



DOCUMENTO DE POLÍTICA
EN CONTROL GUBERNAMENTAL

WORKING PAPER SERIES

CÁLCULO DEL TAMAÑO DE LA CORRUPCIÓN Y LA INCONDUCTA FUNCIONAL EN EL PERÚ: UNA APROXIMACIÓN EXPLORATORIA

NELSON SHACK
JENIFFER PÉREZ
LUIS PORTUGAL

CÁLCULO DEL TAMAÑO DE
LA CORRUPCIÓN Y LA
INCONDUCTA FUNCIONAL EN
EL PERÚ: UNA APROXIMACIÓN
EXPLORATORIA

AUTORES:

NELSON SHACK YALTA

Contralor General de la República del Perú. Licenciado en Economía por la Universidad del Pacífico. Magíster en Gestión y Políticas Públicas por la Universidad de Chile. Amplia experiencia directiva en la administración pública y consultor internacional en más de una docena de países de la región en Gestión Presupuestaria, Planificación Estratégica, Programación de Inversiones, Auditorías de Desempeño, Evaluaciones de Gasto Público y Rendición de Cuentas, y Análisis de la calidad del gasto en áreas de Seguridad y Justicia. Autor de diversas publicaciones e investigaciones. Expositor y docente en diversas universidades y escuelas de postgrado.

JENIFFER PÉREZ PINILLOS

Licenciada en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Maestra en Ciencias con mención en Gestión del Desarrollo por la *London School of Economics and Political Science* del Reino Unido y Chevening Scholar Alumni 2016. Experiencia profesional trabajando y escribiendo en temas de gobernanza, desarrollo, gestión pública y formulación de proyectos y programas educativos.

LUIS PORTUGAL LOZANO

Magíster en Administración de Negocios con mención en dirección avanzada de proyectos de la Universidad ESAN. Ingeniero de Sistemas de la Universidad Privada de Tacna. 15 años de experiencia en planeamiento estratégico y operativo, seguimiento y control de gestión, tecnologías de la información, gestión de procesos, dirección de proyectos y gestión pública.



La presente publicación ha sido producida por la
Contraloría General de la República del Perú (CGR).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial alguna, son de única y exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las opiniones de la CGR.

La CGR en sus textos, adopta la terminología clásica del masculino genérico para referirse a hombres y mujeres. Este es únicamente un recurso en busca dar uniformidad, sencillez y fluidez a la composición y lectura del documento. No disminuye en absoluto el compromiso de la CGR en materia de equidad de género.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento con propósitos no comerciales, siempre y cuando se cite la fuente y se otorguen los créditos respectivos a los autores y a la CGR.

Para citar este documento:

(Shack, Pérez & Portugal, 2020)

Shack, N., Pérez, J., & Portugal, L., (2020). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria*. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú.

**DOCUMENTO DE POLÍTICA
EN CONTROL GUBERNAMENTAL
WORKING PAPER SERIES**

Contraloría General de la República del Perú

Jr. Camilo Carrillo 114, Jesús María, Lima, Perú.

Tel. +511 330 3000 / Anexo: 5518

Diseño y diagramación

Gerencia de Comunicación Corporativa

**CÁLCULO DEL TAMAÑO DE LA CORRUPCIÓN Y LA INCONDUCTA
FUNCIONAL EN EL PERÚ: UNA APROXIMACIÓN EXPLORATORIA.**

Documento de Política en Control Gubernamental

Lima, Perú

Agosto 2020

ÍNDICE

1. Introducción	6
2. ¿Qué es la corrupción? ¿Cómo la medimos? ¿Qué efectos tiene?	9
• Conceptualización	9
• Metodología de medición	11
• ¿Qué efectos tiene?	13
• ¿Qué hacer frente a ella?	13
3. ¿Qué concepto y medida se ajustan al caso peruano?	15
4. ¿Qué controlamos cuando hablamos de control gubernamental?	18
5. Hacia una nueva estrategia de control, ¿cómo utilizar la auditoría en un modelo de medición nacional?	23
6. ¿A cuánto ascienden la corrupción y la conducta funcional en el Perú?	33
• Ejecución presupuestal	33
• Perjuicio económico	35
• Cálculo del tamaño de la corrupción del periodo 2017- 2018	38
• Cálculo del tamaño de la corrupción – Periodo 2019	45
• Las regulaciones y los activos públicos	55
7. Conclusiones	57
8. Referencias	59
9. Apéndice 1. Ejemplos de proyectos de inversión donde algunos empresarios han admitido la entrega de algún soborno	62

CÁLCULO DEL TAMAÑO DE LA CORRUPCIÓN Y LA INCONDUCTA FUNCIONAL EN EL PERÚ: UNA APROXIMACIÓN EXPLORATORIA

Resumen: Estudiar la corrupción y la conducta funcional es un asunto de política pública de primer orden, pues los costos de ineficiencia que generan este tipo de conductas, muchas veces, están relacionados con la introducción de grandes distorsiones y, por consiguiente, con la falta de alineación de las decisiones políticas con una actitud íntegra y actuación eficiente del Estado. El primer paso para determinar los efectos de la corrupción es, sin duda, la identificación del tamaño de la misma. En tal sentido, a partir de la exploración de los productos del control gubernamental, como la base de un modelo experimental natural de observación directa de la corrupción, este trabajo propone una metodología de cálculo del tamaño de este fenómeno. En otras palabras, sobre la base de la extrapolación del perjuicio económico producido al Estado (i.e. sobrevaloraciones, pagos injustificados, entre otros hechos de similar importancia) respecto del monto examinado durante las intervenciones de control posterior efectuadas para el periodo auditado entre 2017 y 2018 sobre la ejecución presupuestal de esos mismos años, por nivel de gobierno y por grupo genérico de gasto, proponemos estimar el monto de perjuicio económico que se habría producido en el Perú en el año 2019 si se hubieran examinado todas las operaciones del Estado. Los cálculos señalan que alrededor del 15% del presupuesto público ejecutado se habría perdido en 2019 por corrupción e conducta funcional, siendo las tres circunscripciones territoriales regionales más afectadas, en términos relativos -como porcentaje del respectivo monto de presupuesto ejecutado-, el Callao, Lambayeque y Pasco; y a nivel del gobierno nacional, los sectores de transporte y comunicaciones, salud y educación.

Palabras Clave: Corrupción, costo de la corrupción, control gubernamental, auditoría, Sistema Nacional de Control, perjuicio económico, servicio de control.

01 INTRODUCCIÓN

"Combat corruption, or there is not much that can be done that is effective."

"Combatan la corrupción, o no hay mucho que se pueda hacer que sea efectivo". (traducción no oficial)

Banco Mundial. *Challenge to Reduce World Poverty*, 1993

¿A cuánto asciende el tamaño de la corrupción y la conducta funcional en el Perú? No lo sabemos a ciencia cierta. Sin embargo, es una pregunta empírica importante y necesaria. Responder a esta pregunta es relevante no solo porque es necesario conocer cuántos recursos se pierden en particular del erario público, distorsionándose su destino y alejándolos, muchas veces, de la población que más los requiere; sino que, además, nos brinda una mejor base empírica para plantear soluciones y contribuir a su reducción, sobre todo, en materia del gasto público, ya que la distorsión del uso de estos recursos genera costos de eficiencia que tienen un impacto directo en la vida de las personas, limitan la efectividad del Estado y reducen la velocidad del crecimiento y desarrollo económico.

Por lo general, cuando nos preguntamos cuánto le cuesta a un país la corrupción, recurrimos a mediciones basadas en la percepción o la experiencia del encuestado. Empero, con el objetivo de superar los desafíos metodológicos y limitaciones que presentan estas mediciones, en la última década, diversos autores vienen creativamente apostando por las observaciones directas e indirectas. Con la mayor producción de evidencia cuantitativa y modelos experimentales que se va generando, ha sido posible aproximarnos a cuantificar la corrupción de manera más precisa, el valor que juegan las conexiones políticas para este fenómeno e, incluso, entender sus consecuencias en la efectividad del gasto público y el desempeño de los programas públicos.

Ciertamente, la corrupción agrupa diversas fenomenologías que hacen que su conceptualización sea una tarea bastante compleja, lo que obliga, a su vez, al investigador a escoger un tipo de conducta para plantear un modelo experimental. Por ello, por ejemplo, podemos encontrar que buena parte de estos modelos se clasifican, sobre todo, en dos

categorías; en estudios de sobornos (e.g. McMillan y Zoido, 2004; Sequeira y Djankov, 2004; Gorodnichenko y Peter, 2007; Olken y Barron, 2009) y dimensionamiento de las conexiones políticas (e.g. Fisman, 2001; Fisman et al., 2006; Salcedo-Albarán et al., 2019). Sin embargo, si bien es razonable inferir que los sobornos terminan inflando los costos que paga el Estado por la adquisición de un bien, la prestación de un servicio o la contratación de una obra, el tamaño del soborno no es por sí mismo una medición precisa de cuál es el tamaño de las fugas del presupuesto público ejecutado que se pierde por corrupción e inconducta funcional. Lo mismo sucede en el caso del valor de las conexiones políticas, que si bien nos da señales sobre el nivel de penetración o captura del Estado, no podríamos replicarlos para estimar el costo de oportunidad que representa la corrupción en un determinado periodo o lugar.

El presente documento busca aportar a la corriente de estudios de corrupción que se basan en la observación directa de la extensión de los fondos públicos que se pierden por este mal, pero a través de la explotación de la variable “control gubernamental”. Para ello, se propone una metodología de cálculo del tamaño de la corrupción basada en los resultados de las intervenciones de control posterior que se han efectuado en el Perú en los últimos años, y en las cuales se ha identificado la existencia de un posible perjuicio económico o daño patrimonial al Estado, a través de la cuantificación de hechos tales como sobrevaloraciones, pagos injustificados, entre otras situaciones de similar importancia; y que reúnen diversas casísticas de las fenomenologías de la corrupción e inconducta funcional.

El control posterior -aquel que se efectúa en la oportunidad en que los actos materia de observación ya se han consumado- tiene una ventaja para efectos de modelar una primera medición del daño económico al Estado producto de la corrupción y la inconducta funcional. Por un lado, dado que uno de sus objetivos es identificar y revelar los hechos que incumplen o contravienen la normatividad y disposiciones aplicables, uno de sus principales productos se encuentra relacionado con la identificación de presuntas responsabilidades, las cuales se materializan, muchas veces, en la generación de perjuicio económico al erario del Estado. De este modo, observar los resultados de los servicios de control posterior en un determinado periodo nos permite postular una medición del costo de la corrupción en términos del gasto público. En otras palabras, el tamaño de los recursos cuyo destino u objetivo ha sido alterado producto de una inconducta funcional o un ilícito penal del funcionario o servidor público involucrado.

A partir de la determinación de la proporción porcentual del monto del perjuicio económico respecto del monto examinado durante las intervenciones de control posterior efectuadas para el periodo auditado entre 2017 y 2018 sobre la ejecución presupuestal de esos mismos años, por nivel de gobierno y por grupo genérico de gasto (i.e. inversiones, bienes y servicios, etc.), podemos extrapolar dichos resultados para estimar el monto de perjuicio económico que se habría producido en el año 2019, si se hubieran examinado

todas las operaciones del Estado. Haciendo este cálculo, se estima que alrededor del 15% del presupuesto público ejecutado se pierde por corrupción e inconducta funcional, siendo en términos relativos con relación al respectivo monto de presupuesto ejecutado, las tres circunscripciones territoriales regionales más afectadas -considerando tanto el gobierno regional, como los gobiernos locales de la jurisdicción-, Callao, Lambayeque y Pasco; mientras que, en términos absolutos y excluyendo a Lima, lo son Callao, Arequipa y Piura. Por otro lado, a nivel de sectores del gobierno nacional, lo son los sectores de transportes y comunicaciones, salud y educación.

El presente documento se organiza de la siguiente manera: Las Secciones 2 y 3 describen los avances en materia de conceptualización de la corrupción, y analizan el comportamiento de este fenómeno para el caso peruano; las Secciones 4 y 5 analizan la variable de control gubernamental y exploran su utilización para la construcción de una metodología del cálculo de lo que se pierde por la corrupción y la inconducta funcional; la Sección 6, desarrolla la metodología y el cálculo de extrapolación del perjuicio económico producido potencialmente al Estado en el 2019, así como los supuestos sobre los cuales se ha construido dicha estimación; finalmente, la Sección 7, presenta las conclusiones.

02

¿QUÉ ES LA CORRUPCIÓN? ¿CÓMO LA MEDIMOS? ¿QUÉ EFECTOS TIENE?

Una de las razones por las cuales en las últimas cuatro décadas se ha incrementado sustancialmente la literatura en materia de corrupción –de hecho, ahora es uno de los conceptos más discutidos a nivel internacional– es, en gran parte, porque se ha reconocido sus efectos distorsionadores en el desarrollo económico y social de las naciones, particularmente en las más pobres, porque compromete la eficacia del gasto público que debiera estar orientado a mejorar la calidad de vida de las personas que viven en pobreza.

Pero, ¿qué es la corrupción? ¿cuánta corrupción hay realmente? ¿qué factores hacen que un país o sector sea más o menos corrupto? La eficacia de las políticas sobre gobernanza e integridad pública dependen, en buena medida, de la capacidad de la academia y los gestores públicos para responder a estas preguntas.

CONCEPTUALIZACIÓN

El concepto de corrupción más aceptado y respaldado por las principales organizaciones intergubernamentales e internacionales más importantes, es aquel del “abuso del poder para beneficio propio o de terceros”. Sin embargo, debido a la naturaleza endógena de las causas o atributos de la corrupción, la abstracción de este concepto aún tiene poco consenso. Robert Klitgaard, uno de los irrefutables padres de la investigación anticorrupción, reconoce la controversia que existe respecto al consenso sobre el concepto de corrupción (2017: 4); no obstante, indefectiblemente de la respuesta de quiénes, cómo, dónde y por qué se practica, el autor pone al problema de la corrupción como un asunto de política pública. Esto marcó un horizonte sólido de nueva literatura y evidencia sobre cómo medir la corrupción, su correlación con otros factores de desarrollo y gobernanza, y el uso de dichas mediciones para la formulación de soluciones a nivel de política pública.

Desde la literatura de la economía política, el desarrollo internacional, la economía conductual, la sociología y, más recientemente, la psicología, se podría organizar a la producción académica en materia de conceptualización de la corrupción de varias maneras: Por ámbito (i.e. pública y privada), por materialidad (i.e. pequeña y grande) y por la cantidad de conexiones o actores involucrados (i.e. simple y compleja). A su vez, dichas conceptualizaciones de corrupción se asocian a metodologías que podrían resumirse en: percepción, experiencia y observación (directa o indirecta)¹.

Con respecto a la conceptualización de este fenómeno, la división por ámbito se entiende, comúnmente, a partir de la pertenencia del agente involucrado en el acto corrupto a un determinado sector; sin embargo, esta clasificación resulta poco útil, considerando que, en muchos casos, un acto involucra a actores de diversos ámbitos. Por ello, para efectos de este documento, entenderemos la corrupción como pública, cuando el origen de los recursos que se pierden por el acto de corrupción afecta o distorsiona el destino del recurso público o del Estado; y privado, cuando el recurso o la materia de transacción es enteramente privada. Dentro de la corrupción pública, se puede ubicar también la corrupción política, en tanto las decisiones de los funcionarios públicos corruptos deriva en la afectación de los activos o fondos públicos y capturan a instituciones políticas, tales como el sistema de partidos políticos.

Es preciso señalar que esta conceptualización no aborda las motivaciones del actor. Para efectos de su análisis a fondo, en la microeconomía, se suelen manejar dos diferentes supuestos sobre la propensión marginal a la corrupción. El primero asume que el nivel de corrupción aumentará en la medida de que las instituciones estén integradas por individuos con una baja o deteriorada escala de valores, mientras que en el segundo, donde la efectividad del sistema de justicia es crucial, cada incremento marginal se basa en el costo de oportunidad, es decir, el corrupto tiene “poco que perder” si es detectado (Shack, 2016: 24).

En términos de materialidad, podemos clasificar a la corrupción desde microcorrupción hasta gran corrupción. Estas categorías se relacionan, también, con el nivel de complejidad de sus operaciones. La cantidad de actores que realizan un acto corrupto no es por sí misma un indicativo de la existencia de una organización. A nivel agregado, podría ser la suma de una serie de micro-transacciones, como por ejemplo los sobornos que pagan los conductores para evitar una multa. Sin embargo, algunas formas de corrupción requieren de un alto nivel de complejidad, lo cual redundaría en el establecimiento de una organización paralela que facilite la ejecución de actos de mega corrupción.

En efecto, para *robarle* al Estado, por ejemplo, en la ejecución de una obra pública, se requiere que se coludan -como mínimo- el funcionario público que da la conformidad

¹Ver: Klitgaard, Robert, *What Do We Talk About When We Talk About Corruption?* (Agosto 11, 2017). Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper No. 17-17; Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; Mastruzzi, Massimo. 2007. *Measuring Corruption: Myths and Realities. Africa Region Findings & Good Practice Infobriefs*, no. 273. World Bank, Washington, DC.; y Olken, B. A., y Pande, R. (2011). *Corruption in developing countries* (No. w17398). National Bureau of Economic Research. Pp: 487-490.

sobre la valorización, el supervisor que evalúa técnicamente la pertinencia de la valorización y el contratista que presenta la valorización. Sin embargo, en aparatos donde existe, entre otras cosas, una brecha entre la complejidad de los procedimientos de contratación y la implementación de los controles respectivos, esta cadena de voluntades buscará asegurar el acto con otro grupo mayor de actores en las diferentes etapas del proceso de selección y contratación (e.g. la determinación del requerimiento por parte del área usuaria, el proceso de identificación de proveedores y determinación del valor referencial por el área de abastecimiento, la solicitud de la previsión presupuestal, la conformación y decisión del comité de selección, entre otros). Más aún, la frecuencia con la que se ejecutan estos actos demandará la necesidad de buscar mecanismos para *institucionalizar* la organización a través de operaciones formales e informales, tales como la cooptación de organizaciones políticas a través del financiamiento electoral, el soborno, la extorsión, el cohecho y otros.

Un ejemplo de estructura compleja de corrupción es el Caso Lavajato, originado en Brasil, y que fue estudiado por Garay Salamanca, Salcedo-Albarán, Macías Fernández (2018) a partir de la documentación y análisis de redes de agentes o nodos (i.e. agentes y sus interacciones) y los niveles de centralidad o relevancia de cada nodo, a efectos de graficar su estructura y los niveles de concentración de los flujos de dinero y captura del Estado que se extendió a varios países de Latinoamérica. Este tipo de estructuras se puede encontrar en otros niveles de gobierno también, como el caso “La Centralita” en la región de Áncash o el caso “Manos Limpias” en la provincia de Chiclayo, región de Lambayeque.

