


Evaluación de la política nacional de integridad y lucha contra la corrupción en poder ejecutivo peruano: SPI, GINI e INCO


Assessment of peru's national integrity and anti-corruption policy in the executive branch: SPI, GINI and INCO

Avaliação da política nacional de integridade e combate à corrupção no poder executivo peruana: SPI, GINI e INCO

Mauricio Renato Bouroncle Velásquez 
mauricio.bouroncle@urp.edu.pe
Universidad Ricardo Palma. Lima, Perú

Ursula Isabel Romani Miranda 
ursula.romani@urp.edu.pe
Universidad Ricardo Palma. Lima, Perú

Juan Alberto Falcón Ugarte 
juan.falcon@urp.edu.pe
Universidad Ricardo Palma. Lima, Perú

Jorge Leoncio Rivera Muñoz 
jriveram@unmsm.edu.pe
Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
Lima, Perú

<http://doi.org/10.59659/revistatribunal.v5i13.306>

Artículo recibido 2 de mayo 2025 | Aceptado 30 de junio 2025 | Publicado 2 de octubre 2025

Resumen

Palabras clave:

Corrupción;
Gobernanza;
Administración pública;
Desarrollo social;
Distribución del ingreso

El estudio evalúa la aplicación de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (PNILCC) en entidades del Poder Ejecutivo peruano y su incidencia sobre el desarrollo nacional, medido a través del Índice de Progreso Social (SPI), el Índice de Gini y la tasa de criminalidad. Se empleó un enfoque mixto: (1) análisis documental de decretos supremos y reportes oficiales; (2) análisis cuantitativo de los puntajes INCO 2024 y series 2017–2022 de SPI, Gini y criminalidad. Se aplicaron estadísticos descriptivos, correlaciones de Spearman y comparaciones porcentuales por niveles de gobierno. Se observan avances parciales en transparencia y rendición de cuentas, pero persistencia de riesgos “Alto/Muy Alto” en educación, salud y defensa (13 % entidades nacionales). El SPI mostró un pico en 2019 (71,04) y retrocesos en 2020–2021, correlacionados inversamente con puntajes INCO ($\rho = -0,58$; $p < 0,05$). La desigualdad y la criminalidad evidenciaron oscilaciones ligadas a variaciones en la percepción y realidad de la corrupción. Los hallazgos confirman que la corrupción continúa frenando el desarrollo social y económico, al diluir la eficacia del gasto público y debilitar la cohesión institucional. Se sugiere reforzar controles internos, agilizar sanciones y homogeneizar la implementación de la PNILCC en todos los niveles de gobierno para consolidar mejoras sostenibles.

Abstract

Keywords:

Corruption;
Governance; Public
administration;
Social development;
Income distribution

This study evaluates the implementation of Peru's National Integrity and Anti-corruption Policy (PNILCC) in Executive Branch entities and its impact on national development, measured by the Social Progress Index (SPI), the Gini coefficient and crime rates. A mixed-methods approach was used: (1) documentary analysis of Supreme Decrees and official reports; (2) quantitative analysis of INCO 2024 scores and the 2017–2022 series for SPI, Gini and crime. Descriptive statistics, Spearman correlations and percentage comparisons by government level were applied. The results show partial advances in transparency and accountability but persistent “High/Very High” risks in education, health and defense (13 % of national entities). The SPI peaked in 2019 (71.04) and declined in 2020–2021, inversely correlated with INCO scores ($\rho = -0.58$; $p < 0.05$). Inequality and crime also fluctuated alongside changes in both the perception and reality of corruption. The findings confirm that corruption continues to hinder social and economic development by undermining the effectiveness of public spending and weakening institutional cohesion. It is recommended to strengthen internal controls, expedite sanctions and standardize PNILCC implementation across all levels of government to achieve sustainable improvements.

