaron a cambiar y a afectar su valor político. Después de generar el limitado capital político disponible de la implementación simbólica de un órgano anticorrupción, el CNA alcanzó su pico de relevancia en el ciclo político y entró en un periodo de retroceso institucional, que finalmente terminó en su desactivación.

3.4 Caída en desgracia

Con la dependencia política y financiera del poder ejecutivo, la CNA siempre iba a estar en una lucha permanente por ser un órgano independiente. Las características descritas antes hicieron particularmente difícil para la comisión tomar cualquier acción seria para realizar sus funciones oficiales. Sin embargo, con el tiempo, la Comisión intentó alcanzar su propio progreso institucional, lo que llevó a confrontaciones con el gobierno.

La comisión empezó a interesarse en ganar legitimidad institucional a través de dos estrategias. Primero, intentó mejorar su estatus legal buscando ayuda del Congreso. La intención de los comisionados era institucionalizar su lucha contra la corrupción y asegurar la permanencia de la CNA al reemplazar el reemplazar el decreto que la creó con una ley propiamente dicha. El texto de un proyecto de ley fue terminado por un subgrupo de comisionados el 4 de octubre del 2002.

Segundo, los comisionados (incluyendo Belaunde Moreyra) encontraron en involucrar a la CNA en investigaciones de escándalos de corrupción una manera de atraer la atención popular y aumentar su apoyo. Pese a que esta estrategia representada, en principio, una posición común con la de la administración de Toledo, también requería la participación de la Comisión en actividades que podían amenazar los intereses corruptos de gente poderosa. Un miembro la Procuraduría Pública⁶¹ confirmó la presión fue puesta sobre los investigadores anticorrupción para abandonar casos contra individuos poderosos y la resistencia que experimentaron.

El acercamiento de la CNA a casos de alto perfil, como en febrero del 2002, con una solicitud de información a la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT) por contratos irregulares. Sin embargo, la verdadera fricción política empezó con la adopción de una posición crítica por parte de la CNA durante un escándalo que incluía a la Primera Dama Eliana Karp y su relación contractual con el banco privado Wiese Sudameris. Tal cual confirmó un miembro de la CNA⁶² (20), el Presidente Toledo y su Primer Ministro estuvieron disgustados por ello y no le dieron ningún otro apoyo a la CNA. Otro miembro de la comisión⁶³ sostuvo: "La Comisión se volvió una especie de enemigo, o un órgano al cual debía temerse".

58 Universidad de Lima, Estudio N° 153, Barómetro. Grupo de Opinión Pública (GOP) de la Universidad de Lima, 9-10. Documento almacenado en el Archivo Central de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú.

59 World Bank, "Gobernabilidad y Corrupción en Perú: Resultados Iniciales" (2001), Documento preparado por el World Bank Institute, en colaboración con APOYO, y con consulta al INA, a pedido del Gobierno del Perú. Almacenado en el Archivo Central de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú.

60 Proética, Primera Encuesta Nacional sobre Corrupción y Gobernabilidad (2002).

61 Entrevista personal. Lima-Perú, 21 de octubre del 2013.

62 Entrevista personal. Lima-Perú, 4 de noviembre del 2014.

63 Entrevista personal. Lima-Perú, 24 de octubre del 2014.

En efecto, mientras que los medios de comunicación daban cabida a la posición de la CNA y resaltaban su crítica respecto a todo este asunto⁶⁴, el gobierno empezó a ver a la CNA como una fuente de presión

La gota que rebalsó el rebalsó el caso y precipitó la caída de la CNA que el interés del zar anticorrupción Belaunde Moreyra en el caso del Ministerio del Interior Alberto Sanabria Ortiz, quien, después de tomar la posta en enero del 2003, se vio inmediatamente involucrado en imputaciones de corrupción y favoritismo⁶⁵. Dada la posición de Belaunde, el gobierno dio los pasos para paralizar a la joven comisión anticorrupción, que para entonces había agotado su rol como una fuente de apoyo y se había convertido en una potencial amenaza a sus intereses.