METODOLOGÍAS DE MEDICIÓN

En términos de metodología de medición, las más tradicionales y discutidas son las que se basan en encuestas de percepción y experiencia. En el primer caso, si bien los índices de percepción de la corrupción son los que tienen mejor cobertura entre países (e.g. el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional), existen sesgos metodológicos que podrían estar asociados con la percepción de la persona encuestada y, en consecuencia, hacerla inexacta (Olken y Pande, 2011: 481-482). En general, diversos autores han encontrado brechas entre lo que el encuestado percibe de una situación y su experiencia real. Las razones de esta disparidad pueden ser diversas. Por ejemplo, el nivel de percepción del encuestado puede estar correlacionado con otros factores externos, como el acceso libre a información o prensa libre. También existen estudios que han encontrado que las características personales del encuestado son mejores predictores de su percepción que el nivel de corrupción real que lo rodea.

Pero, en el caso de la percepción de la corrupción, puede estar sucediendo algo adicional. Como explica Olken (2007) en su estudio sobre proyectos de obras viales en Indonesia, la percepción de los pobladores locales sobre el tamaño de la corrupción en estas obras tenía una correlación muy débil con el tamaño identificado por el grupo de expertos e ingenieros que midieron el costo real de la obra versus el costo reportado por el gobierno

-la diferencia entre estos montos era atribuido a la presencia de corrupción-, dado que la misma ocurría en un espacio que era imperceptible para los pobladores: la cantidad de materiales realmente utilizados en la obra.

En suma, si bien las mediciones de corrupción basadas en encuestas de percepción son útiles para medir la presencia de corrupción, no necesariamente son una medida apropiada de cuánta corrupción existe, dado que los factores que forman la percepción del encuestado son diversas y, muchas veces, están conectados entre sí; además, algunas características propias de la corrupción hacen que sea imperceptible para el ciudadano de a pie.

Otra metodología bastante utilizada son las encuestas que recogen la experiencia del encuestado; por ejemplo, si pagó o recibió un soborno. Uno de los cálculos más conocidos sobre el particular es el cálculo efectuado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) -basado en un estudio de Daniel Kaufmann (2005)-, el cual analiza el resultado de diversas encuestas sobre la experiencia de familias y empresarios en el pago de sobornos y estima que el monto anual pagado en sobornos en todo el mundo asciende al 2% aproximadamente del PBI mundial. Ciertamente, estimaciones del pago en sobornos es un indicador clave del grado de corrupción; sin embargo, leer estos resultados va a depender del estigma asociado con la pregunta que se realiza al encuestado y el efecto de ese estigma en su respuesta (Klitgaard, 2017: 10). Si bien ese es un desafío que podría ser superado metodológicamente, la existencia del soborno por sí misma nos dice poco sobre la efectividad que tuvo, por ejemplo, en asegurar que el funcionario público haya direccionado satisfactoriamente la adjudicación de un bien o servicio a favor de un determinado proveedor; y, menos aún, que dicho direccionamiento haya impactado en la eficiencia del gasto público.

Dicho todo esto, siempre la mejor forma de medir la corrupción será observándola directamente (Olken y Pande, 2011:483). En los últimos años, se ha generado importante evidencia empírica sobre observaciones directas de corrupción (McMillan y Zoido, 2004; Olken, 2007; Olken y Barron, 2009; Reinikka y Svensson, 2004). Sin embargo, construir un modelo experimental para seguir los rastros del dinero es todo un desafío. Los actos de corrupción, rara vez, dejan registros. En este escenario, el control gubernamental podría ser una herramienta útil para superar este desafío y servir como un experimento exógeno o natural.

A través del control gubernamental -que se realiza en todos los países-, se practican servicios de auditoría a las entidades públicas; que no son otra cosa que una evaluación exhaustiva de los actos ejecutados por las entidades en la gestión de los bienes, recursos y operaciones institucionales. En ese sentido, utilizar sus resultados nos puede ayudar a identificar el costo de la corrupción para el Estado y, por consecuencia, el tamaño de los recursos perdidos, que bien podrían haberse invertido eficientemente. Es, a su vez, un paso importante para determinar el costo de oportunidad que la corrupción y la conducta funcional tienen para la sociedad.

¿QUÉ EFECTOS TIENE?

Como si el monto que se pierde por corrupción y otras formas de ineficiencia no fuese suficiente para alarmarnos, existen estudios que evidencian el impacto de estos costos de eficiencia en términos macroeconómicos, a nivel de empresas, en el desempeño de programas públicos, entre otros aspectos que afectan la vida de las personas.

En el ámbito económico, la corrupción podría generar costos agregados de eficiencia a través de costos impuestos a las empresas, a la actividad gubernamental y a la falta de capacidad del gobierno para corregir externalidades y otras fallas (Olken y Pande, 2011: 491). De acuerdo al Reporte de Economía y Desarrollo (RED) 2019 del CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, la consecuencia negativa más evidente es el daño patrimonial al Estado, con el consiguiente costo de oportunidad para una mayor cobertura y mejor calidad en la provisión de los bienes, servicios y obras públicas que la ciudadanía demanda y que el proceso de crecimiento económico requiere. Eso sin contar que la corrupción, en algunos casos, puede llevar a guiar la inversión hacia proyectos no prioritarios o que no resultan necesarios. Más aún, en casos de captura del Estado, estos efectos pueden trascender el corto plazo y generar una reducción en la productividad total de los factores al desincentivar la innovación y competencia, al convertir al soborno en la forma aceptada de adjudicarse las contrataciones estatales.

En la dimensión social, la corrupción e inconducta funcional tiene un efecto distributivo regresivo. Afectan significativamente más a los que menos tienen. Piénsese, por ejemplo, en los usuarios que dependen de los servicios públicos de salud y educación. La distorsión del destino de los recursos públicos afecta la focalización de estos recursos, haciendo que no lleguen a los beneficiarios para quienes fue pensado el servicio. En la esfera ambiental, los efectos podrían ser igual de severos. Aquí es particularmente interesante, pues no solo se trata de la corrupción derivada de una incorrecta aplicación de los fondos públicos, sino también, de los efectos de la penetración de la corrupción en la regulación y en la gestión de los activos públicos. Por ejemplo, la emisión de un permiso de pesca en una zona que debería ser protegida, o la emisión de una autorización de aprovechamiento de productos forestales a un agente que no cumple con las exigencias necesarias y hace un uso inapropiado de la biodiversidad.

En la dimensión política, los efectos de la corrupción y la inconducta funcional son igualmente devastadores, pues socaban la confianza de los ciudadanos en sus autoridades y la legitimidad de las instituciones; componentes fundamentales para un verdadero Estado Constitucional de Derecho.

¿QUÉ HACER FRENTE A ELLA?

Antes de iniciar con el desarrollo de la aproximación al costo de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú como proporción del gasto público, analicemos las implicancias que podrían tener estas mediciones en el diseño de políticas públicas en materia de integridad y anticorrupción.

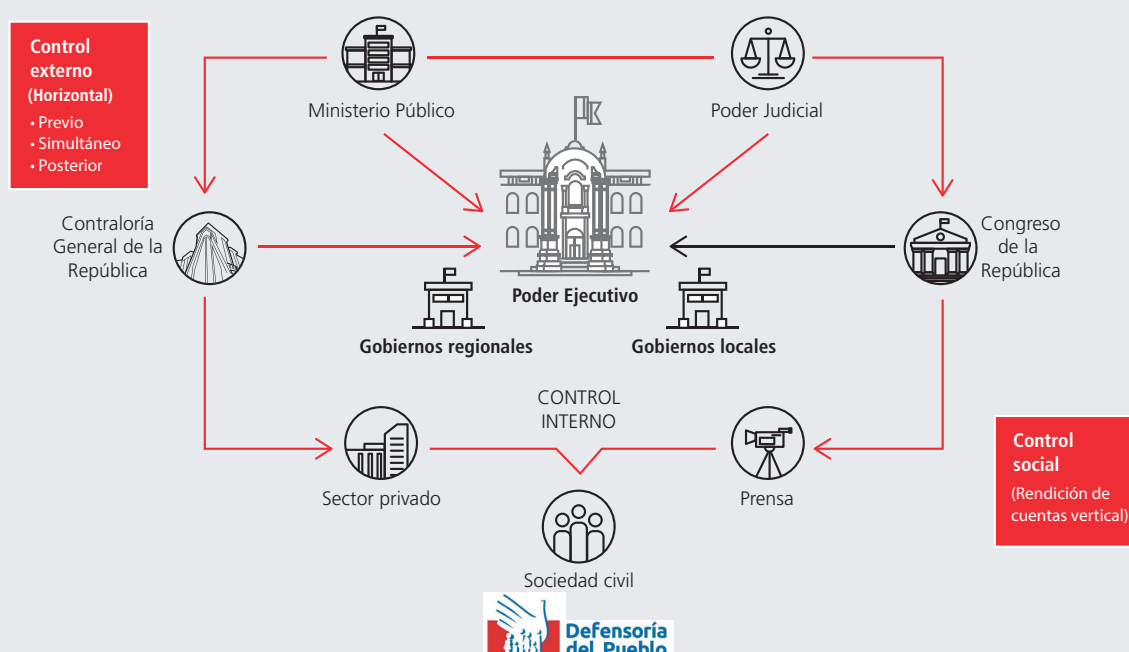
Como hemos visto, siendo los efectos de la corrupción tan complejos, cualquier mecanismo, medida o política para aliviar este mal debe pasar por diagnosticar el estado del funcionamiento del ecosistema de control; es decir, de los niveles de articulación y desempeño de todos los actores que participan en la red anticorrupción como si todos fueran uno, con todas las competencias necesarias que ahora están distribuidas entre distintas instituciones por un criterio sano de pesos y contrapesos (Ver Recuadro 2.1).

En esta línea, las implicancias de este enfoque en el alcance de la política anticorrupción y el propio control gubernamental estarán relacionadas con su nivel de focalización a nivel geográfico, de actores y de gobierno.

RECUADRO 2.1 ECOSISTEMA DE CONTROL EN EL PERÚ

En un escenario donde el ecosistema de control es efectivo para prevenir y sancionar la corrupción, el control gubernamental externo (i.e. horizontal) actuaría como un servicio complementario al control interno que debe ejercer la propia administración de las entidades públicas; los informes de auditoría servirían como un insumo efectivo para la construcción de la teoría del caso por parte de los fiscales, que pueda llevar a juicio a los imputados de cometer ilícitos penales, mientras los procuradores canalizarían eficazmente el resarcimiento de los perjuicios económicos perpetrados en contra de la sociedad y el Estado; y, finalmente, el sistema de justicia emitiría las condenas, conforme aplique a los funcionarios que se encuentren culpables. A su vez, la rendición de cuentas vertical y cruzada (diagonal), que ejerce la sociedad civil organizada y no organizada y los medios de comunicación, serviría para asegurar el flujo de transparencia y fiscalización social del gasto público (Shack, 2014: 65). En el siguiente gráfico, se muestra la ilustración de las fuerzas de control que operan en el marco del referido ecosistema.

GRÁFICO N° 1 DEL RECUADRO 2.1: ECOSISTEMA DE CONTROL EN EL PERÚ



FUENTE: Adaptado de GIZ (2016) – Rendición de Cuentas Presupuestaria y Buena Gobernanza Financiera a través de una Estrategia de Ecosistema.

03

¿QUÉ CONCEPTO Y MEDIDA SE AJUSTAN AL CASO PERUANO?

En el Perú, seguramente, podemos enumerar ejemplos de corrupción en todos los ámbitos y niveles. Sin embargo, para efectos de este trabajo, la que nos ocupa es la corrupción pública; y ahora explicamos por qué.

De los estudios sobre el funcionamiento de este fenómeno en el Perú, podemos obtener dos conclusiones importantes: 1) la corrupción parece estar sistemáticamente caracterizada por el abuso del poder político y la función pública; y 2) el abuso se materializa, principalmente, en la apropiación del recurso público y la distorsión del fin o destino de dichos recursos. Del valioso análisis histórico realizado por Alfonso Quiroz (2013), la corrupción en el país tiene naturaleza política y pública. Política, porque se ha institucionalizado a través de círculos informales de patronazgo y clientelismo para la compra de votos, venta de puestos y cargos públicos, y sobornos a altos funcionarios y personajes de la historia política peruana para la concesión de acuerdos comerciales con claras desventajas para el Estado. Por ello, las estimaciones del autor redundan en los altos costos que representó la corrupción para el erario nacional en sus dos últimos siglos; un promedio anual estimado entre el 30% y 40% del presupuesto público, y alrededor del 3% y 4% de su Producto Bruto Interno (PBI).

El estudio desarrollado por Salcedo-Albarán, Garay Salamanca, Macías, Velasco y Pastor (2019), quienes aplican un modelo de análisis de redes criminales para entender las características la red de personas naturales y jurídicas que formaron parte de la macroestructura de la red “Lava Jato”, encuentra evidencia importante que da cuenta de las atribuciones de la organización compleja de esta red en el Perú de este siglo. Este sofisticado modelo de análisis de los procesos de corrupción registrados en el caso peruano, en sus varios niveles institucionales, sugiere que la red se componía de interacciones esencialmente políticas, relacionadas con el pago de sobornos a funcionarios públicos con poder de decisión en procesos de grandes licitaciones públicas y de procesos de cooptación de agrupaciones políticas, orientadas a garantizar la sostenibilidad de esta estructura criminal (Salcedo-Albarán et al., 2019: 44).

Sobre el particular, es justificado suponer que dicho soborno es, eventualmente, agregado al monto del contrato de la obra, sea que se cargue en su totalidad, dado que como se ha referido en otros espacios, *“las coimas no salen de las utilidades de las empresas, salen del sobrecosto de las obras”*². Esto es, el soborno no es una mera transferencia financiera, sino que genera costos de eficiencia que se entrevén -al menos en parte- en la sobrevaloración del bien, servicio u obra pública. Como evidencia de esta situación, del análisis de las observaciones identificadas en los servicios de control efectuados por el Sistema Nacional de Control Peruano a los proyectos de inversión que han sido relacionados con la presunta comisión de delitos contra la administración pública, lavado de activos o delitos conexos, y de acuerdo a la información declarada por algunos agentes de esta red y que se encuentran en proceso de investigación en el Sistema de Justicia, se releva que estas situaciones estuvieron relacionadas con la sobrevaloración o sobre costos de estos proyectos, así como otras malas prácticas de gastos sin sustento. Estos hechos son reveladores pues nos llevan a sugerir que esos sobre costos podrían estar relacionados con sobornos. Algunos ejemplos son: el Corredor Vial Interoceánico Sur Perú - Brasil, la Construcción de la Vía Costa Verde – Tramo Callao, el proyecto de Mejoramiento de la Av. Evitamiento del Cusco y el Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao – Línea 1 (Ver Apéndice 1).

De la clasificación de los tres tipos de modelos metodológicos existentes, analicemos cuál nos aproxima con más certeza al tipo de corrupción que nos ocupa para el caso peruano. En el caso de experiencia, la XI Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú 2019, realizada por Proética, indica que alrededor del 13% de peruanos y peruanas pagó, al menos una vez en los últimos doce meses, un soborno al tener contacto con la policía, los servicios de educación, salud, justicia o los municipios. Sin embargo, este dato nos dice poco sobre lo que se pierde a nivel de recurso público.

Las mediciones de experiencia parecen reflejar la realidad de la corrupción pública del Perú, aunque nos dicen poco del tamaño de este fenómeno. De acuerdo a los resultados de 2017 del *Enterprise Surveys* del Banco Mundial³, en el Perú, 23% de las firmas encuestadas declararon que se espera que den regalos para asegurar la adjudicación de una contratación pública; 29% hizo lo mismo con respecto a la obtención de licencias de operación; y el 23% para permisos de construcción.

Si hiciéramos una extrapolación simple de cálculo del FMI (i.e. 2% aproximadamente del PBI mundial se va en sobornos) al caso peruano -considerando que en el año 2019 el PBI del Perú ascendió a 776 miles de millones de soles- podríamos estar hablando que el monto de la corrupción bordearía los 15.5 miles de millones de soles; un equivalente al 8% del presupuesto nacional ejecutado por el gobierno general (i.e. entidades del sector público no financiero pertenecientes al gobierno nacional, regional y local). En este caso, considerando que el pago

²Declaración del Contralor General de la República, Nelson Shack Yalta, en El Comercio, 26 de abril de 2019. Disponible en: <https://elcomercio.pe/economia/peru/contraloria-corupcion-le-cuesta-pais-alrededor-s-17-mil-millones-ano-noticia-624980-noticia/>.

³Resultados disponibles en: <https://espanol.enterprisesurveys.org/es/enterprisesurveys>. Sitio web visitado el 1 de abril de 2020.

de los sobornos a funcionarios y representantes políticos, expuesto previamente, proviene de los fondos del erario nacional, podríamos decir que esta cifra nos acerca a lo mínimo que se estaría perdiendo en realidad. No obstante, la confiabilidad de este cálculo es baja, pues no sabemos con certeza cuántos de esos sobornos se hacen efectivos en la adjudicación de contrataciones de bienes, servicios y obras públicas.

Por ejemplo, de la exploración de los casos emblemáticos de proyectos de inversión descritos en el Apéndice 1, observamos que existe una brecha significativa entre los montos de sobornos admitidos por los colaboradores y empresarios y el monto de perjuicio encontrado en los servicios de control. El perjuicio económico de estos proyectos, de acuerdo a los informes de auditoría notificados, ascendió a poco más de los US\$383 millones de dólares, mientras que de acuerdo a la reparación civil estimada por la Procuraduría ad hoc para el caso Lava Jato sobre la base de los sobornos admitidos por esta empresa para estos proyectos, estaría bordeando los US\$184 millones de dólares. Esta brecha podría indicarnos que el soborno no equivale exactamente a los sobrecostos que se generan en perjuicio del Estado, sino que podrían incrementarse, favoreciendo a la propia empresa y al mismo u otros funcionarios públicos.

Considerando lo expuesto, no hay mejor medida de corrupción que aquella que busca observarla directamente. Por ello, como veremos a continuación, podríamos utilizar como base de un modelo más riguroso de medición del costo de la corrupción, los resultados del control gubernamental -haciendo uso de los informes de control posterior que identifican responsabilidades administrativas, civiles y penales-, para cuantificar, a través de una extrapolación, el perjuicio económico que se habría generado al Estado a nivel nacional en el 2019.

Como nuestro interés está en cuantificar la corrupción pública, entendida como el tamaño de los recursos del Estado que se pierden por los hechos cometidos fuera del marco normativo que debe regir la conducta de servidores y funcionarios públicos, el modelo que pasaremos a explicar se basa en la observación directa del destino del presupuesto público ejecutado, a fin de identificar el tamaño de los recursos presupuestales que se pierden por estas conductas.

04

¿QUÉ CONTROLAMOS CUANDO HABLAMOS DE CONTROL GUBERNAMENTAL?