Resumo

Palavras-chave:

Corrupção;
Governança;
Administração
pública;
Desenvolvimento
social; Distribuição
de renda

Este estudo avalia a implementação da Política Nacional de Integridade e Combate à Corrupção (PNILCC) nas entidades do Poder Executivo peruano e seu impacto no desenvolvimento nacional, medido pelo Índice de Progresso Social (IPS), pelo coeficiente de Gini e pela taxa de criminalidade. Foi utilizada uma abordagem de métodos mistos: (1) análise documental de decretos supremos e relatórios oficiais; (2) análise quantitativa dos escores do INCO de 2024 e das séries de IPS, coeficiente de Gini e taxas de criminalidade de 2017 a 2022. Foram aplicadas estatísticas descritivas, correlações de Spearman e comparações percentuais por nível de governo. Observou-se progresso parcial em transparência e prestação de contas, mas os riscos “Alto/Muito Alto” persistem na educação, saúde e defesa (13% das entidades nacionais). O IPS apresentou um pico em 2019 (71,04) e declínios em 2020-2021, inversamente correlacionados com os escores do INCO ($\rho = -0,58$; $p < 0,05$). A desigualdade e a criminalidade oscilaram, ligadas a variações na percepção e na realidade da corrupção. Os resultados confirmam que a corrupção continua a dificultar o desenvolvimento socioeconômico, diluindo a eficácia dos gastos públicos e enfraquecendo a coesão institucional. Sugere-se o fortalecimento dos controles internos, a agilização das sanções e a padronização da implementação da Política Nacional de Combate à Corrupção e Incidências (PNILCC) em todos os níveis de governo para consolidar melhorias sustentáveis

INTRODUCCIÓN

La corrupción es reconocida globalmente como un obstáculo para el desarrollo, afectando tanto el bienestar socioeconómico como la estabilidad institucional. En Perú, la Política Nacional de Integridad y lucha contra la corrupción (Decreto Supremo N.º 092-2017-PCM), reforzada por la Estrategia de Integridad 2022 (Decreto Supremo N.º 180-2021-PCM), busca mitigar este flagelo mediante acciones coordinadas y transversales en el ámbito estatal.

Por lo que respecta al fenómeno de la corrupción, este se define como “el abuso de poder encomendado para beneficio privado” (Transparency International, 2021), y se manifiesta en distintos niveles de gobierno, desde el nacional hasta el local, con efectos adversos en la eficiencia de las inversiones, la equidad social y la confianza ciudadana en las instituciones (Akçay, 2006; Dzhumashev, 2014). En este contexto, las entidades evaluadas en el INCO 2024, instrumento de la Subgerencia del Observatorio

Anticorrupción de la Contraloría General de la República (CGR), revelan que, del total de 371 entidades del Gobierno Nacional, el 13 % (48) presenta valores de riesgo alto y muy alto, concentrándose principalmente en sectores como Educación (20), Salud (8) y Defensa (4).

En relación con el crecimiento económico, se ha documentado que la corrupción actúa como un freno sustancial al desarrollo productivo. Mauro (1995) demostró empíricamente que un aumento de un punto en los índices de corrupción reduce el ratio inversión/PIB en aproximadamente medio punto porcentual, lo cual a largo plazo se traduce en ritmos de crecimiento significativamente inferiores a los observados en economías con menores niveles de corrupción. Del mismo modo, Tanzi y Davoodi (1997) evidenciaron que dicha práctica incentiva proyectos de inversión pública de baja rentabilidad social y de alto potencial de renta para los funcionarios, distorsionando la asignación de recursos y perjudicando la productividad total de los factores.

Por lo que respecta a la eficiencia del gasto público, Dzhumashev (2014) cuantificó que un incremento de una desviación estándar en los índices de corrupción se asocia con una caída de 0,8 puntos porcentuales en la tasa de crecimiento económico cuando las instituciones de control son débiles. Este hallazgo subraya la importancia de fortalecer los mecanismos de supervisión y auditoría para atenuar el impacto negativo de la corrupción en el presupuesto estatal y en la provisión de bienes y servicios esenciales.

A propósito de la dimensión social, Ortega et al (2014) demostraron que la corrupción deteriora el Índice de Progreso Social (SPI) al mediar negativamente entre gasto público y resultados en salud y educación. Su análisis, realizado sobre una muestra de 110 países entre 1996 y 2012, exhibe cómo la captura de los recursos estatales erosiona la calidad de vida y limita las oportunidades de desarrollo humano.