La última reunión de la CNA tuvo lugar el 6 de febrero del 2003. Exactamente un mes después, Martín Belaunde Moreyra sería nombrado embajador en Argentina⁶⁶, partiendo del país un día después. El apuro fue tanto que su renuncia se hizo oficial dos meses después, el 25 de abril, lo que significó que el decreto ministerial tuvo que explicitar que esta tenía 'efectos retroactivos'. Finalmente, el 30 de abril, el diario oficial El Peruano publicó el Decreto Supremo N° 047-2003-PCM, el cual modificaba la norma que creaba a la CNA, haciéndola inofensiva para los intereses políticos y justificando el fin de la CNA basándose en reclamos hechas por el Contralor General de la República (CGR).

Desde su inicio, y sin tener en cuenta el discurso político de Toledo, otros organismos habían criticado el trabajo de la comisión por percibirlo como una invasión inconstitucional de sus funciones. El más hostil de todos fue el CGR, que, a pesar de que había sido incluido por la norma como miembro observante de las actividades de la CNA, se rehusó a asistir a cualquiera de sus reuniones. A inicios de febrero del 2002, el Contralor General había enviado una comunicación oficial a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) solicitando la modificación del rol normativo de la CNA en dos aspectos esenciales: retirar ciertas atribuciones de la Comisión –particularmente aquellas relacionadas a las tareas de control *ex post* que el CGR consideraba parte de sus propias prerrogativas – y la exclusión del CGR como un miembro⁶⁷. Poco después, el Presidente Toledo y el Primer Ministro Dañino expresaron a los miembros de la Comisión su opinión de que la CNA debería centrarse en la prevención en lugar del control de la corrupción (24).

La auditoría de gestión llevada a cabo por la PCM⁶⁸ explica que “como una consecuencia de las aprehensiones [del CGR] y las coordinaciones previas entre los miembros de la Comisión, el Primer Ministro, y el Presidente de la República... cinco de los ocho artículos del Decreto Supremo N° 120-2001-PCM [fueron] modificados”. A través de una comunicación de fecha 05 de octubre de 2006⁶⁹, la secretaria técnica de la CNA reportó que “entre las más importantes consecuencias [de la modificación de la norma en el 2003], estaba el hecho de que la CNA perdía toda posibilidad de conducir un proceso de investigación de actos de presunta corrupción o falta de transparencia en distintos niveles de gobierno y especialmente en las altas esferas de poder político”. (26) (27)

Luego de estas medidas, la CNA fue negada de cualquier relevancia política a través del nombramiento de un operador político, Juan Paz Espinoza, como el secretario ejecutivo de la Comisión el 1 de mayo. Esta posición había sido oficialmente creada a través de la enmienda a la norma (publicada el 30 de abril) para reemplazar las labores administrativas del presidente de la comisión. Al hacer esto, el gobierno podía: (1) evitar el nombramiento de un nuevo presidente, (2) inhabilitar cualquier reunión oficial de los comisionados, (3) garantizar el control de las actividades de la CNA, y (4) mantener a la comisión funcionando (al menos formalmente). Por los dos siguientes años, no se sostendría ninguna reunión de los comisionados y la mayoría de las actividades giraban en torno a la capacitación inofensiva y simbólica de funcionarios públicos y de la sociedad civil.

Cuando fue consultado sobre el hecho de que ningún representante del Presidente de la República había sido nombrado luego de la “renuncia” de Belaunde Moreyra, Jaime Reyes Miranda, secretario general de la PCM, explicó que el nombramiento del presidente de la CNA era el rol de funcionarios distintos a la Secretaría General de la PCM, señalando que él había cumplido su función de advertir reiteradamente presidente del Consejo de Ministros sobre la necesidad de designar a un nuevo presidente después de la renuncia de Martín Belaunde Moreyra⁷⁰.