Como hemos visto en la primera parte hay diversas metodologías disponibles para medir la corrupción. Dado que la corrupción está asociada, esencialmente, con el abuso del poder político y público, esta investigación estará asociada a la medición del tamaño de la fuga o perjuicio económico ocasionado al Estado.

En el marco del cumplimiento de sus funciones constitucionales, la Contraloría General de la República, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Control, y los Órganos de Control Institucional, que son oficinas permanentes de auditoría externa, realizan los servicios de control posterior, principalmente en sus modalidades de auditoría de cumplimiento y servicio de control específico. Este tipo de control tiene una ventaja para efectos de modelar una primera medición del daño al Estado producto de la corrupción y la inconducta funcional. Por un lado, dado que uno de sus objetivos es identificar y revelar los hechos que incumplen o contravienen la normatividad y disposiciones aplicables, sus productos se encuentran relacionados con la identificación de presuntas responsabilidades y oportunidades de mejora de gestión. Solo el primer producto es de interés de este trabajo, pues la identificación de responsabilidades se encuentra directamente relacionada con el perjuicio económico al erario del Estado y, en materia penal, de la activación de acciones judiciales por delitos de corrupción y conexos.

De este modo, observar los resultados de los servicios de control posterior en un determinado periodo de tiempo nos permite, de forma natural, aproximarnos a postular una medición del costo de la corrupción en términos del presupuesto público ejecutado. En otras palabras, el tamaño de los recursos cuyo destino u objetivo ha sido alterado producto de una inconducta del funcionario o servidor público involucrado.

Existen tres tipos de responsabilidad. La responsabilidad administrativa se determina por las conductas, tipificadas como infracciones, de los funcionarios y servidores públicos que contravengan el ordenamiento jurídico y las normas internas de la Entidad a la que pertenecen⁴. Algunos ejemplos comunes de este tipo de responsabilidad son: a) El fraccionamiento; se encuentra prohibido por la Ley de Contrataciones fraccionar la contratación de bienes, servicios u obras con la finalidad de evitar el tipo de procedimiento de selección que corresponde

⁴Novena Disposición Final de la Ley 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y la Contraloría General de la República.

aplicar en función de la necesidad anual de compra, sin embargo, algunas entidades hacen un uso indiscriminado de las contrataciones menores a 8 UIT; o b) Compra de bienes que están prohibidos expresamente en medidas de austeridad de la Ley de Presupuesto; por ejemplo, comprar un vehículo nuevo para fines que no se encuentran en los supuestos de la norma, tales como casos de pérdida total del vehículo, adquisiciones de ambulancias, vehículos de rescate y autobombas, etc.

Se incurre en responsabilidad civil cuando el funcionario o servidor público, por acción u omisión, en el ejercicio de sus funciones, genera afectación patrimonial al Estado. Esta afectación al calcularse monetariamente, genera una medición *directa* del tamaño de la pérdida del recurso. Por ejemplo, imaginemos que los funcionarios de la Entidad no cumplen a tiempo con la entrega de los terrenos al contratista para que inicie la ejecución física de la obra para la cual ha sido contratado; esta demora generará mayores gastos generales que encarecerán la prestación del servicio constructivo, obligando a que se produzcan adicionales de plazo y monto contractual, mediante adendas al contrato original. Esos gastos adicionales, generados por el incumplimiento funcional de determinados servidores, son factibles de ser cuantificados. Otro claro caso, lamentablemente bastante común, es un expediente técnico con vicios o fallas, pues al igual que el caso anterior, producirá mayores gastos generales para cubrir las correcciones que tengan que introducirse para que la obra pueda continuar su ejecución.

Y, finalmente, la responsabilidad penal, la cual refiere a la existencia de indicios razonables de comisión de delito. Por ejemplo, si en el marco de la investigación de los actos, se encuentran indicios respecto a que se habría brindado conformidad al pago de un servicio, cuya valorización no se condice con los trabajos realizados; supongamos, que se invirtieron menos materiales de los que se valorizó para el pago del servicio, entonces podríamos estar frente a un presunto delito de colusión. El recuadro 4.1. detalla algunos ejemplos para ilustrar los tres tipos de responsabilidad descritas.

**RECUADRO 4.1 EJEMPLOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, CIVIL Y PENAL
IDENTIFICADA EN INFORMES DE CONTROL POSTERIOR**

**a) Construcción, conservación y explotación del Tramo N° 5 del proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú-Brasil
Informe de Auditoría de Cumplimiento N° 620-2019-CG/APP**

La auditoría identificó presuntas irregularidades en la suscripción de la adenda N° 3 del contrato y la ejecución de obras de la autopista Puno-Juliaca (de 50 km y con una inversión de S/ 295.16 millones), que forma parte del tramo 5 del Corredor Vial Interoceánico Sur (854 Km) que une Matarani (Arequipa), Ilo (Moquegua) y Azángaro (Puno).

La auditoría determinó, entre otros, que Provías Nacional aprobó el Estudio Definitivo de Ingeniería (EDI) para ejecutar la construcción de la Autopista Puno - Juliaca y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones inició su ejecución, sin contar con la certificación ambiental correspondiente, incumpliendo con la normativa de evaluación de impacto ambiental. Asimismo, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones suscribió la Adenda N° 3 al contrato de concesión asumiendo compromisos de entrega de terrenos sin suficiente sustento, lo cual habría afectado el inicio y culminación de los trabajos programados, generando ampliaciones de plazo y mayores pagos por S/ 2 508 392. Además, se aprobó el costo directo del presupuesto de la obra "Construcción de la Autopista Puno - Juliaca", contraviniendo los términos de referencia y normativa aplicable, lo cual ha generado mayores pagos del Estado por la suma de S/ 34 074 668, incluido IGV.

Por los hechos descritos se identificó presunta responsabilidad penal y administrativa a un total de trece funcionarios públicos.

**b) Servicio de implementación de pavimentos para diversas vías contratado por EMAPE S.A" – Lima
Informe de Auditoría de Cumplimiento N° 044-2019-2-0434-AC**

A través de una auditoría de cumplimiento practicada a la Empresa Municipal Administradora de Peaje de Lima (EMAPE), se identificó que funcionarios de dicha entidad otorgaron la conformidad de los servicios de pavimentos para diversas vías metropolitanas, pese a que el contratista incumplió con realizar los ensayos que aseguraban la calidad exigible del pavimento. Dicha situación afectó los trabajos ejecutados, ocasionando fallas estructurales por hundimiento longitudinal, agrietamiento por fatiga (i.e. piel de cocodrilo), entre otras consecuencias, en diversos sectores donde se ejecutó el servicio, afectando las condiciones óptimas de tránsito vehicular y peatonal, así como de calidad del pavimento.

El informe postuló presunta responsabilidad civil y administrativa en contra de 3 ex funcionarios de la entidad.

INFOGRAFÍA N° 1: INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO N° 620-2019-CG/APP

RESULTADOS DE LA AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO AL TRAMO 5 DE LA INTEROCEÁNICA SUR

Las observaciones son:

1



Perjuicio económico:
S/ 2 508 392

El MTC y la concesionaria del tramo 5 suscribieron la adenda n.º 3 e iniciaron la ejecución de una segunda calzada de la autopista **Puno-Juliaca de 50 Km.** (paralela a la calzada o pista existente), incumpliendo normas vigentes. Además, el MTC asumió el compromiso de entregar terrenos al concesionario, sin contar con la disponibilidad de los mismos, entre otros hechos, que han ocasionado hasta la fecha que no se concluyan los trabajos iniciados el 2016.

2



Perjuicio económico:
S/ 34 074 668

Se aprobó el costo directo del presupuesto para la construcción de la segunda calzada de la autopista **Puno – Juliaca en dólares**, contraviniendo normativa vigente que establecía hacerlo en moneda nacional, lo que generó que el Estado asuma mayores pagos.

3



Perjuicio económico:
US\$ 377 508
(Equivalente a S/ 1 291 079)

Aceptación y aprobación del Estudio de Ingeniería Definitiva de la segunda calzada que no cumple con el Manual de Diseño Geométrico de Carreteras, que afectan a los usuarios en comodidad, agrado visual, seguridad y niveles de servicio.



13
funcionarios
públicos
involucrados

Presuntos responsables en lo administrativo y penal: Trece (13) funcionarios públicos que se desempeñaban en el MTC (el concedente) y su unidad ejecutora Provías Nacional, cuya actuación no cauteló adecuadamente los intereses del Estado.



Los resultados del informe fueron notificados a los titulares del MTC y Ositrán, el 8 y 11 de marzo de este año, respectivamente. Asimismo, a la Procuraduría Pública encargada de los asuntos judiciales de la Contraloría General, y al Órgano Instructor competente, para que se inicien las acciones legales y administrativas correspondientes contra los funcionarios y servidores involucrados.

La ciudadanía puede acceder al informe completo de la auditoría realizada, ingresando a:

www.contraloria.gob.pe
sección: Transparencia e Informes de Control.

INFOGRAFÍA N° 2: INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO N° 044-2019-2-0434-AC

Resultados de Auditoría de Cumplimiento a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML)

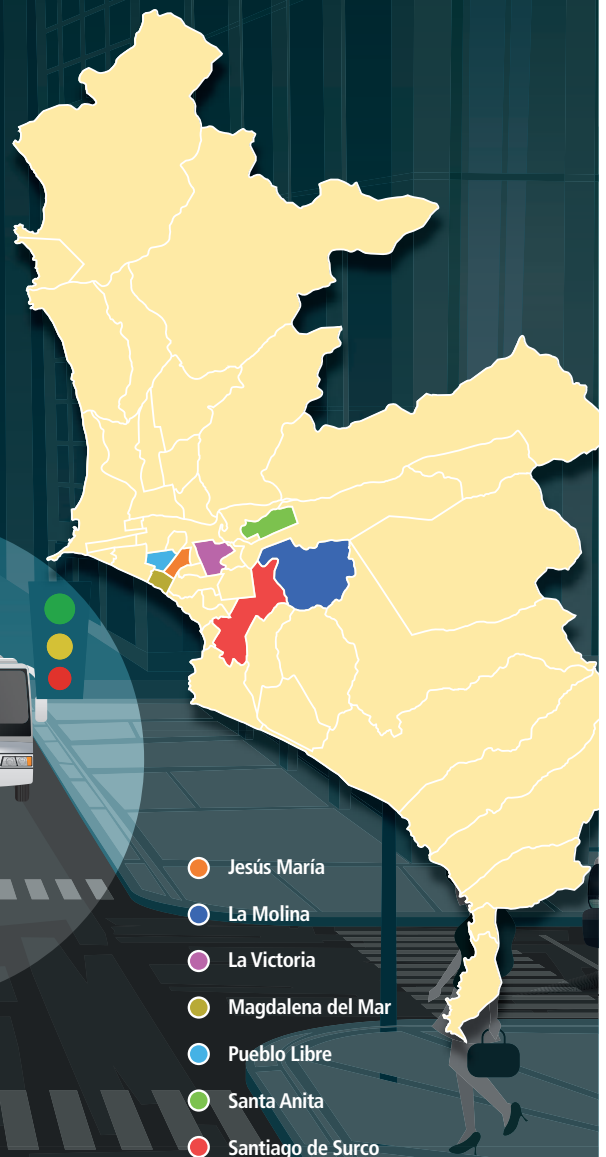
"Servicio de implementación de pavimentos para diversas vías contratado por EMAPE S.A"

Se efectuaron **14** intervenciones que comprenden vías metropolitanas que recorren los distritos de Jesús María, La Molina, La Victoria, Magdalena del Mar, Pueblo Libre, Santa Anita y Santiago de Surco. Se determinaron fallas estructurales en algunos tramos de dos de los distritos supervisados.

Monto contractual: **S/ 7 469 499.83**

Informe de Auditoría de Cumplimiento N° 044-2019-2-0434-AC

- **Período:**
1 de enero al 31 de diciembre de 2018
- **Perjuicio económico:**
S/ 1 535 908.52
- **Tipo de responsabilidad:**
Se determinó presunta responsabilidad civil y administrativa en tres exservidores de la Empresa Municipal Administradora de Peaje de Lima – EMAPE S.A.
- **Observación:**
Entidad otorgó conformidad a contratista que incumplió términos de referencia para garantizar la calidad de pavimentos, que presentan fallas estructurales (hundimiento, agrietamiento, ahuellamiento, entre otros) en algunos tramos de vías ubicadas en distritos de La Molina y Santa Anita.



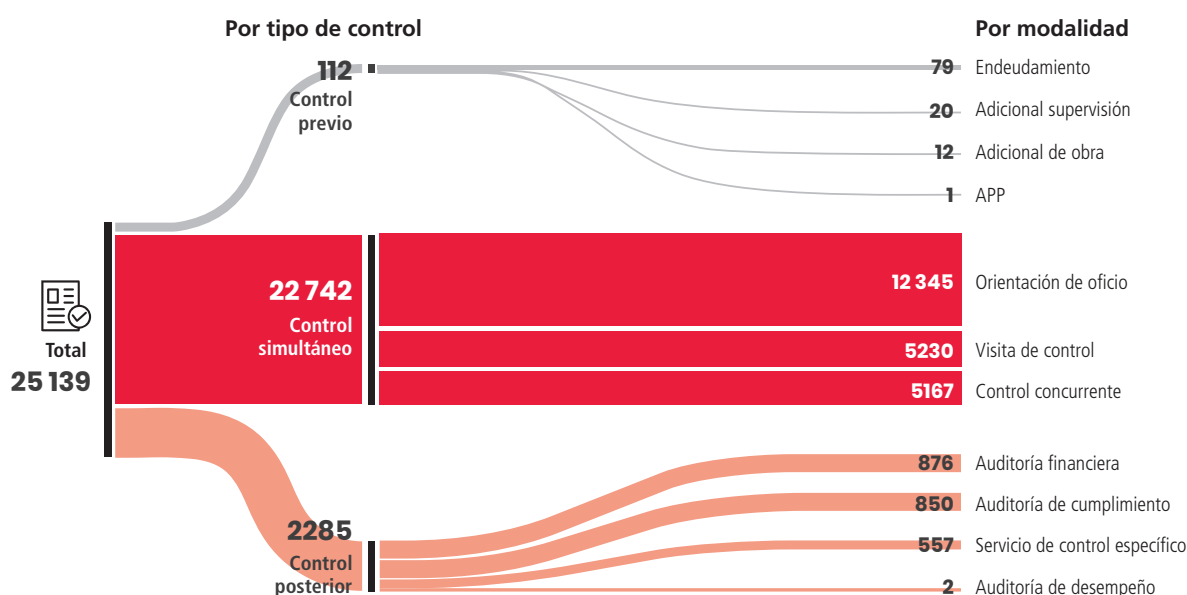
Fuente: Órgano de Control Institucional (OCI) de la Municipalidad Metropolitana de Lima

05

HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE CONTROL, ¿CÓMO UTILIZAR LA AUDITORÍA EN UN MODELO DE MEDICIÓN NACIONAL?

En el año 2019, tal como se puede apreciar en el Gráfico N° 01, el Sistema Nacional de Control produjo más de 25 mil servicios de control de todo tipo⁵. De ellos, en el marco del nuevo enfoque de control más concurrente y preventivo, que caracteriza el proceso de reforma y modernización del cual viene siendo objeto el control gubernamental en nuestro país a partir de la dación de la Ley N° 30742 de marzo de 2018, la mayor cantidad de servicios se concentra en las modalidades de control simultáneo: i) Orientación de Oficio; ii) Visita de Control y iii) Control Concurrente. Este tipo de control alerta sobre riesgos y situaciones adversas para que, oportunamente, se tomen las medidas preventivas y correctivas y así se eviten mayores complicaciones que deriven en situaciones de inconducta funcional o corrupción y perjuicio económico al Estado.

GRÁFICO N° 1: SERVICIOS DE CONTROL 2019 – PERÚ



FUENTE: Informe Ejecutivo Semestral de Gestión de la Contraloría General de la República del Perú. Julio – diciembre 2019. Disponible en: http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/cgnew/as_contraloria/as_portal/publicaciones/as_inf_gestion.

⁵En el Perú, el Sistema Nacional de Control tiene servicios de control de 3 tipos, dependiendo de la oportunidad en la que se ejecutan: los cuales se dividen en previo, simultáneo y posterior.

Complementariamente, son los servicios de control externo posterior, a nivel de cumplimiento (i.e. auditorías de cumplimiento y controles específicos), los que permiten deslindar responsabilidades. De hecho, en los 1407 servicios de control de este tipo y solo en el año 2019, se han comprendido a 8081 funcionarios públicos con indicios de presunta responsabilidad administrativa, civil y penal. El detalle por regiones se puede apreciar en el Cuadro N° 1.

CUADRO N° 1: DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS CON INDICIOS DE PRESUNTA RESPONSABILIDAD POR REGIÓN 2019

Base de datos	Administrativa (*)	Civil	Penal	Total
Amazonas	115	32	21	109
Áncash	213	76	105	202
Apurímac	73	27	37	78
Arequipa	239	51	99	245
Ayacucho	214	72	130	236
Cajamarca	203	57	95	222
Cusco	166	68	83	185
Huancavelica	68	22	59	85
Huánuco	98	42	57	112
Ica	133	43	79	138
Junín	291	122	166	321
La Libertad	266	77	88	283
Lambayeque	322	82	154	311
Lima	3496	940	969	3560
Loreto	252	71	131	290
Madre De Dios	44	4	14	42
Moquegua	121	53	47	114
Callao	241	49	107	255
Pasco	128	64	52	118
Piura	406	62	204	422
Puno	170	19	126	182
San Martín	88	23	38	97
Tacna	173	72	52	176
Tumbes	157	16	72	145
Ucayali	192	14	105	196
Total	7869	2157	3079	8081

(*) Incluye responsabilidades administrativas leves, que son remitidas para el inicio del proceso administrativo sancionador por parte de la Entidad a la que pertenece el funcionario o servidor, y las graves y muy graves, cuyo procedimiento administrativo sancionador estuvo hasta el mes de abril de 2019 bajo la potestad sancionadora de la Contraloría General.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA. Información obtenida de la Base de Datos del Sistema de Control Gubernamental de la CGR Perú.

Es particularmente importante destacar que, desde la entrada en vigor de la Sentencia del Tribunal Constitucional que declaró la inconstitucionalidad del artículo 46 de la Ley N° 27785⁶, la Contraloría General de la República no tiene activa la capacidad sancionadora en la vía administrativa y, por tanto, no es capaz de sancionar a nadie. En este orden de ideas, si en el marco de un servicio de control encuentra una presunta responsabilidad administrativa, ésta es canalizada por la propia entidad donde ocurrió el hecho para que, a través de la instauración de un procedimiento administrativo disciplinario a cargo de la Secretaría Técnica del área de Recursos Humanos, haga la evaluación respectiva y aplique la sanción que corresponda; aunque la evidencia revela que este tipo de sanción es poco factible.