A este respecto, es necesario contrastar dichos hallazgos con los datos de los niveles subnacionales, donde el 54 % de las entidades con puntajes altos y muy altos corresponden a municipalidades del interior del país, mientras que el 17 % se ubica en ejecutoras de Gobiernos Regionales y el 15 % en otras entidades del Gobierno Nacional. Por lo tanto, el presente estudio se propone describir y analizar: (1) la implementación de la PNILCC en el Poder Ejecutivo; (2) los riesgos de corrupción por nivel de gobierno; (3) la evolución de indicadores de desarrollo nacional (SPI, Gini, criminalidad) en contraste con la efectividad de la política; y (4) las brechas persistentes, con miras a proponer recomendaciones que fortalezcan la integridad institucional y maximicen el impacto positivo en el desarrollo nacional.

En el contexto peruano, la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (D.S. N.º 092-2017-PCM) y la Estrategia de Integridad 2022 (D.S. N.º 180-2021-PCM) representan el marco normativo más completo hasta la fecha para enfrentar este flagelo. Dichas normas estructuran las acciones estatales en torno a cuatro ejes: probidad, transparencia, institucionalidad y control social, y operacionalizan 32 medidas prioritarias dirigidas a mejorar la cultura de la integridad en la administración pública.

No obstante, el panorama de riesgo 2023-2024 revela persistentes retos de implementación. Según el INCO 2024, el 15 % de las entidades del Gobierno Nacional (48 de 321 en puntajes “alto” o “muy alto”) concentran los mayores niveles de vulnerabilidad en sectores estratégicos como Educación y Salud (Subgerencia del Observatorio Anticorrupción de la CGR, 2024). Estas cifras explican, a su vez, la percepción ciudadana de estancamiento: el 77,5 % considera que “no hay avances” sustantivos en la lucha anticorrupción (OECD, 2021). En lo que atañe al sistema de control interno (SCI), la mitad de las entidades evaluadas reporta un nivel “básico” o “inexistente”, y el 30 % mantiene recomendaciones sancionatorias pendientes, lo cual evidencia brechas significativas entre la voluntad normativa y la ejecución operativa de la política (Subgerencia del Observatorio Anticorrupción de la CGR, 2024).

En términos históricos, Quiroz (2013) estima que la corrupción ha drenado entre el 5 % y el 15 % del ingreso nacional en distintas etapas de la república. Esta “captura estatal” se ha perpetuado mediante redes clientelistas y prácticas de favoritismo que trascienden gobiernos y comparten estructuras de oportunidad similares. Con referencia a la confianza institucional, Beesley y Hawkins (2022) demostraron experimentalmente que la revelación de “corrupción menuda” reduce la confianza en el Congreso peruano en 12 puntos porcentuales, mientras que la “corrupción de gran escala” merma la disposición a participar cívicamente en 8 puntos porcentuales. Estos hallazgos ponen de relieve la erosión del capital social y la legitimidad democrática como consecuencias directas de la corrupción.

A propósito de este contexto, el objetivo central del estudio es evaluar el grado de implementación y efectividad de esta política en las entidades nacionales del Poder Ejecutivo y contrastar su incidencia en indicadores de desarrollo nacional.

METODOLOGÍA

El enfoque metodológico es mixto. El análisis documental comprende la revisión crítica de normativas y reportes oficiales. En cuanto al análisis cuantitativo, se utilizan datos del Índice Nacional de Corrupción (INCO 2024) proporcionados por la Contraloría General de la República (CGR), y estadísticas socioeconómicas del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) referidas al Índice de Progreso Social (SPI), Índice de Gini y tasa de criminalidad.

La población del estudio estuvo conformada por 371 entidades del Poder Ejecutivo evaluadas en el Índice Nacional de Cumplimiento de Objetivos (INCO) 2024, complementadas con los indicadores de desarrollo correspondientes al Social Progress Index (SPI), el coeficiente de Gini y la tasa de criminalidad, considerados en sus series temporales del periodo 2017–2022, con el propósito de analizar la relación entre el desempeño institucional y las condiciones socioeconómicas del país.