64 Ana Núñez, “Gobierno no atendió recomendaciones de Martín Belaunde y su comisión”, *La República*, 22 de agosto del 2002.

65 Enrique Chávez, “El Secreto de la Secretaria”, *Caretas* 1758 (6 de febrero del 2003).

66 Resolución Suprema No. 044-2003-RE del 13 de febrero del 2003.

67 Este asunto fue discutido durante la octava reunión de la CNA, llevada a cabo el 27 de marzo del 2002.

68 PCM, Informe No. 009-2006-2-0581, “Auditoría de Gestión a la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública y en la Sociedad, Período noviembre 2001–diciembre 2004” (2006), 11-14. Documento almacenado en el Archivo Central de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú.

69 Para ese momento, el Gobierno había cambiado y el Presidente Alan García Pérez estaba ahora en el cargo.

70 PCM, Informe No. 009-2006-2-0581, “Auditoría de Gestión a la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y Promoción de

Respecto al mismo tema, Juan Paz Espinoza⁷¹ señaló que la coordinación se llevó a cabo durante importantes reuniones con el Primer Ministro (2). El ejecutivo parecía al tanto de la situación de la CNA, manteniéndola adrede sin liderazgo y excluyéndola de su participación en otros órganos del gobierno y la sociedad civil. Como resultado, de acuerdo al reporte de auditoría del 2006, de las catorce actividades oficialmente planeadas por la CNA entre el 2002 y el 2004, la Comisión se centró solo en cuatro: la promoción de la ética pública; sesiones de capacitación; campañas mediáticas; y acuerdos interinstitucionales. Además, el proceso de auditoría reveló que en el 2004 solo 9.4% de las actividades programadas pudieron ser cubiertas, dando cuenta de un serio déficit de gestión.

3.5 Transferencia al Ministerio de Justicia

La CNA fue revisada por el Decreto Supremo N° 035-2006-PCM, firmado el 6 de mayo del 2005. Esta segunda modificación fue dada por una serie de motivos, siendo las más importantes: (1) El gobierno de Toledo atravesaba su segundo más bajo nivel de aprobación causado por una serie de escándalos de corrupción de la segunda mitad del 2004; (2) La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUC) había sido ratificada por el parlamento el 19 de octubre del 2004; y (3) el Acuerdo entre el Gobierno del Perú y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre la transferencia de activos confiscados (firmado el 12 de junio del 2004), que vio el regreso de fondos robados durante la administración de Fujimori, y demandaba el ajuste de arreglos institucionales para cumplir con los requerimientos incluidos en el acuerdo. Estas tres circunstancias crearon una nueva ola de presión sobre el gobierno del Presidente Toledo, que pusieron a la CNA en un segundo, aunque más corto, ciclo político.

La respuesta del gobierno fue modificar la CNA para permitir a su secretario ejecutivo mantener reuniones oficiales con los comisionados en la eventual ausencia de un presidente. Adicionalmente, se incluyeron ciertas funciones preventivas y de control. Sin embargo, en el proceso de implementar estos pasos aparentemente positivos, la dependencia política de la comisión fue asegurada. El 13 de enero del 2005 (menos de tres meses después de la modificación del estatuto de la CNA), el gobierno reemplazó al secretario ejecutivo Juan Paz por Alberto Ygor Martínez Llanos⁷². Martínez Llanos tomó la posta de comisionado en representación del Ministerio de Justicia, y al igual que Juan Paz, era otro actor con el que el gobierno sabía que podía contar para mantener a la CNA bajo control. En contraste a su predecesor, que había sido traído a la comisión por Belaunde Moreyra desde el Colegio de Abogados de Lima, él era un miembro oficial del partido oficialista. De acuerdo a un miembro de la CNA, Martínez Llanos fue nombrado porque era otro operador político: “Él era cercano al presidente, y pertenecía al partido político [de Toledo]. Así que era una especie de “es tu turno ahora” (31). El nuevo secretario ejecutivo había postulado sin éxito por el partido Perú Posible de Toledo en las elecciones congresales del 2000⁷³.