En el caso de una presunta responsabilidad civil, es la Procuraduría la que se encarga de perseguir el resarcimiento del Estado a través de la presentación y gestión de una demanda ante el Poder Judicial. Y si se trata de una probable comisión de delito, la Procuraduría debe impulsar el proceso, efectuando la denuncia respectiva ante el Ministerio Público quien tomará el informe de control como un insumo para su investigación y formulación de su teoría del caso que le permita, en el marco de sus atribuciones, llevar a juicio a los imputados. A propósito de esto último y revisando los resultados de los servicios de control externo posterior de 2019, encontramos que el 85% de las responsabilidades del tipo penal imputadas a los 3079 funcionarios y servidores públicos se concentran en tres delitos: negociación incompatible (59%), colusión (14%) y peculado (12%).

RECUADRO 5.1 PRINCIPALES DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA IDENTIFICADOS EN EL MARCO DE LOS SERVICIOS DE CONTROL POSTERIOR: DEFINICIONES Y EJEMPLOS

a. Negociación incompatible o aprovechamiento indebido de cargo: *El funcionario o servidor público que indebidamente en forma directa o indirecta o por acto simulado se interesa, en provecho propio o de tercero, por cualquier contrato u operación en que interviene por razón de su cargo. Pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años. (Art. 399 del Código Penal).* Es decir, se trata de los funcionarios públicos, que, según sus funciones, intervienen en los contratos u operaciones con terceros (e.g. proveedores) o en relación a otros funcionarios y servidores; y que, debiendo actuar con independencia e imparcialidad, se “interesan” y rompen esa imparcialidad (de ser ajenos a cualquier interés), lo cual quiere decir que buscarán beneficiarse o beneficiar a alguien (por ello, se habla de provecho).

b. Colusión: *El funcionario o servidor público que por razón de su cargo concierta con los interesados para defraudar al Estado o entidad u organismo del Estado. Pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años. Modalidad agravada: Cuando el funcionario defrauda patrimonialmente al Estado o entidad u organismo del Estado. Pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de quince años. (Art. 384 del Código Penal).* En este tipo

⁶Sentencia recaída en el Expediente N° 00020-2015-PV/TC, publicada en el diario oficial “EL Peruano” el 26 de abril de 2019.

de delitos, el funcionario público con capacidad de incidir en el proceso de contratación (sin ser necesario que tenga facultades para suscribir el contrato o pertenezca al comité de selección), acuerda con el particular (proveedores o contratistas) para perjudicar al Estado y constituye un agravante cuando el perjuicio es al patrimonio.

c. Peculado: *El funcionario o servidor público que se apropia o utiliza, en cualquier forma, para sí o para otro, caudales o efectos cuya percepción, administración o custodia le estén confiados por razón de su cargo. Pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años. Modalidad agravada: Si los caudales o efectos estuvieran destinados a fines asistenciales o a programas de apoyo o inclusión social. Pena privativa de libertad será no menor de ocho ni mayor de doce años* (Art. 387 del Código Penal). Este tipo de delito se configura cuando el funcionario o servidor público en su beneficio personal o para beneficio de otro, intencionalmente se apropia o utiliza, en cualquier forma, caudales o efectos públicos, que por su función le fueron confiados.

d. Peculado de Uso: *El funcionario o servidor público que, para fines ajenos al servicio, usa o permite que otro use vehículos, máquinas o cualquier otro instrumento de trabajo (...) pertenecientes a la administración pública o que se hallan bajo su guarda. Pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de cuatro años.* (Art. 388 del Código Penal). En este delito, el funcionario no sustrae los bienes, simplemente los emplea para un fin diferente al que fueron destinados, sirviéndose del bien público en su beneficio o de un tercero.

Para efectos de poder leer adecuadamente los resultados de los servicios de control posterior, es relevante identificar si existen aspectos comunes entre las formas que toma la corrupción o inconducta funcional, dependiendo del tipo de operación o materia que es objeto de una auditoría. Quizá algunas definiciones y ejemplos indicativos por grupos genéricos de gastos pueden ser ilustrativos.

En el caso de obras (i.e. inversiones), una de las casuísticas más recurrentes está relacionada con fallas o deficiencias en el expediente técnico y los pagos sin sustento. En el caso de obras, como sugiere el estudio de Olken (2007), hay muchos gastos que no son perceptibles a simple vista y menos sin el juicio de un experto (e.g. cantidad de cemento utilizado en un puente, cantidad de material removido producto de una descolmatación, etc.), con lo cual los funcionarios corruptos seguramente privilegiarán esos espacios para apropiarse de los recursos.

Observando el perjuicio económico identificado en los informes de control posterior de cumplimiento emitidos entre 2017 y 2019 por el Sistema Nacional de Control, podemos identificar que la mayor proporción de perjuicio se encuentra en la genérica de gasto de activos no financieros; es decir, en los gastos por las inversiones en bienes de capital, tales como infraestructura, bienes de industria pesada y los estudios de inversiones. Esto

parece confirmar la teoría de Olken, respecto a que los aspectos de la corrupción que no pueden ser fácilmente percibidos obligan a que la opinión pública haga una inferencia, incrementando las probabilidades de error en determinar *cuánta* corrupción existe.

Sin embargo, considerando que, desde el 2017, la Contraloría General ha venido invirtiendo en dotar la capacidad operativa del control con equipos multidisciplinarios y equipamiento técnico que permita producir evidencia científica, los resultados del control posterior efectuado en este periodo puede haber servido para mostrar, hoy, los patrones de la inconducta funcional y la corrupción pública en el Perú. Si bien es probable presumir que los funcionarios, servidores públicos, contratistas y demás actores involucrados en estos actos, actuaron en su oportunidad pensando que no serían detectados, es también posible que, conforme el funcionario perciba que la capacidad de detección del control se incrementa, tenga un efecto disuasivo significativo que coadyuve en la reducción de la corrupción en las inversiones.

Un caso emblemático que agrupa la situación descrita es la auditoría efectuada en el 2018, al componente de infraestructura del Hospital Antonio Lorena, Nivel III-1 en la región del Cusco⁷: valorizado en más de 197 millones de soles; y en donde se identificó, entre otros aspectos, que funcionarios autorizaron al Consorcio a realizar modificaciones al Programa Arquitectónico de la obra inobservando la normativa para estas autorizaciones e incumpliendo el estudio de preinversión a nivel de factibilidad y las bases del proceso de licitación; modificaciones que resultaron estar presuntamente sobrevaloradas en cerca de 3 millones de soles. Coincidentemente, en esta obra -a cargo de la constructora brasileña OAS-, la empresa declaró haber pagado sobornos para asegurarse la adjudicación del hospital⁸. De hecho, el valor referencial de la licitación del Hospital Lorena fue de 190 millones, 7 millones menos que el valor por el cual fue finalmente adjudicada.

El equipo auditor identificó responsabilidades por presunta comisión de delito de colusión agravada en 18 funcionarios y servidores públicos; caso que actualmente viene siendo investigado en el 9no Despacho Transitorio de la Fiscalía Supraprovincial Corporativa Especializada en delitos de corrupción de funcionarios.

⁷Informe de auditoría N° 625-2018-CG/OPER-AC (27.06.2018).

⁸Extraído de El Comercio, 2 de junio de 2019. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/oas-confeso-pago-sobornos-adjudicacion-hospital-lorena-cusco-noticia-ecpm-640146-noticia/?ref=ecr>.

RECUADRO 5.2 CASO EMBLEMÁTICO DE AUDITORÍA A OBRAS - INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO N° 625-2018-CG/OPER-AC (27.06.2018)

RESULTADOS DEL SERVICIO DE CONTROL POSTERIOR

Cusco: Perjuicio económico por más de S/ 4 millones en Hospital Antonio Lorena



N° DE INFORME

625-2018-CG/OPER

Región afectada



Entidad



Gobierno Regional Cusco

Presuntos responsables



21 funcionarios (civil y/o penal y/o administrativo)

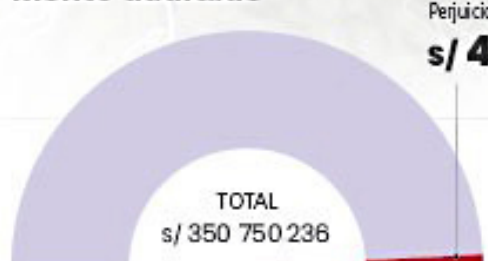
Hecho

- Presuntas irregularidades en la contratación y ejecución de las obras de mejoramiento del Hospital Antonio Lorena (Nivel III-1).

Resumen

Se identificó que funcionarios del Gobierno Regional Cusco cancelaron el proceso de selección de un concurso público para la elaboración del expediente técnico de la obra, aduciendo causal de "desaparición de la necesidad del servicio", sin una debida sustentación. La administración regional había gestionado de forma paralela un convenio con la Oficina de las Naciones Unidas para Servicios de Proyectos (UNOPS), lo que generó un gasto innecesario por S/ 312 549. Asimismo, identificaron deficiencias en el expediente técnico y ejecución de la obra que generó gastos excesivos por S/ 1 792 756 y un pago indebido por S/ 2 537 829.

Monto auditado



Perjuicio económico

s/ 4 643 136



DESCARGA EL INFORME

<https://s3.amazonaws.com/spic-informes-publicados/resumen/2018.07/2018CPOC11700001.pdf>

En el caso del gasto en la genérica de bienes y servicios, la corrupción también aumenta el costo de estos bienes y servicios, pero de la evidencia de los servicios de control posterior efectuados por el SNC, estos aumentos de costo no son en la misma proporción que en el caso de inversiones. Esto se podría explicar por dos razones. En primer lugar, por una limitación propia del control posterior. Es poco verosímil que el auditor pueda encontrar siempre con éxito evidencia suficiente y apropiada respecto al cumplimiento contractual de un servicio o la entrega de un bien, porque en la intervención posterior (i.e. cuando todos los hechos ya se concretizaron) solo se puede contrastar lo estipulado en el contrato con la conformidad del bien o servicio y los registros que documentan la supervisión efectuada por el servidor público; pero ya no es posible identificar si, por ejemplo, se recibió la cantidad total de un bien perecible, o si, en el caso de un servicio de limpieza, se efectuaron los turnos suficientes por día. En segundo lugar, está el hecho que, comúnmente, la mayor cantidad de observaciones se ubican en la fase del proceso de selección, relacionadas con la afectación de los principios que deben regir las contrataciones públicas, el incumplimiento de las normas que regulan los procedimientos de adquisición de bienes y servicios y el incumplimiento de los requisitos mínimos que debe cumplir el postor, de conformidad con las bases. En estos casos, es más complejo identificar el perjuicio económico, si es que el servicio fue brindado o el bien fue adquirido adecuadamente.

Por ejemplo, en el marco de la Auditoría de Cumplimiento ejecutada en el 2017 a la ejecución de los recursos transferidos al Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED) en el marco de las actividades vinculadas con el Fenómeno El Niño⁹, se identificaron, entre otros, que el valor referencial de la contratación del servicio de impresiones diversas se basó en la cotización a la misma persona, a través de dos distintas empresas, afectando los principios de transparencia y competencia. Otro caso donde se identificaron observaciones en los actores preparatorios de la contratación pública es el resultado de la acción de control practicada a la licitación pública para adquirir alcoholímetros del Ministerio del Interior¹⁰. En este caso, la entidad realizó modificaciones a las especificaciones técnicas, sin sustento, relacionadas con la reducción de la experiencia del postor, poniendo en riesgo la finalidad pública de su adquisición.

⁹Informe de Auditoría de Cumplimiento N° 005-2017-2-5775 (30/11/2017).

¹⁰Informe de Auditoría de Cumplimiento N° 014-2019-2-0282 (28/08/2019).

RECUADRO 5.3 CASOS EMBLEMÁTICOS DE AUDITORÍAS A CONTRATACIONES DE BIENES Y SERVICIOS
INFORME DE AUDITORÍA DE CUMPLIMIENTO N° 005-2017-2-5775 (30/11/2017)

RESULTADOS DEL SERVICIO DE CONTROL POSTERIOR

Irregularidades en ejecución de recursos para atención del Fenómeno de El Niño 2015-2016



Región afectada



Entidad



Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres (CENEPRED)

Presuntos responsables



7 funcionarios
(civil y/o administrativo)

Hecho

Se identificaron **presuntas irregularidades** el proceso de adquisición de bienes y servicios con recursos transferidos para la ejecución de acciones para la atención del fenómeno de El Niño 2015-2016.

Resumen

Se identificaron **incongruencias** en actos preparatorios y en la suscripción de contratos fuera de plazo, afectando la legalidad y transparencia de los actos públicos. Asimismo, un posterior inicio trabajos en pleno proceso de selección, sin admitirse otras propuestas, y se calificó y suscribió contratos con mayor plazo al ofertado. También se observaron inaplicación de penalidades por atraso en la ejecución de servicios y ejecución de presupuestos más allá de lo autorizado, entre otros.



→ **DESCARGA EL INFORME**

<https://s3.amazonaws.com/spic-informes-publicados/resumen/2018/09/2018CPO577500001.pdf>

RESULTADOS DEL SERVICIO DE CONTROL POSTERIOR

Lima: Modificaciones sin sustento en proceso de adquisición de alcoholímetros para la PNP



N° DE INFORME

014-2019-2-0282

Región afectada



17 departamentos

Piura, Tumbes, Lambayeque, Cajamarca, La Libertad, Ancash, Loreto, Huánuco, Junín, Cusco, Ayacucho, Ica, Arequipa, Moquegua, Tacna, Puno y Lima (incluye Callao).

Entidad



Ministerio del Interior

Presuntos responsables



1 funcionario
(responsabilidad administrativa)

Hecho

Cambios en especificaciones técnicas, sin justificación alguna, pone en riesgo el cumplimiento de la finalidad pública del proceso de adquisición de alcoholímetros.

Resumen

Durante los actos preparatorios para la adquisición de 1875 alcoholímetros a fin de mejorar el patrullaje en el área urbana de 17 departamentos del país, se realizaron modificaciones a las especificaciones técnicas (respecto a la cantidad de personal que será capacitado y para reducir el monto de facturación que requerían los postores) sin que se cuente con la justificación correspondiente. Se observaron que hubo hasta seis versiones de las especificaciones técnicas y que, una vez adquiridos los implementos, no eran usados por falta de capacitación debido a la inexperiencia del postor.

Monto auditado

TOTAL

s/ 4 124 500

Perjuicio económico:
No aplica



→ DESCARGUE EL INFORME

<https://s3.amazonaws.com/spic-informes-publicados/resumen/2019/10/2019CP0028200038.pdf>

Similar análisis podría efectuarse entre el gasto público a nivel subnacional y nacional; es decir, esperaríamos encontrar diferencias en la forma en que se comporta la corrupción entre diferentes niveles de gobierno. Una razón para explicar esta expectativa podría estar asociada con las diferencias a nivel de ingresos u otros indicadores socioeconómicos. De hecho, en varios estudios, incluso explotando diferentes conjuntos de datos, se encuentra una fuerte correlación negativa entre distintas medidas de corrupción e ingresos (Olken y Pande; 2011: 486). En general, los países más ricos parecen menos corruptos. Si esto sucede entre países, es factible inferir que la misma heterogeneidad de niveles de corrupción existe dentro de un país y que estos puedan estar asociados con distintos niveles de pobreza a través de distintas circunscripciones territoriales.

Si bien la relación de causalidad es poco clara -y, metodológicamente, requiere de muchos esfuerzos para aislar el efecto de una variable sobre la otra-, diversos autores han encontrado potenciales conexiones a través de las cuales podríamos explicar la correlación entre variables de ingreso y corrupción; particularmente, en el sentido referido a que la corrupción obstaculiza el crecimiento económico. De acuerdo a la evidencia producida hasta el momento, la corrupción podría estar generando costos agregados de eficiencia a través de costos impuestos a las empresas, a la actividad gubernamental y a la falta de capacidad del gobierno para corregir externalidades y otras fallas (Ídem: 491). Más adelante, practicaremos esta correlación entre ingresos y nuestra variable de corrupción e inconducta funcional -i.e. perjuicio económico-, para evidenciar si, en efecto en las regiones de nuestro país, los niveles más altos de corrupción están asociados con niveles bajos de ingresos.

En suma, a la luz del proceso auditor parece claro, entonces, que el tamaño de los recursos que se pierden por corrupción o inconducta funcional oscilaría dependiendo del grupo de gasto que observamos y el nivel de gobierno. Por ello, a continuación, desarrollaremos un modelo de medición que nos permita acercarnos a un cálculo del tamaño de la corrupción como proporción del gasto público peruano. En ese sentido, en lugar de trabajar con proporciones de perjuicio económico que luego se extrapolarán a nivel de los montos de ejecución presupuestaria de forma global, conviene trabajar de manera más desagregada, segmentando la relación entre perjuicios económicos y montos examinados en los procesos de control gubernamental externo posterior (de cumplimiento) a nivel de: (i) bienes y servicios; (ii) activos no financieros o inversiones; y, (iii) recursos humanos y otros gastos.

06

¿A CUÁNTO ASCIENDEN LA CORRUPCIÓN Y LA INCONDUCTA FUNCIONAL EN EL PERÚ?

Como ya se ha mencionado, es difícil saberlo a ciencia cierta, ya que no existe una única metodología aceptada para medir la corrupción. De hecho, la corrupción presenta serios desafíos para su medición, y existe poco consenso en su naturaleza y atribuciones, que permita abstraer este concepto a través de varios casos, realidades y contextos. Sin embargo, si bien no hay un modelo *aceptado* de análisis de este complejo fenómeno, al igual que en otros conceptos (e.g. calidad de la educación, desigualdad, pobreza, etc.), es posible utilizar la teoría y experiencia disponible para establecer mediciones que nos permitan tomar decisiones.

Considerando que nuestro interés está en la corrupción pública (i.e. el tamaño de los recursos del Estado que se pierden por la conducta irregular de algunos servidores y funcionarios públicos) al explotar los hallazgos del control gubernamental documentados en sus servicios de auditoría, tenemos una medición natural de perjuicio económico causado al Estado por corrupción o conducta funcional. A continuación analizaremos la relación entre el monto examinado y el monto de perjuicio económico encontrado en el marco de un servicio de control posterior, a fin de desarrollar una primera aproximación a nivel de proporciones de pérdida de recursos por año.

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

La ejecución del presupuesto público del Gobierno General; es decir, de los presupuestos institucionales de todas las entidades del gobierno nacional, regional y local, ascendió, en el año fiscal 2019, a los 161 mil 571 millones de soles. Sin embargo, es importante precisar que esta ejecución considera las transferencias financieras que se efectúan entre entidades de diferentes niveles de gobierno. En ese sentido, dichas transferencias constituyen, en la práctica, un traspaso de recursos públicos, que si bien su registro presupuestal corresponde a todas las etapas del gasto público, se puede decir que estas, formalmente, no corresponden a una real ejecución del presupuesto público. Por cual, con la finalidad de identificar los recursos efectivamente ejecutados en el presupuesto público, descontamos el monto de estas operaciones recíprocas, teniendo como resultado que la ejecución presupuestal real del año fiscal 2019 se reduce a 156 mil 278 millones de soles.