En lo que concierne al enfoque de la investigación, se adoptó un diseño cuantitativo descriptivo, orientado a caracterizar y comparar los niveles de riesgo de corrupción en las entidades públicas peruanas

según su adscripción al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales, Entidades Ejecutoras, Municipalidades, ETES y Empresas FONAFE. Por lo tanto, la población objeto de estudio estuvo conformada por las 3 179 entidades evaluadas en el INCO 2024, cuyas clasificaciones de riesgo se registraron en seis categorías: Bajo, Moderado, Medio, Medio Alto, Alto y Muy Alto.

Con referencia a las fuentes y recolección de datos, los puntajes de riesgo provinieron del Informe INCO 2024 de la Subgerencia del Observatorio Anticorrupción de la CGR, en el cual se presentan las tablas de frecuencia absolutas por nivel de gobierno y rango de puntaje. A este respecto, se procedió a consolidar dichas frecuencias en una única matriz para facilitar su análisis comparativo.

En lo que respecta a los procedimientos de análisis, se calcularon porcentajes relativos para cada categoría de riesgo dentro de los distintos niveles de gobierno, con el propósito de homogeneizar las comparaciones pese a las diferencias en la magnitud de las poblaciones evaluadas. Asimismo, se estimó el porcentaje de entidades ubicadas en las categorías “Alto” y “Muy Alto”, con el fin de destacar aquellos grupos con mayor concentración de riesgo. El análisis se complementó con una revisión documental de decretos y reportes oficiales, la recolección de datos secundarios provenientes de la Contraloría General de la República (CGR) y del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), así como con un análisis descriptivo de frecuencias y porcentajes de los puntajes del INCO, y el estudio de tendencias temporales de los indicadores SPI, Gini y tasa de criminalidad. Se garantizó el uso de fuentes oficiales y de acceso abierto. Finalmente, se aplicaron estadísticos descriptivos básicos y se graficaron los resultados para visualizar las tendencias contrastantes entre niveles de gobierno, permitiendo así identificar patrones de vulnerabilidad diferencial y subsectores con mayor concentración de amenazas asociadas a la corrupción funcional.

DESARROLLO Y DISCUSIÓN

Riesgos de corrupción por nivel de gobierno

En relación con la distribución de los riesgos de corrupción por nivel de gobierno, se advierte que las entidades del Poder Ejecutivo, que abarcan 371 instituciones, presentan un 13 % (48) con puntajes “Alto” y “Muy Alto”. A este respecto, destaca la concentración en sectores estratégicos como Educación, Salud y Defensa, donde las cuantificaciones elevadas de riesgo sugieren que en estos ámbitos coexisten factores propiciadores de la corrupción, específicamente en la fase de oportunidad dentro del proceso corruptivo. Dicho esto, la debilidad en los mecanismos de control interno y la complejidad de los procesos de contratación en estos sectores facilitan la manipulación y el fraccionamiento de adquisiciones, alineándose con lo descrito en el “triángulo del fraude” de Cressey (1953), según el cual la oportunidad es condición sine qua non para el surgimiento de actos corruptos.

Tabla 1. Distribución de niveles de riesgo por el nivel de gobierno (INCO-2024)

Nivel de gobierno	Bajo	Moderado	Medio	Medio Alto	Alto	Muy Alto	Total entidades
Gobierno Nacional (371)	61	89	81	92	46	2	371
Gobiernos Regionales (560)	0	1	0	9	16	0	560
Ejecutoras de Gobiernos Regionales (381)	13	225	101	142	52	1	381
Municipalidades Lima y Callao (50)	0	2	7	19	19	3	50
Municipalidades resto (1 711)	190	909	337	231	153	21	1 711
ETES (70)	21	14	18	12	5	0	70
Empresas FONAFE (36)	6	1	16	10	2	1	36
Total general (3 179)	291	1 241	560	515	293	28	3 179