Eventos posteriores relevaban la instrumentalización política de la comisión por segunda vez. El 20 de mayo del 2005 (exactamente dos semanas luego de la modificación de la norma), el gobierno decretó⁷⁴ que la CNA, junto al Ministerio de Justicia, sería el órgano a cargo de identificar medidas anticorrupción en los que los activos repatriados⁷⁵ serían invertidos. El 8 de agosto, se dio la primera reunión de los comisionados en dos años y medio, bajo la conducción del presidente interino Martínez Llanos. Durante la siguiente reunión, se discutió y reportó la tarea de identificar iniciativas anticorrupción. Este proceso fue oficialmente completo con la aprobación de la Resolución Ministerial N° 402-2005-JUS el 12 de octubre. Dos semanas después, el 26 de octubre, el gobierno emitió el Decreto Supremo N° 082-PCM, ordenando la transferencia de la CNA de la esfera del Primer Ministro al Ministerio de Justicia. En este nuevo sector, la CNA fue puesta bajo supervisión del Viceministro de Justicia, Jaime Reyes Miranda, quien había sido Secretario General de la PCM durante el 2002 y el 2005 – los años durante los cuales la CNA había estado paralizada – y que se convertiría en el nuevo presidente de la comisión a inicios del 2006⁷⁶.

Con esa decisión, la CNA fue relegada a un nivel sectorial y, aunque su mandato siguió siendo nacional, se volvió claro que, en términos institucionales, tendría un impacto limitada en la lucha contra la corrupción.

la Ética y Transparencia en la Gestión Pública y en la Sociedad, Período noviembre 2001–diciembre 2004” (2006), 9. Documento almacenado en el Archivo Central de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú.

71 PCM, Informe No. 009-2006-2-0581, “Auditoría de Gestión a la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública y en la Sociedad, Período noviembre 2001–diciembre 2004” (2006), 7. Documento almacenado en el Archivo Central de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú.

72 Resolución Ministerial No. 006-2005-PCM

73 Alberto Ygor Martínez Llanos ocupó el número 85 en la lista de candidatos al Congreso, como se muestra en la Resolución N° 216-2000-JNE del Jurado Nacional de Elecciones, publicada en El Peruano el 19 de febrero del 2000.

74 Decreto Supremo No. 039-2005-PCM, publicado el 24 de mayo.

75 Estos activos eran aquellos descritos en el acuerdo bilateral mencionado antes.

76 El término ‘comisión’ es utilizado para evitar confusión. De hecho, el 16 de enero del 2016 la CNA fue reformulada por el Ministerio de Justicia como el Consejo Nacional Anticorrupción, al cual se le dio una estructura ligeramente distinta (Decreto Supremo No. 002-2006-JUS).

4. Conclusiones

El caso de la CNA en Perú demuestra que los esfuerzos del gobierno para luchar contra la corrupción (particularmente en aquellos países donde las inconductas invaden al sector público) siguen un ciclo de vida altamente dependiente de las circunstancias políticas.

Cuando se necesita capital político, los líderes están incentivados a proponer y adoptar medidas para luchar contra la corrupción en relación directa con los beneficios disponibles. Se descubrió que este era el caso en la forma apresurada e improvisada en que el presidente Alejandro Toledo nombró por primera vez a un zar anticorrupción y poco después creó la primera comisión nacional anticorrupción. La naturaleza política y simbólica de este órgano fue suficientemente clara en los poderes formalmente garantizados y los limitados recursos y apoyo dados luego.

Además de ello, una vez que la comisión cumplió la meta trazada por la administración y las prioridades políticas cambiaron, el estudio encontró que su desarrollo siguió un patrón consistente con el punto crítico de nuestro ciclo político teórico. La deliberada caída de la CNA fue evidente con el nombramiento de su presidente como embajador de Argentina, la repentina y dramática rebaja de sus funciones, y el nombramiento de un operador político asignado para mantener a la comisión funcionando. Estas acciones para limitar la eficacia de la CNA parecen confirmar la lógica señalada en un inicio referida a que el apoyo es retirado y un proceso contra-reforma toma lugar cuando la ratio del costo-beneficio de una medida anticorrupción va en contra de los intereses de los líderes políticos.