Para efectos de analizar el presupuesto ejecutado señalado en el párrafo anterior, utilizaremos los clasificadores presupuestarios y la información presupuestal del Gobierno General obtenidos del Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú¹¹. A continuación, se puede observar la ejecución presupuestal del año fiscal 2019 descontando transferencias financieras, por niveles de gobierno y por los principales grupos de gasto:

CUADRO N° 2: EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 2019 POR NIVEL DE GOBIERNO

En millones de soles

Nivel de Gobierno	PIM	Ejecución agregada	Ejecución consolidada
Gobierno Nacional	113 392.24	103 005.71	98 225.58
Gobierno Regional	39 537.94	33 759.67	33 622.24
Gobierno Local	35 638.12	24 805.97	24 430.75
Total	188 568.31	161 571.36	156 278.57

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA. Información obtenida del Portal de Transparencia Económica del MEF.

CUADRO N° 3: EJECUCIÓN PRESUPUESTAL 2019 POR GENÉRICA DE GASTO

En millones de soles

Categoría de gasto Grupo genérico de gasto	PIM	Ejecución agregada	Ejecución consolidada
Gasto Corriente	117 556.3	110 096.81	107 577.10
5-21: Personal y Obligaciones Sociales	47 724.08	46 434.39	46 434.39
5-22: Pensiones y Otras Prestaciones Sociales	13 599.29	13 221.52	13 221.52
5-23: Bienes y Servicios	41 860.42	36 742.33	36 742.33
Otros Gastos Corrientes	14 372.58	13 698.58	11 178.86
Gasto de Capital	55 948.07	37 337.58	34 564.51
6-26: Adquisición de Activos No Financieros (i.e. inversiones)	51 172.75	33 355.69	33 355.69
Otros Gastos de Capital	4 775.32	3 981.89	1 208.82
Servicio de la Deuda Pública	15 063.88	14 136.96	14 136.96
Total	188 568.31	161 571.36	156 278.57

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA. Información obtenida del Portal de Transparencia Económica del MEF.

¹¹Consulta Amigable (Mensual) al 31 de marzo de 2020, a través del siguiente enlace web en: <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/default.aspx?y=2019&ap=ActProy>

PERJUICIO ECONÓMICO

En el 2019, se produjeron más de 25 mil servicios de control. Sin embargo, solo considerando los 1407 servicios de control posterior a nivel de cumplimiento (i.e. auditorías de cumplimiento y controles específicos), cuya distribución por función y región se presenta en los Gráficos N° 2 y N° 3, se ha determinado un perjuicio económico de 921 millones de soles. Sobre el particular, es importante destacar que si bien no hay un concepto aceptado sobre perjuicio económico en la literatura sobre control gubernamental; usualmente podemos encontrar discusiones sobre este concepto a partir de la literatura y la doctrina sobre el Derecho Civil. Para efectos de esta investigación y dentro de la visión de control, el perjuicio económico será entendido, en términos concretos, como el daño patrimonial estatal, aunque la literatura no lo diga expresamente.

GRÁFICO N° 2: PERJUICIO ECONÓMICO POR FUNCIÓN GUBERNAMENTAL

Perjuicio económico e informes de control posterior



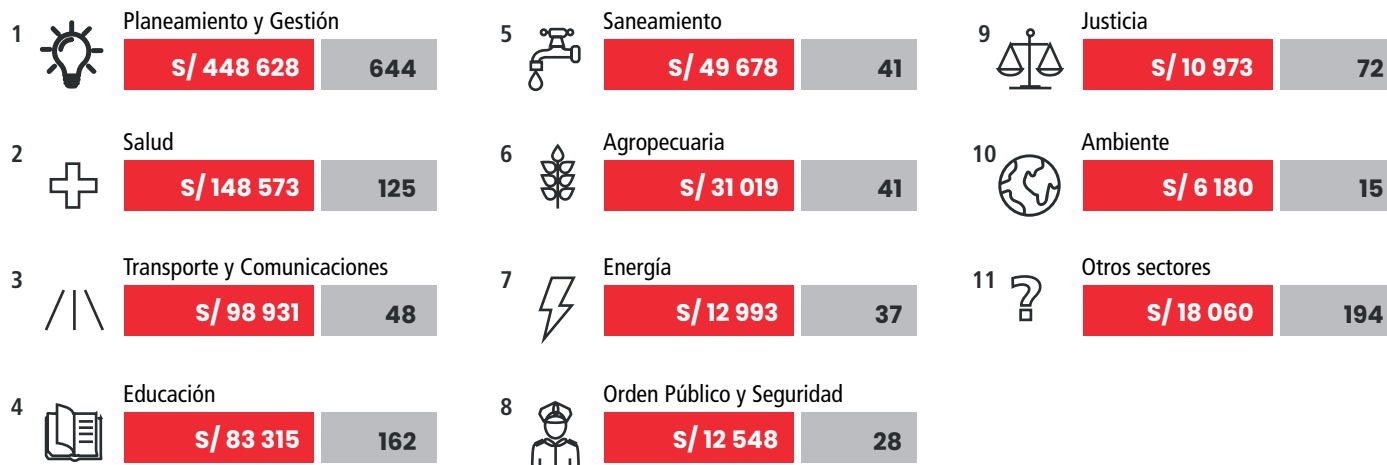
Perjuicio económico

S/ 921 millones

Informes de control posterior*

1407

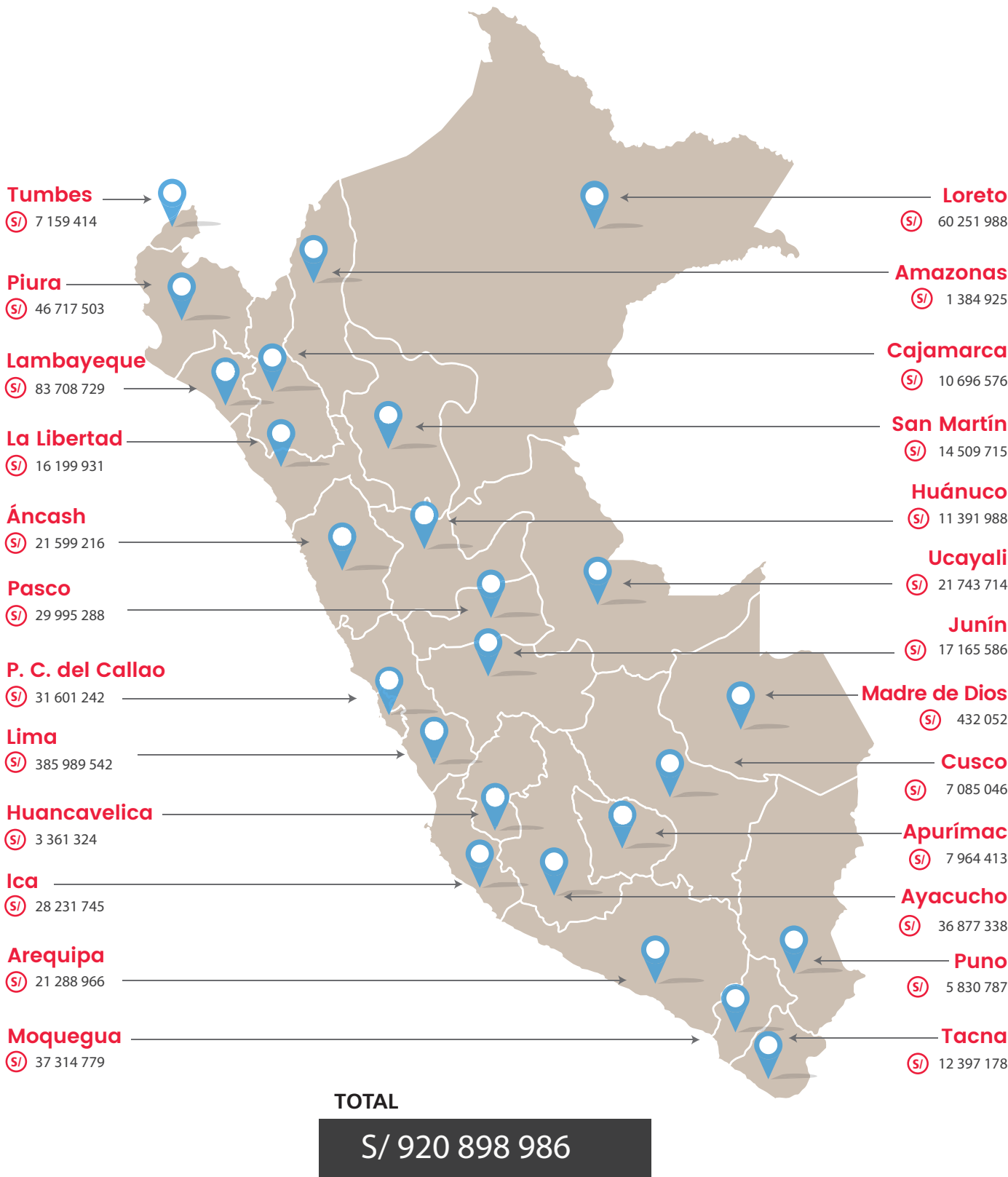
Por sector intervenido



(*) Auditoría de cumplimiento + control específico

FUENTE: Informe Ejecutivo Semestral de Gestión de la Contraloría General de la República del Perú. Julio – diciembre 2019. Disponible en: http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/cgrnew/as_contraloria/as_portal/publicaciones/as_inf_gestion.

GRÁFICO N° 3: PERJUICIO ECONÓMICO POR REGIÓN



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA. Información obtenida de la Base de Datos del Sistema de Control Gubernamental de la CGR Perú.

No obstante, ese no es el monto que el Gobierno General ha perdido en el año 2019, sea por corrupción o inconducta funcional, pues dada la naturaleza selectiva del control gubernamental externo posterior, los servicios de control ejecutados en el 2019 no han revisado en su totalidad las más de 24 millones de operaciones transaccionales que las entidades públicas han efectuado durante el último ejercicio fiscal¹². De hecho, el monto de recursos que fue materia de auditoría -monto examinado sobre el cual se identificaron los 921 millones de perjuicio económico-, ascendió aproximadamente a 16 mil 896 millones de soles.

Para ser más precisos, si vamos a trabajar con los niveles de ejecución del Gobierno General, tendríamos que separar del análisis las auditorías de cumplimiento y controles específicos realizados a las empresas públicas y a las entidades pertenecientes al sector público financiero. Haciendo esto, tenemos que en el año 2019, se realizaron 1282 servicios de control de este tipo, encontrándose un perjuicio económico de 877 millones de soles, a partir del análisis de un monto examinado de 15 mil 893 millones de soles. Pero, esta cifra tampoco debe leerse como 15 mil 893 millones de soles representativos de los 156 mil 278 millones de soles de ejecución presupuestaria 2019, debido a que, al tratarse de un ejercicio de control posterior, dentro de dicho monto, se consideran recursos provenientes de ejercicios fiscales anteriores. En el Cuadro N° 4, se desagrega el perjuicio económico y materia examinada de los informes de control posterior emitidos en el 2019 por año fiscal al que corresponde el periodo auditado. Se puede observar que los 1282 informes de control auditan periodos fiscales, esencialmente, anteriores al 2019.

CUADRO N° 4: PERJUICIO ECONÓMICO Y MONTO EXAMINADO DE INFORMES EMITIDOS EN EL AÑO 2019 DEL GOBIERNO GENERAL, DISTRIBUIDO POR AÑO FISCAL DEL PERIODO AUDITADO

Periodo auditado – año fiscal	Monto Examinado del periodo auditado	Perjuicio Económico
2015 y años anteriores	1 766 450 902	34 948 971
2016	1 316 679 327	196 006 247
2017	3 827 557 923	117 661 328
2018	7 408 749 392	426 957 327
2019	1 574 031 435	102 140 009
Total S/	15 893 468 979	877 713 882

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA. Información obtenida de la Base de Datos del Sistema de Control Gubernamental de la CGR Perú.

¹²Solo en el 2019, en el SIAF se efectuaron 24 143 320 registros de operaciones por etapa de gasto y para todos los niveles de gobierno, considerando tanto gastos como ingresos.

Dicho lo anterior, la mayor representatividad del monto examinado, el 71% aproximadamente, se concentra en los años 2017 y 2018, por lo que podríamos suponer que, aislando exclusivamente dichos años, podríamos tener una noción cuantitativa más o menos precisa de las proporciones de pérdida económica del monto examinado por tipo de gasto y nivel de gobierno para este periodo. Lo hacemos segmentadamente, pues como se expuso previamente, los patrones de pérdida no son iguales entre bienes y servicios y obras, o entre entidades del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales.

CÁLCULO DEL TAMAÑO DE LA CORRUPCIÓN DEL PERIODO 2017-2018

Comparando, de forma desagregada, el monto examinado y el monto de perjuicio económico encontrado, podemos tener una primera aproximación al nivel de proporciones de pérdida de recursos por año. No obstante, los informes emitidos en el año 2019 no son los únicos que han examinado recursos efectivamente ejecutados en los años 2017-2018. Existen informes emitidos entre 2017-2018 que, también, han auditado gasto de esos mismos años; razón por la cual, es necesario hacer este ejercicio acumulativo no solo con los resultados de los informes de control posterior emitidos en el año 2019, sino con la producción de informes de control posterior de los años 2018 y 2017 que hayan auditado gasto de ese mismo periodo.

Dicho de otro modo, los montos examinados y el perjuicio económico identificado en el 2019 no son representativos de la ejecución presupuestal de ese año, pues, se focalizan principalmente en los años 2017- 2018, por ello, más adelante, tomaremos la información promedio de esos años para definir los porcentajes con los cuales extrapolaremos el perjuicio económico del año 2019.

Ciertamente, antes de proceder con dicho cálculo, es necesario suponer razonablemente que: i) La materia examinada es muestra representativa de la ejecución presupuestal; y ii) la capacidad de detección de las comisiones de control es constante entre los servicios de control. Existen argumentos para pensar que esto es así. En el primer caso, desde el 2017, la Contraloría General ha establecido modelos de riesgo y priorización cada vez más sofisticados para planificar sus servicios de control y asignar su capacidad operativa con mayor eficiencia. Esto ha permitido que, desde entonces, la selección del control tenga una mejor representación del total de las operaciones que se efectúan en la gestión pública. Por otro lado, considerando que, en los últimos dos años y medio, se ha reforzado la construcción de equipos multidisciplinarios en la Contraloría General y en los órganos de control institucional del Sistema Nacional de Control, distribuyendo proporcionalmente al personal de diversas profesiones (e.g. ingeniería de diferencias especialidades, derecho, economía, administración y otros) entre todos los órganos desconcentrados regionales, es razonable suponer que los equipos de control han sido, en rigor, similares entre regiones y entre entidades.

Como hemos dicho antes, los patrones de inconducta funcional y corrupción son muy diferentes a nivel central y descentralizado. Por lo cual, conviene hacer el cálculo en fases. Primero, por nivel de gobierno; es decir, entre departamentos para el nivel subnacional y por sectores para el caso del gobierno nacional; y por genérica de gasto para cada departamento o sector, según corresponda. Luego, para efectos de extrapolar el perjuicio económico del gobierno general; es decir, por todo nivel de gobierno y por todo grupo de gasto, aplicaremos la siguiente fórmula:

FÓRMULA:

$$\alpha = \beta + \delta$$

Siendo que,

α : Perjuicio Económico Extrapolado del Gobierno General

β : Perjuicio Económico Extrapolado de Gobiernos Subnacionales

δ : Perjuicio Económico Extrapolado de Gobierno Nacional

Donde, β es igual a:

$$\sum_1^{25} \left[\left[\left(\frac{\gamma_i}{\rho_i} \right) * \omega_i \right] + \left[\left(\frac{\theta_i}{\rho_i} \right) * \omega_i \right] + \left[\left(\frac{\mu_i}{\rho_i} \right) * \omega_i \right] \right]$$

Siendo que,

γ = Perjuicio Económico de Gobierno Subnacional para Bienes y Servicios

θ = Perjuicio Económico de Gobierno Subnacional para Activos No Financieros (i.e. inversiones)

μ = Perjuicio Económico de Gobierno Subnacional para otras genéricas de gasto

ρ = Materia examinada

ω = Presupuesto Ejecutado

Y, δ es igual a:

$$\sum_1^4 \left[\left(\frac{\sigma_i}{\rho_i} \right) * \omega_i \right]$$

Siendo que,

σ = Perjuicio Económico de Gobierno Nacional en:

- i) Sector Educación,
- ii) Salud,
- iii) Transporte y Comunicaciones, y
- iv) Otros Sectores.

En base a las fórmulas descritas, empecemos por identificar el perjuicio económico extrapolado para los gobiernos subnacionales. Para ello, haremos de manera ilustrativa el ejercicio para una región ficticia. Primero, analizamos la división entre el monto de perjuicio económico y el monto examinado durante la ejecución de los servicios de control posterior practicados a las entidades subnacionales de una región “X” en el periodo 2017-2018 por cada genérica de gasto; de ese modo, podemos obtener la proporción de recursos que se pierden producto de una inconducta funcional o corrupción por grupo de gasto.

En segundo lugar, podemos realizar una primera extrapolación de dicha proporción al total de la ejecución presupuestal para cada grupo de gasto, a fin de tener una medición aproximada de la cantidad de recursos que se pierden por corrupción o inconducta funcional si es que toda la ejecución presupuestal efectuada en el departamento “X” hubiese sido auditada (ver Cuadro N° 5).

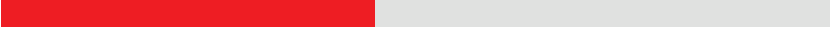
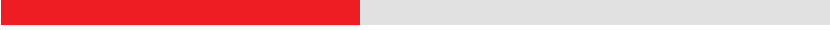
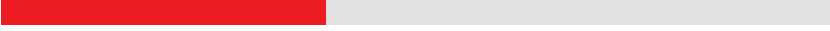
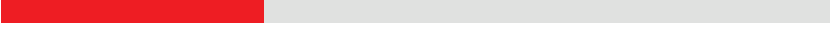
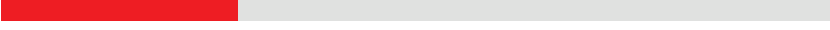
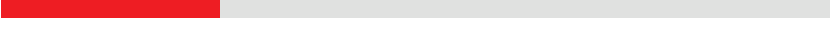
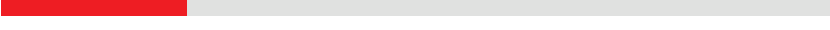
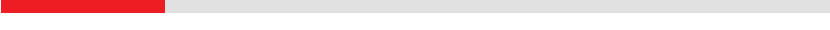
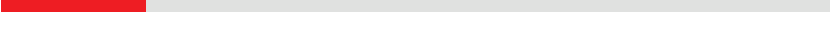
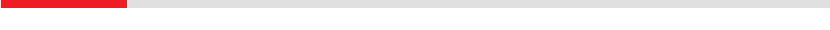
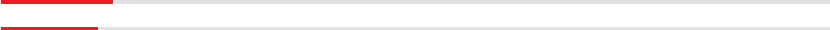
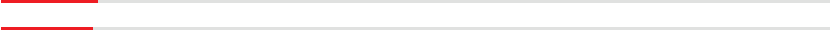
CUADRO N° 5: PERJUICIO ECONÓMICO A NIVEL SUBNACIONAL – EJEMPLO REGIÓN X

Genérica de gasto	Ejecución presupuestal (Promedio 2017-2018) (a)	Monto examinado (b)	Perjuicio económico (c)	c/b	Perjuicio económico extrapolado (c/b*a)
Bienes y servicios	500 000 000	100 000 000	10 000 000	10%	50 000 000
Inversión	1 000 000 000	500 000 000	100 000 000	20%	200 000 000
RR.HH. y otros	1 000 000 000	100 000 000	20 000 000	20%	200 000 000
Total	2 500 000 000			18%	450 000 000

NOTA: ELABORACIÓN PROPIA. Valores ficticios a efectos de representar la aplicación de fórmula de cálculo de perjuicio económico sobre la ejecución presupuestal en el nivel de gobierno subnacional.