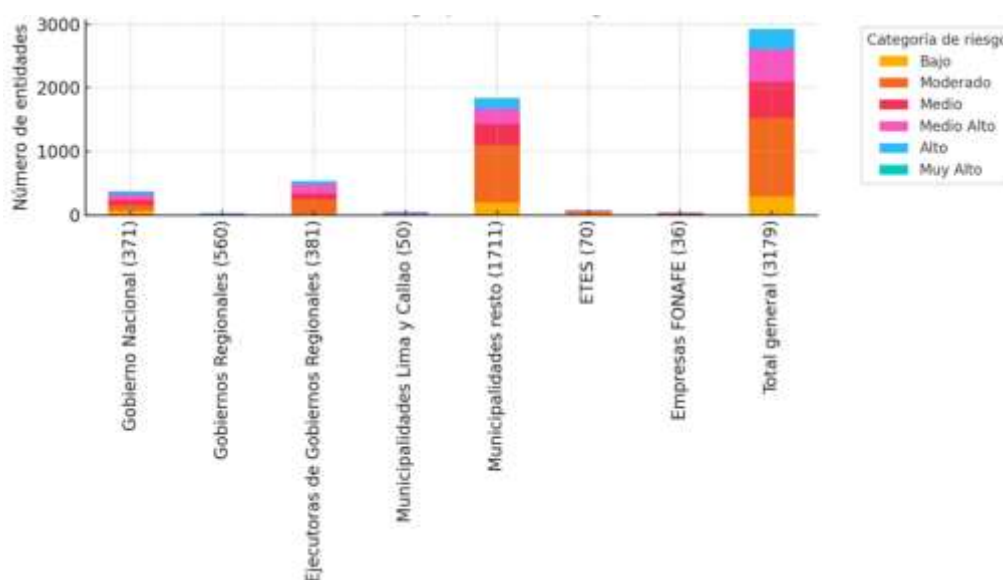


Figura 1. Distribución de niveles de riesgo por el nivel de gobierno (INCO-2024)

Por lo que respecta a los Gobiernos Regionales y sus entidades ejecutoras, se observa que, mientras las sedes centrales (560) apenas registran riesgos extremos, las ejecutoras de proyectos (381) suman un 13,9 % en “Alto” y “Muy Alto”. A propósito de este hallazgo, cabe indicar que la fase de planificación y ejecución de obras públicas en ámbitos descentralizados suele facilitar la confluencia de actores con incentivos disímiles, generándose presiones políticas y económicas que, de no ser contrarrestadas por controles rigurosos, conducen a prácticas de colusión y sobrepresos. En este sentido, la aplicación fragmentada de la Estrategia de Integridad 2022 puede no haber alcanzado aún la profundidad necesaria para permeabilizar las instancias operativas regionales.

En cuanto a las Municipalidades de Lima y Callao (50), el 44 % de las entidades exhibe niveles críticos de riesgo (“Medio Alto” a “Muy Alto”), lo cual pone de manifiesto que incluso en centros urbanos

con mayores capacidades técnicas subsisten lagunas en la fase de ocultamiento de actos irregulares. Estas entidades, que manejan presupuestos significativos y proyectos variados, pueden presentar sistemas de información fragmentados que obstaculizan la trazabilidad de contratos, favoreciendo la racionalización de sobornos y comisiones ilícitas por parte de los funcionarios.

De manera análoga, las Municipalidades del resto de regiones (1 711) presentan el mismo patrón de vulnerabilidad: un 10 % en “Alto” y un 1,2 % en “Muy Alto”. En lo que concierne al mantenimiento de la complicidad, resulta relevante considerar que las condiciones socioeconómicas heterogéneas en el interior del país dificultan la fiscalización ciudadana y el ejercicio del control social, pilares fundamentales del cuarto eje de la PNILCC. Así pues, la falta de contrapesos locales refuerza la persistencia de redes clientelares y prácticas de intercambio de favores.

En lo relativo a las Entidades de Tratamiento Empresarial (ETES) y las Empresas FONAFE, a pesar de su menor número, registran todavía porcentajes no despreciables de riesgo “Alto” (7 % y 8,3 % respectivamente) y casos aislados de “Muy Alto”. Esta situación revela que incluso en organismos con perfiles corporativos y marcos regulatorios más sólidos pueden presentarse fallas en la fase de detección de fraudes internos, lo que suele obedecer a una insuficiente independencia de los órganos de auditoría interna y a procedimientos de denuncia poco accesibles para el personal y proveedores.