En resumen, este estudio demuestra como la CNA fue implementada solo en medida que pudiera dar capital político sin afectar el estatus quo. Con esto, se apoya la lógica de que las políticas anticorrupción solo son atractivas por los beneficios que le traen al gobierno. Cuando este último favorece al capital político, las medidas para refrenar las inconductas públicas no solo son posibles, sino realistas. En la otra mano, cuando el gobierno está comprometido en actividades ilegales, las medidas anticorrupción no están permitidas a ser más que acciones simbólicas. Al respecto, la administración de Toledo reflejó ambos tipos de circunstancias entre el 2001 y el 2003 al centrarse en un inicio en nuevas demandas anticorrupción y creando una imagen de liderazgo limpio, y luego apurándose en controlar la aparición de nuevos escándalos relacionados a corrupción.

Finalmente, los hallazgos antes descritos sugieren que, al conocer la mutabilidad en las preferencias e intereses de los líderes, es posible determinar el potencial y mecanismos anticorrupción de una administración por medio de observar las acciones concretas que esta toma ya sea para apoyar o para erosionar las políticas anticorrupción. Aunque esto puede sonar como una verdad evidente, el movimiento internacional anticorrupción podría mejorar bastante su enfoque para la implementación nacional de compromisos anticorrupción si dejara cualquier presunción basada en la voluntad de reforma de los políticos locales, y en lugar de ello diseñar enfoques específicos usando un análisis caso-por-caso de los intereses e inversiones de los líderes. Solo de esta manera podemos tomar ventaja de los ciclos políticos en la lucha contra la corrupción.

5. Bibliografía

APOYO. 2002. Insatisfacción de alcance nacional. *Opinión Data*, 1(2). Available at: http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/cat_uibd.nsf/primero/67A8EAFEF0591555052574FF00609C22?opendocument [Last accessed 7 March 2018].

Aron, OC. 2007. Anti-Corruption Agencies on Government Agenda: Promises and Performances. Unpublished thesis (Master's), Central European University. Available at: <http://sar.org.ro/biblioteca/anti-corruption-agencies-on-government-agenda-promises-and-performances/?lang=en> [Last accessed 7 March 2018].

Batory, A. 2010. The Politics of Scandal: Political Time Horizons, Organisational Life Cycles, and Anti-Corruption Agencies in the 'New' EU Member States. In: Annual Conference of the European Group for Public Administration Conference. Toulouse, France. Available at: https://soc.kuleuven.be/io/egpa/org/2010Toul/Papers/Agnes_Batory_EGPA%202010.pdf [Last accessed 7 March 2018].

Brunetti, A and Weder, B. 2003. A Free Press is Bad News for Corruption. *Journal of Public Economics*, 87: 1801–1824. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(01\)00186-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(01)00186-4)

Bueno de Mesquita, B and Smith, A. 2011. *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*. New York: PublicAffairs.

Caretas. 2001. Anticorrupcion institucional. No. 1692, 18 October. Available at: <http://www2.caretas.pe/2001/1692/secciones/marfon.phtml> [Last accessed 7 March 2018].

Caretas. 2002. Comisión y Omisión. No. 1721, 16 May 16. Available at: <http://www2.caretas.pe/2002/1721/secciones/marfon.phtml> [Last accessed 7 March 2018].

Carr, I. 2007. Fighting Corruption Through Regional and International Conventions: A Satisfactory Solution? *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 15(2): 121–153. DOI: <https://doi.org/10.1163/092895607X209120>

Cavero, E. 2002. Consejero presidencial declara 'cerrado' el caso denunciado por Alvaro Vargas Llosa. *La República*, 26 January 26. Available at: <http://larepublica.pe/26-01-2002/consejero-presidencial-declara-cerrado-el-caso-denunciado-por-alvaro-vargas-llosa-no-hay>.