En el Cuadro N° 6 se muestran los resultados por cada región. Como se puede observar, las cinco regiones, excluyendo Lima, que más perderían por corrupción y otras irregularidades en términos absolutos son el Callao, Arequipa, Piura, Áncash y Lambayeque.

CUADRO N° 6: PERJUICIO ECONÓMICO SUBNACIONAL EXTRAPOLADO POR REGIÓN PARA EL PERIODO AUDITADO 2017-2018

Región	Perjuicio económico extrapolado (S/)	
Lima		1 565 327 830
Callao		706 361 813
Arequipa		677 855 322
Piura		612 053 680
Áncash		496 019 635
Lambayeque		473 881 392
Junín		446 029 704
Cajamarca		412 879 456
Cusco		412 374 975
Puno		350 761 479
Ayacucho		322 128 358
Huancavelica		311 206 870
La Libertad		309 006 290
San Martín		273 447 721
Loreto		258 214 080
Apurímac		251 037 297
Amazonas		237 301 435
Ucayali		236 531 181
Huánuco		227 259 832
Pasco		211 929 978
Moquegua		182 261 428
Tacna		173 177 828
Ica		161 529 051
Tumbes		104 488 990
Madre De Dios		47 394 397

Total S/ 9 460 460 021

ELABORACIÓN PROPIA.

En el Cuadro N° 7, se muestran los mismos resultados, pero por genérica de gasto, destacándose que el gasto en inversiones (i.e. activos no financieros) concentra la mayor proporción de perjuicio económico en comparación con otros grupos de gasto. En línea con lo mencionado anteriormente, es probable que este resultado se explique, en parte, porque las obras tienen muchos gastos que no son fácilmente perceptibles para el ciudadano o la opinión pública e incluso para el fiscalizador, si no tuviera las herramientas necesarias para aplicar pruebas con base científica.

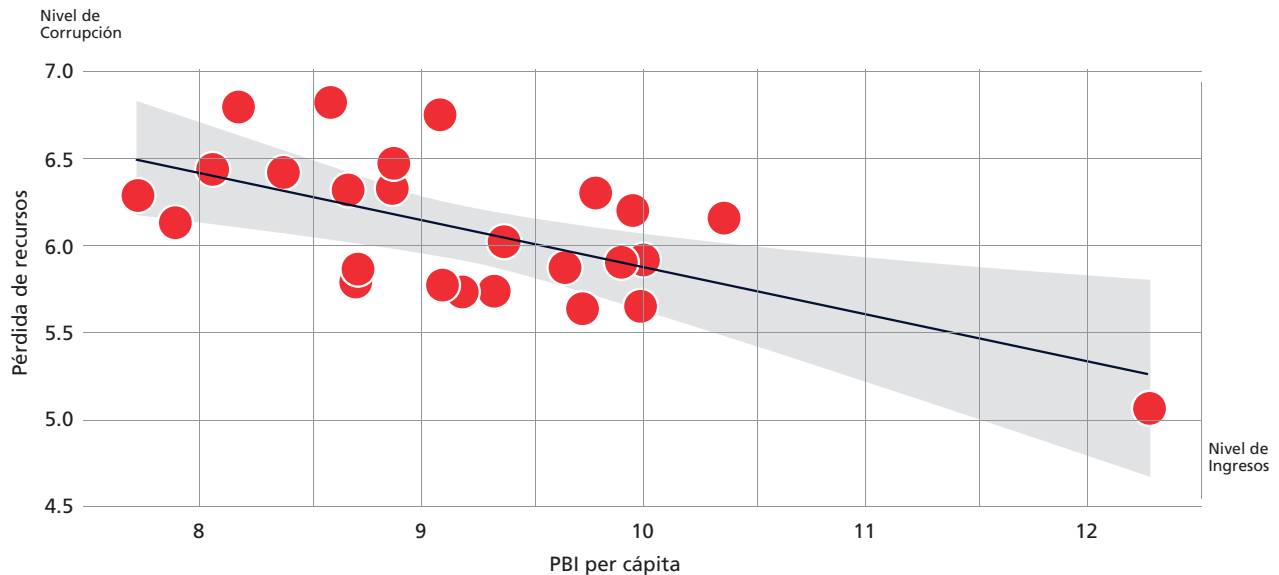
CUADRO N° 7: PERJUICIO ECONÓMICO SUBNACIONAL EXTRAPOLADO POR GENÉRICA DE GASTO PARA EL PERIODO AUDITADO 2017-2018

Genérica de gasto	Perjuicio económico Extrapolado (S/)
Bienes y servicios	1 590 335 589
Inversión	3 818 936 289
RR.HH. y otros	4 051 188 143
Total	S/ 9 460 460 021

ELABORACIÓN PROPIA.

Similar a previos estudios (Mauro, 1995; Treisman, 2000; Pande, 2008; entre otros), encontramos una ligera correlación lineal negativa entre el PBI real por habitante 2018 y el Perjuicio Económico Extrapolado (ver Gráfico N° 4); es decir, el perjuicio parecería estar concentrándose en las regiones con menor desarrollo relativo y donde se encuentra la población con menores ingresos. Como mencionamos anteriormente, debido a la naturaleza endógena de la corrupción, no es fácil establecer una relación causal entre estas variables, y seguramente hay varios aspectos no observados que, controlando por ellos, podría resultar en una correlación más fuerte entre estas dos variables. Aun así, es posible apreciar, similar a lo observado en estudios comparados entre países, la relación negativa entre corrupción y desarrollo económico a nivel subnacional.

GRÁFICO N° 4: RELACIÓN ENTRE INGRESOS Y PERJUICIO ECONÓMICO A NIVEL NACIONAL



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA. PBI real por habitante 2018 obtenido del INEI, disponible en: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/economia/>.

Una vez que contamos con las proporciones del perjuicio extrapolado para el 2017-2018 por cada genérica de gasto para el nivel de los gobiernos subnacionales, podemos efectuar un análisis similar para el caso de gobierno nacional, pero en vez de circunscripción territorial, efectuaremos el análisis por sector institucional. Para ello, realizaremos una selección de sectores que tengan los montos en materia examinada y perjuicio económico representativos entre todas las genéricas de gasto y por cada año (2017-2018) para analizarlos individualmente, y el resto los analizaremos de manera agrupada. Al respecto, siendo que los sectores de educación, salud y transportes acumulan el 41% y 72% de la materia examinada en el 2017 y 2018, respectivamente; y el 38% y 75% del perjuicio económico en el 2017 y 2018, respectivamente, utilizaremos estos sectores institucionales para el análisis individual.

Los resultados contenidos en el cuadro N° 8 muestran que cerca de 13 mil millones del total de la ejecución presupuestal del gobierno nacional se habrían perdido en promedio en esos años, siendo que las pérdidas se concentrarían en el sector de transportes y comunicaciones, donde además se concentran los principales proyectos de infraestructura a nivel nacional.

CUADRO N° 8: PERJUICIO ECONÓMICO EXTRAPOLADO POR SECTOR DEL GOBIERNO NACIONAL PARA EL PERIODO AUDITADO 2017-2018 EN SOLES

Sector / Función gubernamental	Perjuicio económico Extrapolado (S/)
Educación	1 650 930 511
Salud	1 050 530 099
Transportes y Comunicaciones	2 410 972 818
Otros sectores	7 612 464 683
Total	S/ 12 724 898 111

ELABORACIÓN PROPIA

Asimismo, en el cuadro N° 9, se puede observar que, examinado de manera agregada todos los sectores, es en la genérica de obras e inversiones donde se acumula la mayor cantidad de recursos que se perderían por inconducta funcional y corrupción en el gobierno nacional.

CUADRO N° 9: PERJUICIO ECONÓMICO EXTRAPOLADO DEL GOBIERNO NACIONAL POR GENÉRICAS DE GASTO PARA EL PERIODO AUDITADO 2017-2018 EN SOLES

Genérica de gasto	Perjuicio económico Extrapolado (S/)
Bienes y servicios	1 962 236 692
Inversión	4 667 840 331
RR.HH. y otros	6 094 821 089
Total	S/ 12 724 898 111

ELABORACIÓN PROPIA

CÁLCULO DEL TAMAÑO DE LA CORRUPCIÓN – PERIODO 2019

Extrapolando las proporciones de perjuicio económico que se calcularon respecto de la ejecución presupuestal promedio del periodo 2017-2018 por genérica de gasto dentro de cada región para el caso de los gobiernos subnacionales y dentro de cada sector institucional para el caso del gobierno nacional, podemos calcular el perjuicio económico que se habría producido al Estado en el año 2019 (Ver cuadros N° 6 y N° 8).

Haciendo este cálculo, inicialmente, respecto de la ejecución presupuestal por genérica de gasto para cada departamento del Perú (Ver gráfico N° 5), tenemos que, en el 2019, a nivel de las entidades de los gobiernos subnacionales, las cinco regiones que habrían experimentado las mayores pérdidas por corrupción e inconducta funcional son, en términos de montos, excluyendo Lima, Callao, Piura, Arequipa, Áncash y Lambayeque.

Examinando de forma agregada todo el perjuicio económico que se habría producido en los gobiernos subnacionales en el 2019, en el cuadro N° 10, se puede observar que la genérica de gasto de inversiones tendría el mayor monto de pérdida por corrupción e inconducta funcional, en comparación con bienes y servicios.

CUADRO N° 10: PERJUICIO ECONÓMICO SUBNACIONAL EXTRAPOLADO POR GENÉRICA DE GASTO PARA EL AÑO FISCAL 2019

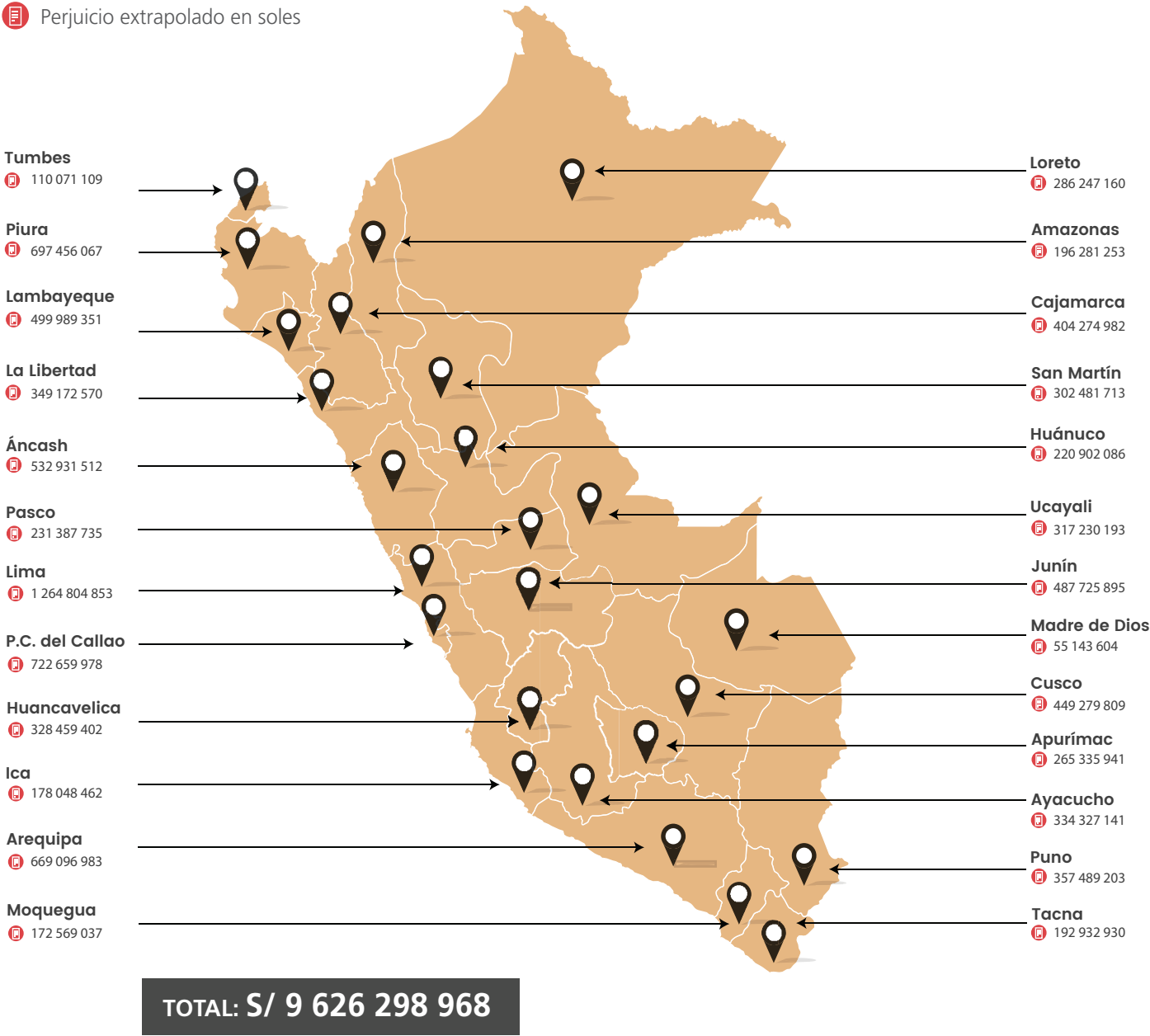
Genérica de gasto	Perjuicio económico Extrapolado (S/)
Bienes y servicios	1 604 071 501
Inversión	3 403 998 369
RR.HH. y otros	4 618 229 098
Total	S/ 9 626 298 968

ELABORACIÓN PROPIA.

GRÁFICO N° 5: PERJUICIO ECONÓMICO SUBNACIONAL EXTRAPOLADO POR REGIÓN PARA EL AÑO FISCAL 2019

LEYENDA

 Perjuicio extrapolado en soles



ELABORACIÓN PROPIA. Información obtenida de la Base de Datos del Sistema de Control Gubernamental de la CGR Perú y Portal de Transparencia Económica del MEF.

Si observamos los resultados del cálculo de extrapolación de las pérdidas económicas para el Gobierno Nacional utilizando las proporciones identificadas para cada sector por genérica de gasto, a continuación, tenemos que en el 2019 las pérdidas por corrupción, solo en los sectores de transportes, salud y educación habrían ascendido a los cerca de 6 mil millones de soles.

CUADRO N° 11: PERJUICIO ECONÓMICO EXTRAPOLADO POR PRINCIPALES SECTORES DEL GOBIERNO SUBNACIONAL PARA EL AÑO FISCAL 2019

Sector	Ejecución presupuestal 2019	Perjuicio económico extrapolado S/	% respecto ejecución presupuestal 2019
 Transportes y comunicaciones	 11 565 769 771	 2 893 575 621	25.0
 Salud	 7 094 269 204	 1 152 452 612	16.2
 Educación	 11 183 132 232	 1 749 059 489	15.6
 Otros sectores	 68 382 409 711	 7 875 649 993	11.5
Total S/	 98 225 580 918	 13 670 737 714	13.9

ELABORACIÓN PROPIA. Información obtenida de la Base de Datos del Sistema de Control Gubernamental de la CGR Perú y Portal de Transparencia Económica del MEF.

En el Cuadro N° 12, se puede observar que, distribuyendo por genérica de gasto, el grupo de gasto de inversiones acumularía la mayor cantidad de perjuicio económico respecto de la ejecución presupuestal del gobierno nacional.

CUADRO N° 12: PERJUICIO ECONÓMICO EXTRAPOLADO DEL GOBIERNO NACIONAL POR GENÉRICAS DE GASTO PARA EL AÑO FISCAL 2019

Genérica de gasto	Perjuicio económico Extrapolado (S/)
Bienes y servicios	2 211 373 046
Inversión	4 835 455 593
RR.HH. y otros	6 623 909 076
Total	S/ 13 670 737 714

ELABORACIÓN PROPIA

Vale la pena reflexionar sobre el costo de oportunidad de los recursos que se pierden por corrupción e inconducta funcional; es decir, estimar todo lo que se podría haber hecho con estos recursos, particularmente en estos sectores. De acuerdo al Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad – PNIC 2019, elaborado por la Universidad del Pacífico por encargo del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, la brecha de infraestructura de acceso básico del país para el corto plazo, 2019-2024, es de 117 183 millones de soles, de los cuales 27 545 millones corresponden al sector salud y 35 970 del sector transportes; mientras que en el caso del sector educación, la brecha a largo plazo (i.e. 20 años) asciende a los 5917 millones de soles.

Empecemos por el sector salud; un sector que ha sido puesto a prueba en todo el mundo, sobre todo en los países en desarrollo, por la precaria realidad actual que viven los sistemas de salud pública para atender la demanda generada por la emergencia ante la pandemia de la COVID-19.

En el Perú, con los 23 mil millones de perjuicio económico extrapolado del gobierno general para el año 2019 (Ver Cuadro N° 16), se hubiera podido aliviar el 88% de la brecha total de infraestructura del sector salud. Más aún, como se puede observar en el cuadro N° 13, solo con el monto de perjuicio estimado en el sector salud (1152 millones de soles), se hubiesen podido construir 230 centros de salud -el 83% de la brecha estimada por la autoridad del sector salud para el primer nivel de atención, conforme al Documento Técnico “Indicadores de Brechas de Infraestructura y Equipamiento del Sector Salud”, aprobado el 16 de abril del 2019- y 116 hospitales de segundo y tercer nivel si consideramos el perjuicio económico extrapolado total para el 2019.

CUADRO N° 13: COSTO DE OPORTUNIDAD DEL PERJUICIO ECONÓMICO RESPECTO DE LA BRECHA DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO DEL SECTOR SALUD EN EL PERÚ – COSTOS UNITARIOS

Unidad	Costo unitario promedio	Cantidad por perjuicio económico sector salud	Cantidad por perjuicio económico total
 Centro de Salud - Primer nivel de atención	S/ 5 000 000	230	—
 Hospitales – Segundo y tercer nivel de atención	S/ 200 000 000	5.8	116

ELABORACIÓN PROPIA. Información obtenida del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad 2019, MEF.