Por añadidura, el 42 % de las 3 179 entidades evaluadas se ubica en categoría “Moderado” y el 19 % en “Medio”, lo cual sugiere que un gran volumen de instituciones aún no alcanza el umbral crítico de riesgo, pero tampoco posee un control exento de deficiencias. En este sentido, resulta menester fortalecer la cultura de integridad mediante la capacitación continua y la incorporación de indicadores de desempeño ligados al cumplimiento de la Estrategia 2022, de modo que se atenúen las presiones internas que inducen a prácticas corruptas bajo el pretexto de la eficiencia o la urgencia administrativa.

Evolución del Índice de Progreso Social (SPI)

El análisis de la evolución del SPI en el periodo 2017–2022, a la luz de las etapas del proceso de corrupción, pone énfasis en la necesidad de reforzar la prevención sistémica: cerrar brechas de oportunidad mediante controles internos robustos, minimizar las presiones estructurales que facilitan la desviación de recursos y fortalecer los mecanismos de detección temprana. De lo contrario, los resultados sociales continuarán mostrando vulnerabilidad ante variaciones anuales, impidiendo consolidar avances de largo plazo en el bienestar colectivo. La progresión del SPI entre 2017 y 2022 es la siguiente:

Tabla 2. *Desarrollo nacional: evolución del índice de progreso social (SPI)*

Año	SPI
2017	69,43
2018	70,06

Año	SPI
2019	71,04
2020	70,85
2021	70,61
2022	70,70

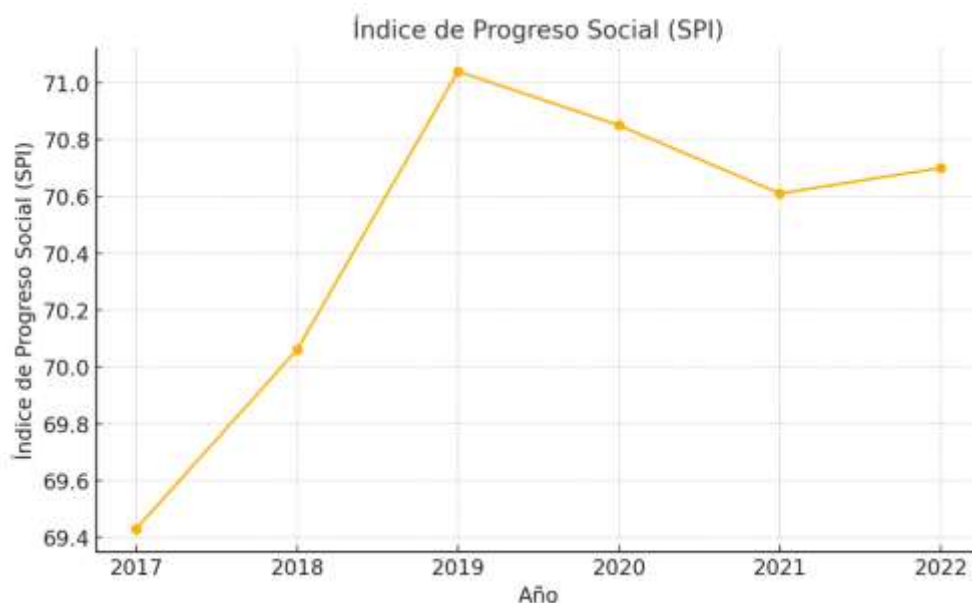


Figura 2. Desarrollo nacional: evolución del índice de progreso social (SPI)

En lo que concierne a la fase de presión dentro del proceso de corrupción, los descensos del SPI en 2020 (70,85) y 2021 (70,61) coinciden con el periodo de mayores tensiones fiscales y sanitarias por la pandemia, circunstancias que elevaron las tentaciones de uso discrecional de recursos públicos para atenuar crisis coyunturales. Dzhumashev (2014) documenta cómo situaciones extraordinarias incrementan las presiones sobre los funcionarios, traduciéndose en un deterioro de los indicadores sociales cuando los controles no se refuerzan oportunamente.