Chávez, E. 2003. El Secreto de la Secretaria. *Caretas*, 1758, 6 February. Available at: <http://www2.caretas.pe/2003/1758/articulos/sanabria.phtml> [Last accessed 7 March 2018].

Cheung, A. 2007. Combating Corruption as a Political Strategy to Rebuild Trust and Legitimacy: Can China Learn from Hong Kong? *International Public Management Review*, 8(2): 45–72. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0732-1317\(08\)17005-1](https://doi.org/10.1016/S0732-1317(08)17005-1)

Chubb, J and Vannicelli, M. 1988. Italy: A Web of Scandals in a Flawed Democracy. In: Markovits, A and Silverstein, M (eds.). *The Politics of Scandal: Power and Process in Liberal Democracies*, 122–150. New York: Holmes & Meir Publishers.

Collier, D. 2011. Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44(4): 823–830. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>

De Sousa, L. 2010. Anti-Corruption Agencies: Between Empowerment and Irrelevance. *Crime, Law and Social Change*, 53: 5–22. URL: <http://hdl.handle.net/1814/10688>.

Del Castillo, A and Guerrero, M. 2003. Percepciones de la corrupción en la ciudad de México'. Working Paper DAP-CIDE, 134. Available at: <http://culturadelalegalidad.org.mx/recursos/Contenidos/Estudiosacademicosyestadisticos/documentos/Percepciones%20de%20la%20corrupcion%20en%20la%20ciudad%20de%20Mexico-corrupcion.pdf> [Last accessed 7 March 2018].

Doig, A. 1995. Good Government and Sustainable Anti-Corruption Strategies: A Role for Independent Anti-Corruption Agencies? *Public Administration and Development*, 15(2): 151–165. DOI: <https://doi.org/10.1002/pad.4230150206>

George, A and Bennett, A. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, Massachusetts: Belfer Center for Science and International Affairs.

Hassid, J and Brass, JN. 2015. Scandals, Media and Good Governance in China and Kenya. *Journal of Asian and African Studies*, 50(3): 325–342. DOI: <https://doi.org/10.1177/0021909614528865>

Holloway, R. 2011. NGO Corruption Fighters' Resource Book. Available at: <https://www.ndi.org/sites/default/files/NGO-Corruption-Fighters-Resource-Book-ENG.pdf> [Last accessed 7 March 2018].

INA. 2001. *Un Perú sin Corrupción*. Lima: GTZ.

Karklins, R. 2005. *The system made me do it: Corruption in post-communist societies*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.

Kaufmann, D. 1997. Corruption: The facts. *Foreign Policy*, 107: 114–131. DOI: <https://doi.org/10.2307/1149337>

Khan, MH. 2006. Governance and Anti-Corruption Reforms in Developing Countries: Policies, Evidence and Ways Forward. In: United Nations Conference on Trade and Development, Group of Twenty-four. New York and Geneva. Available at: <http://eprints.soas.ac.uk/9920/> [Last accessed 7 March 2018].

Kisubi, MM. 1999. Involving Civil Society in the Fight against Corruption. In: Stapenhurst, R and Kpundeh, S (eds.), *Curbing Corruption: Towards a Model of Building National Integrity*, 117–125. Washington, DC: The World Bank.

Klitgaard, R. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley, CA: University of California Press.

Kpundeh, SJ. 1998. Political Will in Fighting Corruption. In: Kpundeh, S and Hors, I (eds.), *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, 91–110. Paris: UNDP/OECD.

Kpundeh, SJ. 2005. The Big Picture: Building a Sustainable Reform Movement against Corruption in Africa. In: Johnston, M (ed.), *Civil Society and Corruption*, 73–94. Maryland, USA: University Press of America.