En el caso de sector educación, tenemos que con el 24.5% de lo que se habría perdido por corrupción e inconducta funcional en 2019, se hubiese podido cubrir el 100% de la brecha de infraestructura educativa de largo plazo (5917 millones de soles). En términos de escolaridad, según el Plan Nacional de Infraestructura Educativa al 2025, aprobado el 6 de marzo del 2017, se requiere infraestructura educativa para albergar a 156 339 nuevos estudiantes de inicial; asimismo, existe una demanda no atendida de 103 262 nuevos estudiantes de educación secundaria rural. Considerando que el PNIC 2019 estima que el costo por estudiante nuevo matriculado para el nivel inicial es de 19 336 soles y para secundaria regular, 22 134 soles; y que el perjuicio económico solo del sector educación en el año 2019 se estima en 1749 millones de soles, es posible realizar un cálculo simple para valuar que con dichos recursos se hubiese podido escolarizar a 90 456 nuevos alumnos de inicial o 79 021 estudiantes de secundaria.

CUADRO N° 14: COSTO DE OPORTUNIDAD DEL PERJUICIO ECONÓMICO RESPECTO DE LA BRECHA DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA Y DE EQUIPAMIENTO EN EL PERÚ – COSTOS UNITARIOS

Unidad	Costo unitario	Demanda / Brecha real	Demanda / Brecha aliviada con perjuicio económico del sector 2019	
			Cantidad	%
 Persona matriculada en el Nivel Inicial	S/ 19 336	156 339	90 456	58
 Persona matriculada en el Nivel Secundaria Regular en Zona Rural	S/ 22 134	103 262	79 021	77

(*) Solo con el 45% del monto de perjuicio económico del sector se hubiese podido cubrir el 100% de la demanda de este equipo a nivel nacional para la implementación de la modalidad de clases virtuales.
 ELABORACIÓN PROPIA. Información obtenida del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad 2019, MEF y el Plan Nacional de Infraestructura Educativa (PNIE) al 2025.

Finalmente, en transporte, tomando en cuenta que el perjuicio económico estimado para este sector es de 2893 millones de soles, dicho monto hubiese servido para financiar la construcción de vías hasta por 1497 kilómetros de carretera, lo cual equivale a la distancia actual entre la ciudad de Lima y Tacna, o 109 kilómetros de infraestructura férrea, comparable con la extensión del Ferrocarril Huancayo – Huancavelica. En materia portuaria, se podría haber invertido en generar una capacidad para movilizar más de 2 millones y medio de TEU (i.e. unidad equivalente a 20 pies), una actividad esencial para el comercio exterior peruano.

CUADRO N° 15: COSTO DE OPORTUNIDAD DEL PERJUICIO ECONÓMICO RESPECTO DE LA BRECHA DE INFRAESTRUCTURA DE SECTOR TRANSPORTE EN EL PERÚ – COSTOS UNITARIOS

Unidad	Costo unitario promedio	Cantidad por perjuicio económico sector transporte
 Kilómetro de línea férrea	S/ 26 400 000	109 km
 Kilómetro de carretera	S/ 1 931 817	1497 km
 TEU Puerto (ratio de inversión y movilización de contenedores)	S/ 1 119.9	2 583 780 teu

ELABORACIÓN PROPIA. Información obtenida del Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad 2019, MEF.

Viendo los resultados de manera agregada, el cuadro N° 16 muestra que alrededor de 23.3 mil millones de soles del presupuesto público ejecutado en el 2019, es decir, cerca del 15%, se habrían perdido producto de irregularidades en el uso del presupuesto ejecutado en dicho año.

CUADRO N° 16: PERJUICIO ECONÓMICO EXTRAPOLADO DEL GOBIERNO GENERAL 2019 POR NIVEL DE GOBIERNO

Nivel de gobierno	Ejecución presupuestal 2019				Perjuicio económico extrapolado				
	Bienes y servicios	Inversiones	RR.HH. y otros	Sub total	Bienes y servicios	Inversiones	RR.HH. y otros	Sub total	%
Gobierno Subnacional	13 057 589 178	18 471 611 285	26 523 793 639	S/ 58 052 994 102	1 604 071 501	3 403 998 369	4 618 229 098	S/ 9 626 298 968	16.6
Gobierno Nacional	23 684 738 332	14 884 079 864	59 656 762 722	S/ 98 225 580 918	2 211 373 046	4 835 455 593	6 623 909 076	S/ 13 670 737 714	13.9
Gobierno General	36 742 327 510	33 355 691 149	86 180 556 361	S/ 156 278 575 020	3 815 444 546	8 239 453 962	11 242 138 174	S/ 23 297 036 682	14.9
%					10.4	24.7	13.0		

ELABORACIÓN PROPIA. Información obtenida de la Base de Datos del Sistema de Control Gubernamental de la CGR Perú y Portal de Transparencia Económica del MEF.

Haciendo un cálculo simple, sobre la base de los resultados descritos en el cuadro anterior, podemos estimar que el costo de la corrupción y la inconducta funcional, en términos de perjuicio económico al Estado, representa alrededor del 3% del Producto Bruto Interno (PBI) de 2019; similar al cálculo efectuado por el historiador Alfonso Quiroz (2013). Sin embargo, con respecto a la estimación promedio a nivel mundial efectuada por el FMI en pago de sobornos -que sin duda es un referente mínimo de la pérdida de recursos por corrupción-, el caso peruano se encuentra un punto porcentual por encima del promedio mundial.

Si distribuimos geográficamente el gasto total y el perjuicio económico extrapolado de 2019 tanto de entidades de los gobiernos subnacionales, como del gobierno nacional -es decir, los poco más de 23 mil millones de soles, a continuación, se puede observar el mapa general de la corrupción e inconducta funcional en el Perú para el referido año.

GRÁFICO N° 6:

MAPA DE CALOR DE PROPORCIÓN DEL PERJUICIO ECONÓMICO EXTRAPOLADO POR REGIÓN PARA EL AÑO FISCAL 2019

PERJUICIO SUBNACIONAL Y NACIONAL POR REGIÓN

(en soles)

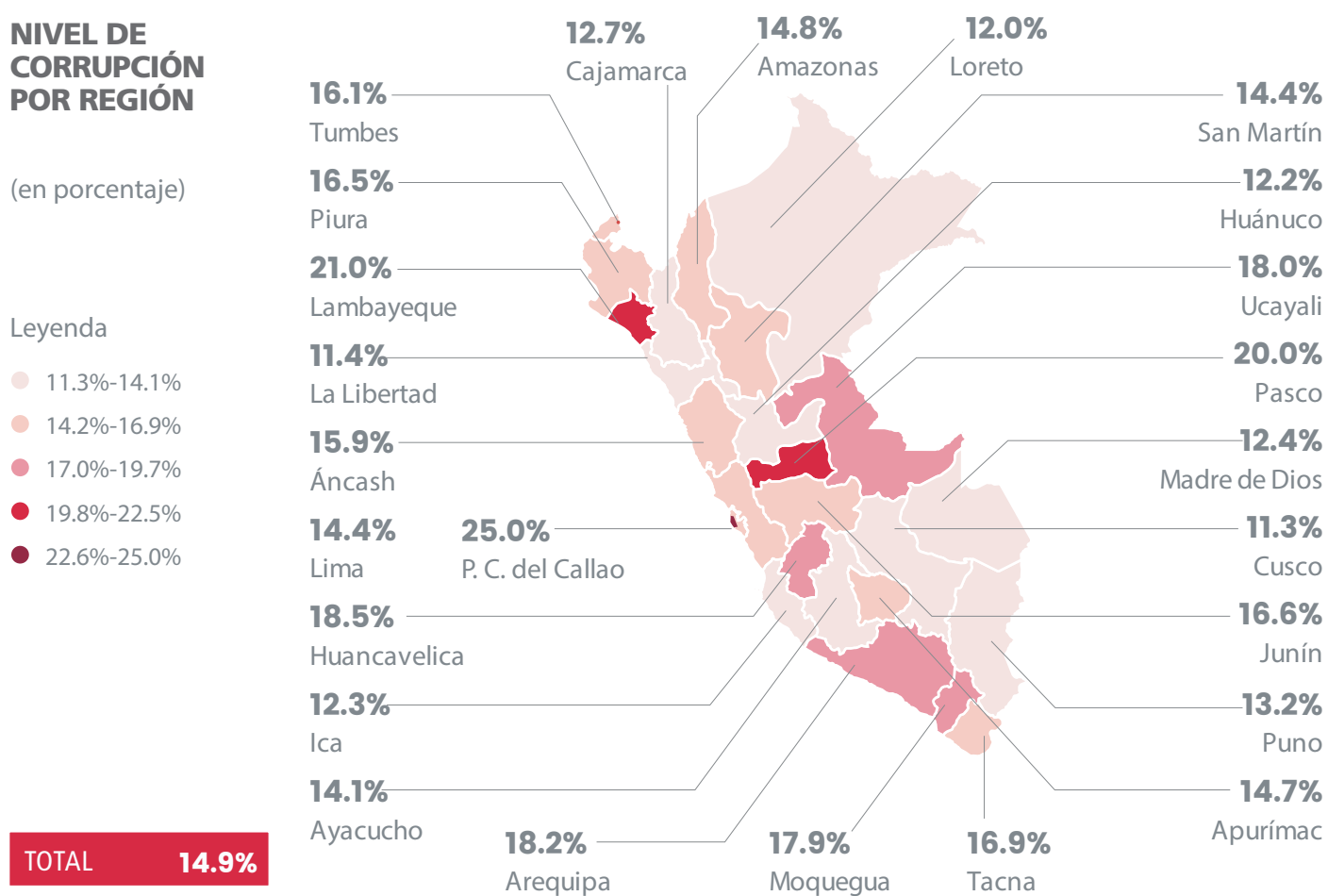
Amazonas	311 441 964	Huánuco	391 628 493	Pasco	320 850 572
Áncash	804 099 646	Ica	357 212 754	Piura	1 039 931 333
Apurímac	396 436 757	Junín	712 076 756	Puno	666 297 392
Arequipa	966 911 061	La Libertad	600 175 267	San Martín	463 249 148
Ayacucho	493 473 022	Lambayeque	705 513 000	Tacna	277 798 435
Cajamarca	656 557 473	Lima	10 359 826 254	Tumbes	181 277 674
P.C. del Callao	1 132 875 253	Loreto	476 018 452	Ucayali	408 665 636
Cusco	768 255 095	Madre de Dios	133 854 599	TOTAL	23 297 036 682
Huancavelica	438 183 493	Moquegua	234 427 154		

NIVEL DE CORRUPCIÓN POR REGIÓN

(en porcentaje)

Leyenda

- 11.3%-14.1%
- 14.2%-16.9%
- 17.0%-19.7%
- 19.8%-22.5%
- 22.6%-25.0%



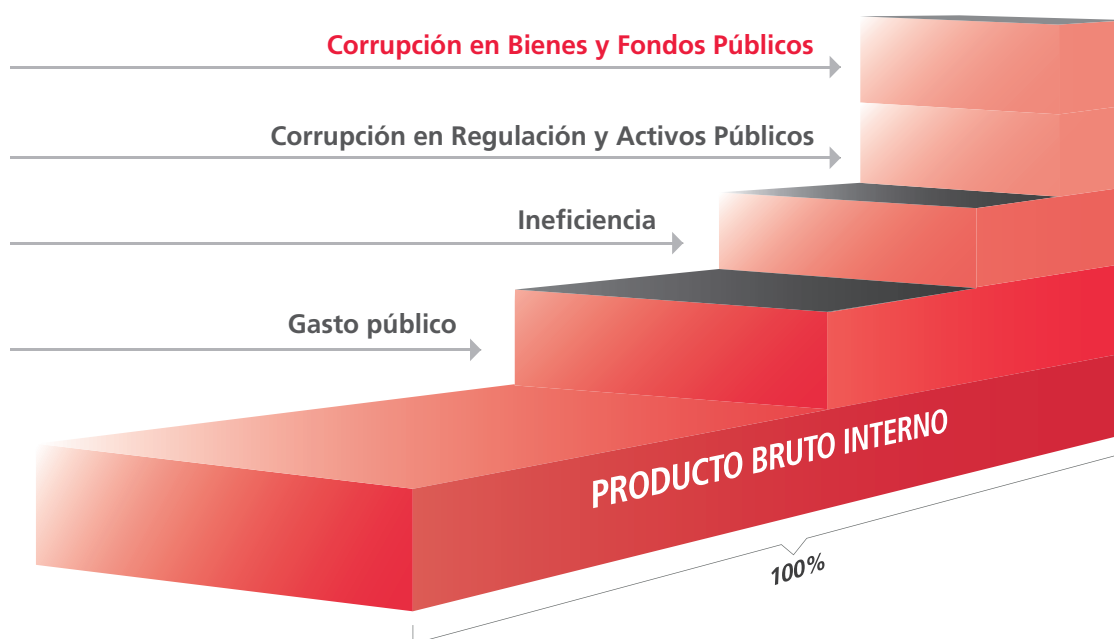
LAS REGULACIONES Y LOS ACTIVOS PÚBLICOS

Ahora bien, este orden de magnitud equivalente es casi el 15%, en promedio del presupuesto nacional ejecutado o al 3% del PBI, estaría revelando -en rigor- un piso, debido a que el cálculo efectuado no considera otras formas de corrupción pública.

El cálculo efectuado en el presente documento sobre la pérdida de recursos públicos por corrupción no ha medido el impacto que le genera la corrupción al Estado producto de la aplicación irregular de la regulación y la mala gestión de los activos públicos. Por ejemplo, el estudio de Bertrand et al. (2006) sobre expedición de licencias de conducir en la India muestra como oficiales utilizan la regulación de este procedimiento para capturar coimas o sobornos, desnaturalizando el objetivo de las pruebas de manejo y posibilitando que se entreguen licencias a malos conductores; lo que podría llevar a poner en peligro la vida de otros conductores o los peatones. Ejemplos similares se han identificado a partir de los servicios de control efectuados por la Contraloría General en el país¹³.

Y es que la corrupción en el sector público no se da solamente en la esfera del uso de los bienes y fondos públicos, sino también en la aplicación de regulación y en la gestión de los activos públicos, que ilustrativamente se refleja en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N° 7: EL GASTO PÚBLICO Y LA CORRUPCIÓN



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

¹³Ver Informe de Control Específico a Hechos con Presunta Irregularidad N° 053-2019-2-5337 del 06/12/2019.

Por tanto, el costo de la ineficiencia en la gestión pública es mucho más grande que la corrupción, dado que, si bien todo acto de corrupción es ineficiencia, no toda ineficiencia es corrupción. Ahora bien, la ineficiencia no solo se explica en decisiones técnicamente equivocadas, sino en la omisión de una función elemental: gastar oportunamente los recursos presupuestarios para la debida atención de las funciones de cada entidad pública en la provisión de bienes y servicios públicos en beneficio de los ciudadanos de acuerdo a la normatividad vigente.

07 CONCLUSIONES

Estudiar la corrupción y la conducta funcional es un asunto de política pública crucial, pues los costos de ineficiencia que generan este tipo de conductas, muchas veces, están relacionados con la introducción de grandes distorsiones y, por consiguiente, pueden mermar directa o indirectamente la eficacia de los programas públicos, la entrega de servicios públicos básicos de calidad y la alineación de las decisiones políticas con una actitud íntegra y actuación eficiente del Estado. Pero estimar sus efectos, demanda que conozcamos qué tan grande es.

El presente estudio se enmarcó en esta corriente de investigación y, a partir de la valoración efectuada en el marco de servicios de control posterior del perjuicio ocasionado al Estado, se proyectó una medición agregada de la corrupción e conducta funcional a nivel nacional, sobre la base de la extrapolación del perjuicio identificado sobre el monto de la materia observada en una auditoría. Haciendo este ejercicio, se identificó que alrededor del 15% de la ejecución presupuestaria se habría perdido en un año por este fenómeno, identificando variaciones importantes entre niveles de gobierno, por sector institucional y por tipos de gasto, siendo que, por ejemplo, en obras e inversiones (i.e. genérica de gasto de activos no financieros) es donde se concentra la mayor proporción de perjuicio económico respecto de la ejecución presupuestal; y que en los sectores de transporte, educación y salud se concentran las mayores pérdidas.

De una primera lectura, estos resultados podrían sugerir que, al menos en el corto plazo, la efectividad de los programas anticorrupción podría ser mayor si se basa en el despliegue de acciones focalizadas en ciertas áreas y sectores; pudiendo generar mayores resultados a nivel agregado. Claro que, para garantizar resultados, será igual de importante identificar qué tipo de medidas o enfoques son más efectivos dependiendo de la función gubernamental, el área de análisis, nivel de gobierno, entre otros aspectos.

A partir de los avances en estudios de observación directa e indirecta en la medición de la corrupción, particularmente de los recursos que se pierden por este fenómeno y otras formas de ineficiencia, este trabajo llama la atención sobre la relevancia de la variable “control gubernamental” que, a través de auditorías y otros servicios de control posterior, ofrece un abanico de indicadores y variables interesantes que, seguramente, servirán para futuros estudios sobre las causas y efectos de la corrupción. Uno de estos indicadores, explotado en este trabajo es una aproximación a la valoración del daño al Estado, mediante lo que en auditorías se conoce como perjuicio económico.

En el Perú, considerando el proceso de reforma y modernización que viene implementando el sistema nacional de control desde mediados del 2017, y que se formalizó con la Ley N°30742 de marzo del 2018, los resultados del control son cada vez más precisos y tienen una mejor cobertura sobre el total de las operaciones del Estado, convirtiendo al control gubernamental en un área importante de futura investigación. Estos avances que de manera exógena vienen desarrollando las auditorías, ofrecen a la academia un insumo relevante para que se desarrollen métricas más rigurosas de corrupción e ineficiencia en el Estado, que además sirvan para entender mejor sus efectos en la política nacional.

08

REFERENCIAS

Bertrand, M., Djankov, S., Hanna, R., Mullainathan, S. (2006). *"Does corruption produce unsafe drivers?"*. Working paper series No. w12274. NBER.

CAF (2019). RED 2019. "Integridad en las políticas públicas: claves para prevenir la corrupción". Bogotá. Extraído de: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1503>.

CGR. Sistema de Control Gubernamental de la Contraloría General de la República. Ingreso: 16 de marzo de 2020.

Fisman D, Fisman R, Galef J, Khurana R. 2006. Estimating the value of connections to Vice-President Cheney. Unpublished manuscript, Columbia Bus. Sch., Columbia University.

Fisman R. 2001. Estimating the value of political connections. *American Economic Review* 91:1095–102.

FMI (2016) "Corruption: Costs and mitigating strategies". IMF Staff Discussion Note No 16/05. Retrieved from <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1605.pdf>.