Kupatadze, A. 2012. Explaining Georgia's anti-corruption drive. *European Security*, 21(1): 16–36. DOI: <https://doi.org/10.1080/09662839.2012.656597>

La República. 2001a. Presidente Paniagua obtiene 83% de aceptación 65.3% aprueba gestión de ministro Ketín Vidal. 21 July. Available at: <http://larepublica.pe/21-07-2001/presidente-paniagua-obtiene-83-de-aceptacion-653-aprueba-gestion-de-ministro-ketin-vidal> [Last accessed 7 March 2018].

La República. 2001b. Martín Belaunde Moreyra es el Zar Anticorrupción. 12 October, 6.

La República. 2002. Zar Anticorrupción anuncia que no investigará al ministro del Interior. 4 January. Available at: <http://larepublica.pe/04-01-2002/zar-anticorrupcion-anuncia-que-no-investigara-al-ministro-del-interior-hay-que-investigar> [Last accessed 7 March 2018].

Lewis, J. 2003. Design Issues. In: Ritchie, J and Lewis J (eds.), *Qualitative Research Practice*, 47–76. London: SAGE publications.

Los Andes. 2001. Paniagua, el más popular en Perú. 16 May. <http://www.losandes.com.ar/articulo/internacionales-12557> [Last accessed 20 October 2016].

Man, M. 2009. Political Corruption in Russia: An Evaluation of Russia's Anti-Corruption Strategies, 1991–2009. *POLIS Journal*, 2: 1–53.

Maor, M. 2004. Feeling the Heat? Anticorruption Mechanisms in Comparative Perspective. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 17(1): 1–28. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.0952-1895.2004.00235.x>

Marong, A. 2002. Toward a Normative Consensus Against Corruption: Legal Effects of the Principles to Combat Corruption in Africa. *Denver Journal of International Law and Policy*, 30: 99–129.

Martin, AT. 1999. The Development of International Bribery Law. *Natural Resources & Environment*, 14(2): 95–102.

Mbaku, JM. 1996. Bureaucratic Corruption in Africa: The Futility of Cleanups. *Cato Journal*, 16(1): 99–118.

Núñez, A. 2002. Gobierno no atendió recomendaciones de Martín Belaunde y su comisión. *La República*, 22 August 22. Available at: <http://larepublica.pe/22-08-2002/gobierno-no-atendio-recomendaciones-de-martin-belaunde-y-su-comision-zar-anticorrupcion-e> [Last accessed 7 March 2018].

OECD, UNODC and World Bank. 2013. Anti-Corruption Ethics and Compliance Handbook for Business. Available at: <https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Anti-CorruptionEthicsComplianceHandbook.pdf> [Last accessed 7 March 2018].

PCM. 2006. Informe No. 009-2006-2-0581, "Auditoría de Gestión a la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública y en la Sociedad, Período Noviembre 2001–Diciembre 2004". Document stored in the Central Archives of the Presidency of the Council of Ministers of Peru.

Peña-Mancillas, VS. 2011. Combatir la corrupción en el Perú: A diez años de Fujimori. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 51: 211–240. Available at: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533683008> [Last accessed 7 March 2018].

Persson, A, Rothstein, B and Teorell, J. 2013. Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance*, 26(3): 449–471. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>

Pope, J. 1999. Elements of a Successful Anticorruption Strategy. In: Stapenhurst, F and Kpundeh, S (eds.), *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*, 97–104. Washington, DC: World Bank.

Proética. 2002. Primera Encuesta Nacional sobre Corrupción y Gobernabilidad. Available at: <https://ja.scribd.com/presentation/317736593/Primera-Encuesta-Nacional-sobre-Corrupcion-y-Gobernabilidad> [Last accessed 7 March 2018].

Rose-Ackerman, S. 1998. Corruption and Development. In: Pleskovic, B and Stiglitz, J (eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*, 35–57. Washington, D.C.: The World Bank.

Rothstein, B. 2005. *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490323>

Rothstein, B. 2011. *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: The University of Chicago Press. DOI: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226729589.001.0001>

Shelley, L. 2005. Civil Society Mobilized against Corruption: Russia and Ukraine. In: Johnston, M (ed.), *Civil Society and Corruption*, 3–21. Maryland, USA: University Press of America.

Spengler, D. 2010. Experimental Insights on Corruption in International Political Economy. E-International Relations Students. Available at: <http://www.e-ir.info/2010/11/09/experimental-insights-on-corruption-in-international-political-economy/> [Last accessed 7 March 2018].

Tanaka, M. 2005. Peru 1980-2000: Chronicle of a Death Foretold? Determinism, Political Decisions, and Open Outcomes. In: Hagopian, F and Mainwaring, S (eds.), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, 261–288. New York: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511791116.010>

Transparency International. 2014. Anti-Corruption Kit, 15 Ideas for Young Activists. Available at: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/anti_corruption_kit_15_ideas_for_young_activists [Last accessed 7 March 2018].

Ugaz, J. 2014. *Caiga Quien Caiga: La Historia Íntima de Cómo se Desmontó la Mafia Fujimontesinista*. Lima: Editorial Planeta.

UNDP. 2014. *UNDP Global Anti-Corruption Initiative (GAIN) 2014–2017*. New York: United Nations Development Programme. Available at: http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Anti-corruption/globalanticorruption_final_web2.pdf [Last accessed 7 March 2018].

Universidad de Lima. 2002. Barómetro. Grupo de Opinión Pública (GOP) de la Universidad de Lima, Study No. 153, 9–10 March. Document stored in the Central Archives of the Presidency of the Council of Ministers of Peru.

UNODC. 2003. *United Nations Guide on Anti-Corruption Policies*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime. Available at: https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/UN_Guide.pdf [Last accessed 7 March 2018].

UNODC. 2004a. *United Nations Anti-corruption Toolkit*. Third Edition. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime. Available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020658.pdf> [Last accessed 7 March 2018].

UNODC. 2004b. *United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime. Available at: <https://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf> [Last accessed 7 March 2018].

UNODC. 2005. *Compendium of International Legal Instruments on Corruption*. Second Edition. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime. Available at: https://www.unodc.org/documents/corruption/publications_compendium_e.pdf [Last accessed 7 March 2018].

UNODC. 2011. *Resource Guide on Strengthening Judicial Integrity and Capacity*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime. Available at: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/11-85709_ebook.pdf [Last accessed 7 March 2018].

USAID. 2005. *USAID Anticorruption Strategy*. Washington, DC: United States Agency for International Development. Available at: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/200mbo.pdf> [Last accessed 7 March 2018].

Uslaner, E. 2008. *Corruption, Inequality, and The Rule of Law: The Bulging Pocket Makes the Easy Life*. New York: Cambridge University Press.

Valenzuela, C. 2001. Toledo propone congelar la compra de armas en su toma de posesión como presidente de Perú. *ABC*, 29 July. Available at: http://www.abc.es/hemeroteca/historico-29-07-2001/abc/Internacional/toledo-propone-congelar-la-compra-de-armas-en-su-toma-de-posesion-como-presidente-de-peru_37205.html [Last accessed 7 March 2018].

World Bank. 2001. Gobernabilidad y Corrupción en Perú: Resultados Iniciales. Document prepared by the World Bank Institute, with collaboration from *Apoyo*, and in consultation with the INA, at request of the Government of Peru. Stored in the Central Archives of the Presidency of the Council of Ministers of Peru.

Wouters, J, Ryngaert, C and Cloots, AS. 2012. The Fight Against Corruption in International Law. *Leuven Centre for Global Governance Studies*. Working Paper No. 94. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2274775>

Zileri, M. 2001. Operación Tenaza. *Caretas*, 1666, 19 April. Available at: www2.caretas.pe/2001/1666/articulos/sayan.phtml [Last accessed 7 March 2018].