GIZ (2016). Rendición de Cuentas Presupuestaria y Buena Gobernanza Financiera a través de una Estrategia de Ecosistema. Por Paolo De Renzio, International Budget Partnership, con el Apoyo Del Programa Del Sector Sobre La Buena Gobernanza Financiera. Mayo 2016.

Gorodnichenko, Yuriy y Sabirianova Peter, Kiara (2006). *Public Sector Pay and Corruption: Measuring Bribery from Micro Data*. En: *Journal of Public economics* 91 (5-6), 963-991.

Instituto Nacional de Estadística e Informática-INEI (2020). "Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones" Informe Técnico N° 01. Lima.

Kaufmann, Daniel. 1997 "Corruption: The Facts." *Foreign Policy* 107: 114–131.

Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart; Mastruzzi, Massimo. 2007. *Measuring Corruption: Myths and Realities*. Africa Region Findings & Good Practice Infobriefs; no. 273. World Bank, Washington, DC.

Klitgaard, Robert, What Do We Talk About When We Talk About Corruption? (August 11, 2017). Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper No. 17-17. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3018299> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssm.3018299>.

Mauro, Paolo (1995). *Corruption and Growth*, The Quarterly Journal of Economics, Volume 110, Issue 3, Agosto 1995, Páginas 681–712.

McMillan J, Zoido P. 2004. *How to subvert democracy: Montesinos in Peru*. J. Econ. Perspect. 18(4): 69–92.

MEF Perú, Universidad del Pacífico (2019). Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad.

MEF Perú. Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. Ingreso: 30 de marzo de 2020. Disponible en: <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

Olken, Benjamin A., y Barron, Patrick. 2009. "The Simple Economics of Extortion: Evidence from Trucking in Aceh,". En: Journal of Political Economy, University of Chicago Press, vol. 117(3), pages 417-452, 06.

Olken, Benjamin A., y Pande, Rohini (2011). Corruption in developing countries (No. w17398). National Bureau of Economic Research.

Olken, Benjamin A., y Pande, Rohini (2011). "J-PAL Governance Initiative Review Paper." Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab.

Olken, Benjamin. "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia." Journal of Political Economy 115, 2 (Abril 2007): 200-249.

Pande, Rohini, 2008. "Understanding Political Corruption in Low Income Countries, "Handbook of Development Economics", edición 1, volumen 4, capítulo 50 50, páginas 3155-3184, Elsevier.

Proetica (2019). "XI Encuesta nacional anual sobre percepciones de corrupción". Instituto de Estudios Peruanos. Lima.

Quiroz, Alfonso W. Historia de la corrupción en el Perú. Lima, IEP; Instituto de Defensa Legal, 2013.

Reinikka y Svensson (2004): "Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda".

Salamanca, Luis y Salcedo-Albarán, Eduardo y Macías Fernández, Guillermo y Santos Cubides, Diana y Guerra Villamizar, Nathalia y Rojas, Laura. (2018). Macrocorrupción y Cooptación Institucional: La Red Criminal "LAVA JATO".

Salcedo-Albarrán, Eduardo, Luis Jorge Garay-Salamanca, Guillermo Macías Fernández, Guadalupe Velasco y Christian Pastor (2019), Lava Jato Perú, 1 primera edición, Lima: Vortex, Proética.

Sequeira S, Djankov S. 2010. An empirical study of corruption in ports. MPRA Pap. 21791, Univ.Munich

Shack, Nelson (2014). Identificación de Buenas Prácticas para el Fortalecimiento de la Gobernanza Subnacional. Estudios de caso en países de América Latina y el Caribe. Universidad ESAN. Lima, Perú.

Shack, Nelson (2016). Apuntes sobre corrupción y gestión pública en el Perú. Proyecto de mejoramiento de los servicios de justicia. Banco Mundial. Lima: Proyecto de Mejoramiento de los Servicios de Justicia (PMSJ).

Shack, Nelson (2020). *El Modelo de Control Concurrente como Eje Central de un Enfoque Preventivo, Célebre y Oportuno del Control Gubernamental en el Perú*. Primera edición, enero 2020, Gaceta Jurídica S.A.

Treisman, Daniel (2000). "The Causes of Corruption: A Cross-National Study". Journal of Public Economics.

APÉNDICE 1. EJEMPLOS DE PROYECTOS DE INVERSIÓN DONDE ALGUNOS EMPRESARIOS HAN ADMITIDO LA ENTREGA DE ALGÚN SOBORNO

Demanda denuncia de Procuraduría Pública						
Entidad Auditada	Proyecto	N° Informe De Auditoría	*Monto Perjuicio Económico (ii)		Delito	Cantidad involucrados
			Soles	Dólares		
MTC - OSITRAN	Concesión del Eje Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú – Brasil	697-2011-CG/OEA-EE	0	33,546,012	---	---
	Tramo 3: Puente Inambari - Itaparí (iii).					
El informe de Auditoría correspondiente presenta las siguientes conclusiones: 1. Los puentes Chiforongo y Chaquimayo presentan fisuras en sus losas de concreto armado y defectos en sus apoyos, existen fisuras en el pavimento un sector, las alcantarillas de tubería metálica corrugada (TMC) ejecutadas hasta el CAO n° 18 no tienen el recubrimiento bituminoso, se incrementaron los derrumbes debido a estudios insuficientes de los taludes y drenaje de un sector de la primera etapa, no haber considerado zonas de drenaje, entre otros, incumpliendo las normas técnicas, y con ello el contrato de concesión que establece la exigencia para el concesionario de ejecutar las obras de acuerdo a los estándares y parámetros técnicos de construcción de carreteras y puentes de la MTC. Además, el tratamiento superficial bicapa (TBS) de la obra alternativa "pavimento asfáltico" tiene un espesor inferior al ofertado en el anteproyecto para la realización de las obras alternativas al proyecto referencial de su propuesta técnica. La comisión encontró presunta responsabilidad administrativa en los funcionarios y servidores de Ositran quienes han inobservado su función de fiscalizar el cumplimiento del contrato, según lo establecido en la cláusula 6.2 del mismo. Mediante trato directo el concedente aprobó el precio unitario de la partida "transporte de material granular a un precio unitario real superior a que previamente había pactado el supervisor y el concesionario en incumplimiento de la cláusula 16.10 "trato directo" del contrato de concesión. La comisión encontró presunta responsabilidad administrativa en los funcionarios del MTC quienes no actuaron con diligencia para preservar los recursos del Estado.						
No aplica.						

Entidad Auditada	Proyecto	N° Informe De Auditoría	*Monto Perjuicio Económico (II)		Delito	Cantidad involucrados	Demanda/ denuncia de Procuraduría Pública	Estado
			Soles	Dólares				
MTC - OSITRAN	Concesión del Eje Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú - Brasil	533-2016-CG/MPROY-AC	4,863,627	182,185,907	Colusión	26	Denuncia penal presentada por Procuraduría CGR: Funcionarios y servidores públicos, se habrían concertado con representantes legales de una empresa concesionaria para defraudar al Estado, a través de diversas irregularidades en la ejecución del contrato de concesión, ocasionando un perjuicio económico al Estado ascendente al importe de US\$ 180,363,426.48 dólares americanos y un perjuicio económico potencial de US\$ 1 822 480,80 dólares americanos. Caso 1: funcionarios y servidores públicos habrían concertado con representantes legales de una empresa concesionaria, para defraudar al Estado a través de la ejecución de tres soluciones técnicas, las cuales se cancelaron sin la debida verificación y de acuerdo a los metros ejecutados, cuando debió pagarse un monto fijo por las soluciones según lo estipulado por contrato, por tratarse de soluciones propuestas por el concesionario; ocasionando un perjuicio económico al Estado ascendente al importe de US\$ 57 941 325,70, que con los ajustes e intereses originados al 9 de julio de 2015, asciende a US\$ 101 747 191,34 (sin IGV).	Investigación Preparatoria (desde el 8 de mayo de 2018) a cargo del cuarto Despacho de la Fiscalía Supraprovincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios - Equipo Especial.
	Tramo 2: Vial Urcos - Inambari (iii).						Caso 2: funcionarios y servidores públicos habrían concertado con el representante legal de empresa concesionaria para defraudar al Estado, a través de diversas irregularidades en un proceso de trato directo, ocasionándole un perjuicio económico ascendente al importe de US\$ 57 389 711,51 (sin IGV). La situación descrita en el informe evidenciaría que, a través del trato directo requerido por la empresa concesionaria, los funcionarios y servidores públicos involucrados que participaron en dicho proceso, así como en la suscripción del trato directo, habrían concertado con el representante legal de la citada empresa, para defraudar al Estado. Este trato directo incluía una relación a un grupo de partidas incrementos en los costos de insumos y disminución de rendimientos de equipos que no correspondían con lo cual se benefició a la empresa con un pago de US\$ 36 695 476,62, el cual al aplicarle los reajustes e intereses al 9 de julio de 2005 alcanza al importe de US\$ 57 389 711,51 (sin IGV) estipulado en la señalado. Caso 3: funcionarios y servidores públicos se habrían concertado con los representantes legales de una empresa concesionaria para defraudar al	

Demanda/ denuncia de Procuraduría Pública								
Entidad Auditada	Proyecto	N° Informe De Auditoría	*Monto Perjuicio Económico (II)		Delito	Cantidad involucrados	Hechos identificados	Estado
			Soles	Dólares				
							Estado, a través de la suscripción de una adenda, ocasionándole un perjuicio económico ascendente al importe de US\$ 21 226 523,63 (sin IGV) y un perjuicio económico potencial de US\$ 1 822 480,80 (sin IGV). Mediante adenda de contrato, se varió el porcentaje por gastos generales de 27% a 35.5% del costo directo del presupuesto de la obra, incumpliendo lo estipulado en el anexo II del contrato de concesión.	

Entidad Auditada	Proyecto	N° Informe De Auditoría	*Monto Perjuicio Económico (ii)		Delito	Cantidad Involucrados	Demanda/ denuncia de Procuraduría Pública	
			Soles	Dólares			Hechos Identificados	Estado
GORE CALLAO	Construcción de la Vía Costa Verde - Tramo Callao	576-2016-CG/MPROY-AC	41,458,304	-	Negociación Incompatible	14	Denuncia penal: funcionarios y servidores públicos del Gobierno Regional del Callao se habrían interesado indebidamente en favorecer a un consorcio contratista, a través de diversas irregularidades en la ejecución contractual de un proceso de selección, ocasionando un perjuicio económico a la entidad. Los hechos denunciados son por el delito de negociación incompatible o aprovechamiento indebido de cargo y presenta las siguientes irregularidades: 1) Funcionarios favorecieron al consorcio contratista al haber permitido ejecutar una sección de escollera marginal de un modo distinto al establecido en el expediente técnico de la obra, permitiendo el retiro de una uña de protección; posteriormente, aprobaron un expediente técnico y la prestación adicional de obra que incluían mayores metros de escollera sin uña de protección y la modificación de la escollera que ya había sido construida sin uña, sin ningún sustento técnico, a pesar de saber que la escollera ejecutada sin la uña prevista estaba siendo socavada por el mar y a pesar de tener conocimiento de estudios realizados en 2013 y 2014 que determinaban la necesidad de la ejecución de una berma de pie; se aprobó un adicional de obra que incluía una berma al pie y un muro en reemplazo de la uña prevista para la protección contra la socavación según contrato firmado; otorgaron conformidad y aprobaron la ampliación de plazos y el pago de mayores gastos generales por concepto de atrasos y/o paralizaciones, que no correspondían por ser responsabilidad del contratista. 2) De las inspecciones físicas y revisión de estudios la comisión auditora evidenció diversas deficiencias en la ejecución de la obra; se evidenció que se otorgaron conformidades y se realizaron pagos de valorizaciones a obras defectuosas y servicios de supervisión deficientes y no verificaron la correcta ejecución de los trabajos ni que el supervisor contara con los equipos requeridos contractualmente para el control de calidad de la obra. 3) Irregular aprobación de un expediente técnico y su presupuesto adicional de obra, afectando la velocidad directriz de la Vía Costa Verde y generando riesgo de accidentes y muertes, así como mayores costos de las obras por la adecuación de la vía.	18.12.2017 El Ministerio Público formaliza la investigación preparatoria.

Demanda/ denuncia de Procuraduría Pública									
Entidad Auditada	Proyecto	N° Informe De Auditoría	*Monto Perjuicio Económico (ii)		Delito	Cantidad involucrados	Hechos Identificados	Estado	
			Soles	Dólares					
GORE CALLAO	Construcción de la Vía Costa Verde - Tramo Callao	026-2017-2-5355	607,423	0			El informe de Auditoría observa que el Gobierno Regional del Callao, autorizó el pago por valorizaciones por el servicio de elaboración del expediente técnico y por la supervisión del mismo a consorcios encargados de su ejecución, sin que se acredite la participación de todos los profesionales propuestos y sin que se entreguen todos los estudios y anexos que señalan los términos de referencia y términos contractuales suscritos. Asimismo, se evidenciaron firmas que no corresponden a los profesionales consignados, los cuales afirmaron no haber participado ni en el proceso de selección ni en la ejecución de los servicios. No obstante, la entidad ha pagado la totalidad de los montos, ocasionando pagos que no corresponderían. Se identificaron responsabilidades civiles, penales y administrativas.	Proceso a cargo de Procuraduría del Gobierno Regional del Callao.	
PLAN COPESCO (GORE CUSCO)	Mejoramiento de la Av. Evitamiento de Cusco	745-2017-CG/MPROY-AC	69,144,505	0	Colusión agravada	---	Las conclusiones señalan que los funcionarios y servidores del Proyecto Especial Regional Plan Copesco dieron la conformidad con 89 días de retraso a un expediente técnico con deficiencias e incompleto y pagaron sin aplicar las penalidades por el retraso; aprobaron presupuestos adicionales, por hechos que debieron contemplarse en el expediente técnico y que debió ser asumido por el contratista; se ocasionaron mayores gastos generales que no debieron darse, porque aprobaron la reducción de las "Vías auxiliares" y su posterior restitución por hechos que eran responsabilidad del contratista y porque aprobaron ampliaciones de plazo sin una apropiada justificación o sin asignarle la responsabilidad al contratista; se aprobaron los denominados "mayores alcances" para realizar trabajos no contemplados en el expediente técnico, que debieron ser asumidos por el contratista; aprobaron una reducción de obra para la inyección del puente Agua Nueva, creando	Transferido a la PPA Cusco con fecha 20.11.2018.	

Entidad Auditada	Proyecto	N° Informe De Auditoría	*Monto Perjuicio Económico (ii)			Cantidad involucrados	Demanda/ denuncia de Procuraduría Pública	
			Soles	Dólares	Delito		Hechos identificados	Estado
AATE	Elaboración del Expediente Técnico y Ejecución de las Obras Civiles y Electromecánicas del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao, Línea 1	677-2014-CG/INFRA-EE	0	111,893,366	---	---	confluencias deficientes, pérdida de funcionalidad de la vía, e incumplimiento del objetivo de la vía y riesgo potencial de accidentes de tránsito.	
	Tramo 1 - Villa El Salvador - Av. Grau						El informe presenta 12 observaciones en las que señala que las mismas se debieron a que los funcionarios de la AATE, Ministerio de Transporte y Proviás Nacional no cumplieron de manera diligente sus funciones, por lo que habrían incurrido en inconducta funcional administrativa. Las observaciones señalan que funcionarios de la AATE permitieron una ampliación de plazos, pese a que la causal invocada era responsabilidad del contratista; no exigieron al contratista la participación de profesionales ofrecidos en su propuesta técnica y autorizaron su reemplazo por profesionales menos calificados, autorizaron el otorgamiento de adelanto de obras para materiales a pesar que este no acreditó los requisitos contractuales y legales; le reconocieron mayores prestaciones, a pesar que no les correspondía por contravenir el marco legal y contractual, en el caso de la "obra varía 034 reemplazo del cerco perimétrico a lo largo de la vía" participaron también funcionarios del MTC; no exigió las garantías de fiel cumplimiento y la cobertura de pólizas de seguros CAR de manera oportuna o con la cobertura ampliada producto de mayores prestaciones autorizadas; el comité de recepción de obra no exigió oportunamente la garantía requerida según decreto de urgencia n° 032-2009; aprobaron reducir prestaciones ante retrasos atribuibles al contratista; aprobaron el ETD con un presupuesto final que incluía rehabilitación de infraestructura de vía férrea por 5.5 km que era un adicional de obra contratada para rehabilitar 4.9 km, con un monto unitario superior al contrato de 4.9 km. Los funcionarios de Proviás Nacional, comité especial de la licitación pública N° 003-2009-MTC/20 otorgó la buena pro al consorcio Tren Eléctrico Lima, a pesar que su anteproyecto de las nuevas estaciones no contemplaba áreas e infraestructuras de acceso.	No aplica.
							Cabe mencionar que varias de estas observaciones han sido materia de otros Informes Especiales.	

Demanda/ denuncia de Procuraduría Pública							
Entidad Auditada	Proyecto	N° Informe De Auditoría	*Monto Perjuicio Económico (II)		Delito	Cantidad involucrados	Hechos identificados
			Soles	Dólares			
AATE	Elaboración del Expediente Técnico y Ejecución de las Obras Civiles y Electromecánicas del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao, Línea 1	1212-2018-CG/MPROY-AC	0	20,371,261	Colusión		El informe de auditoría correspondiente presenta cinco observaciones de auditoría, encontrando responsabilidades administrativas y penales en funcionarios y servidores señalados en las observaciones. Las conclusiones señalan que los funcionarios y servidores de la Autoridad Autónoma del Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao-AATE: se contrató una consultoría con términos de referencia que no garantizaban contar con estudios de ingeniería a nivel anteproyecto que servirían para la licitación del expediente técnico y ejecución de obras civiles y electromecánicas del tramo 2 de la línea 1 y se le pagó a pesar de no cumplir con los términos contractuales, las bases de la licitación pública n°001-2011-AATE limitaban la formulación del anteproyecto por parte de los postores con las exigencias solicitadas , además se otorgó la buena pro al consorcio Tren eléctrico a pesar que su anteproyecto no cumplía con las bases y normativa ; se aprobó el expediente técnico definitivo, pese a que se había sobrestimado el presupuesto de la obra; se suscribió el contrato de obra sin contar con análisis de gastos generales por un monto superior al contratado. Se pagaron adicionales de obra sin autorización de la CGR y los servicios de supervisión se pagaron considerando plazos mayores a las ampliaciones de plazo de las obras, además se incumplieron los términos contractuales otorgando adelantos que no correspondían
	Tramo 2 - Av. Grau - San Juan de Lurigancho						En la Fiscalía Supraprovincial Corporativa Especializada en Delitos de Corrupción de Funcionarios - Equipo Especial - Primer Despacho en Carpeta Fiscal 19-2017
			S/ 116,073,859	US\$ 347,996,546			

FUENTE: Procuraduría Pública de la Contraloría General