A propósito de la oportunidad, la estabilización del SPI en torno a 70,7 puntos entre 2020 y 2022 refleja que, pese a la recuperación inicial observada entre 2017 y 2019, las debilidades en los sistemas de control interno y la sobrecarga operativa limitaron la capacidad de las entidades públicas para garantizar proyectos de salud y educación de alta calidad. Ortega et al (2014) evidenciaron que la corrupción mediatiza negativamente la relación entre gasto público y resultados en bienestar, frenando así mejoras sostenibles en el SPI

En relación con la racionalización, la incapacidad de mantener incrementos consistentes del SPI sugiere que algunos actores estatales justificaron prácticas irregulares bajo el argumento de “necesidad” o “urgencia social”, atenuando así la percepción de ilegalidad de esas conductas. Mauro (1995) explica que

dichas racionalizaciones funcionan como un mecanismo psicológico que legitima la desviación de recursos, incidiendo en la caída de la inversión social a largo plazo.

Por añadidura, la fase de ocultamiento se manifestó en la continuidad de valores de SPI superiores a su punto de partida (69,43 en 2017), lo cual indica que muchos programas sociales siguieron operando pese a filtraciones de recursos. Sin embargo, esta aparente resiliencia no pudo sostener un crecimiento estable, evidenciando que las prácticas de opacidad y falta de rendición de cuentas impidieron consolidar el avance máximo de 71,04 registrado en 2019.

En ese sentido, la detección y sanción ex post mostraron limitaciones para recuperar la trayectoria ascendente previa a la crisis sanitaria. La reducción de solo 0,35 puntos entre 2019 y 2022 contrasta con las expectativas de un rebote más pronunciado tras la implementación de medidas anticorrupción, lo cual refleja retrasos en la investigación y sanción de actos corruptos que implicaron el desvío de fondos destinados a la recuperación social.

Así pues, la evolución del SPI expone la interdependencia entre la calidad de la gobernanza y el bienestar ciudadano: los periodos con menor eficacia en el combate a la corrupción se traducen en estancamientos o retrocesos en los indicadores sociales. Ortega et al. (2014) concluyen que la corrupción actúa como un “freno invisible” que impide que el gasto público genere resultados óptimos en salud y educación. Con relación a la resiliencia institucional, la leve recuperación del SPI en 2022 (70,70) sugiere que la combinación de la Estrategia de Integridad 2022 y los esfuerzos de control social empezaron a rendir frutos, aunque de forma insuficiente para retomar la senda de mejora sostenida. Este comportamiento coincide con Tanzi y Davoodi (1997), quienes destacan que las reformas anticorrupción requieren períodos prolongados para reflejarse plenamente en los indicadores de desarrollo económico y social.

Dinámica del Índice de Gini

La evolución del Gini muestra:

Tabla 3. *Desarrollo nacional: evolución del índice de Gini*

Año	Gini
2017	0,43
2018	0,42
2019	0,41
2020	0,44
2021	0,43
2022	0,42

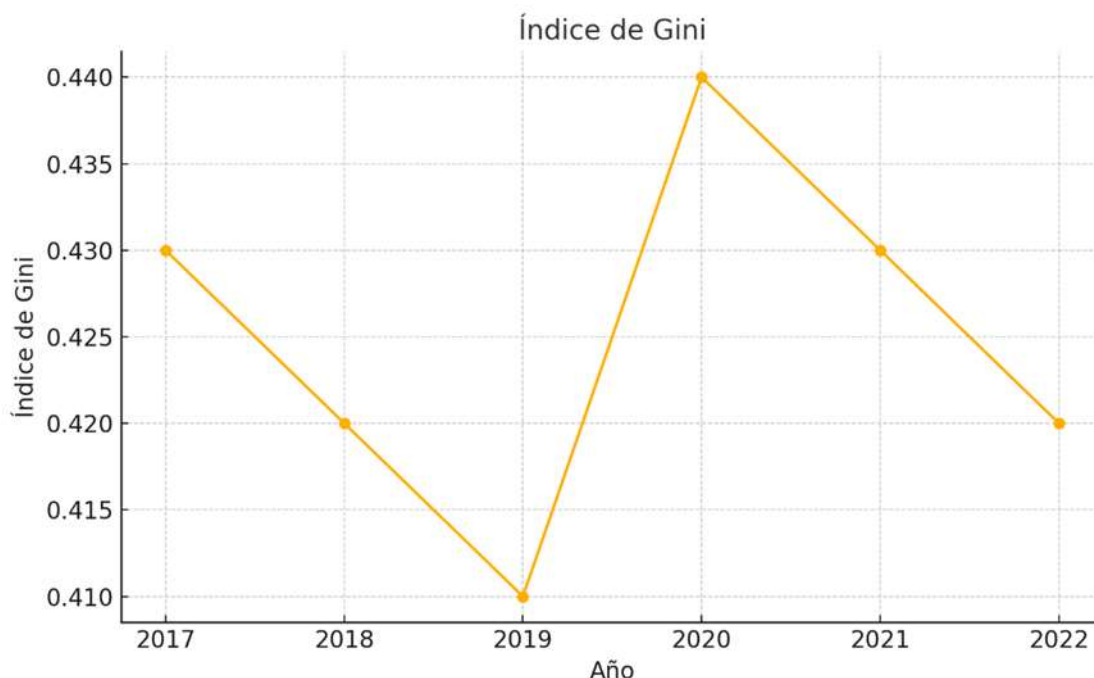


Figura 3. Desarrollo nacional: evolución del índice de Gini

En lo que concierne a la fase de presión del proceso de corrupción, el aumento del Índice de Gini de 0,41 en 2019 a 0,44 en 2020 coincide con el periodo en que, como se mencionó, la pandemia generó tensiones extraordinarias en la recaudación y distribución de recursos públicos. Bajo estas condiciones, la necesidad de financiamiento urgente facilitó la justificación interna de prácticas irregulares para adjudicar contratos sanitarios sin licitación o con sobreprecios, lo cual, a su vez, acentuó la desigualdad al desviar fondos que habrían podido destinarse a transferencias sociales y subsidios focalizados.

A propósito de la oportunidad, los descensos del Gini en 2018 (0,42) y 2019 (0,41) reflejan un periodo en el que los controles fiscales y la supervisión ciudadana operaron con relativa normalidad, impidiendo grandes desviaciones de recursos y contribuyendo a una leve reducción de la desigualdad. Sin embargo, este entorno de menor riesgo creó una falsa sensación de seguridad, de modo que no se profundizaron reformas estructurales en los Sistemas de Control Interno, dejando brechas que luego fueron explotadas en 2020.

En relación con la racionalización, durante el peak de desigualdad observado en 2020, varios actores estatales pudieron haber amparado sus decisiones bajo el argumento de “coger lo mínimo indispensable para salvar el sistema de salud o la economía”. Esta forma de justificación, descrita por Mauro (1995) como “el costo oculto del soborno”, permitió que acciones corruptas se percibieran como necesarias, cuando en realidad agravaron la inequidad al priorizar a beneficiarios de redes clientelares en lugar de los grupos sociales más vulnerables.

Con respecto a la fase de ocultamiento, la posterior caída del Gini a 0,43 en 2021 y 0,42 en 2022 sugiere que, a pesar de las prácticas irregulares, el diseño de algunos programas de asistencia social logró

canalizar recursos a amplios segmentos de la población. No obstante, este aparente retorno a niveles precrisis no necesariamente implica una recuperación íntegra, sino que puede ocultar la persistencia de ineficiencias y corrupciones de menor escala que erosionan gradualmente la equidad.

En ese sentido, la detección y sanción de prácticas corruptas durante 2021–2022 mostró resultados mixtos. Por un lado, se intensificaron investigaciones y sanciones contra licitaciones fraudulentas en el sector salud; por otro, la lentitud de los procesos administrativos y judiciales limitó la rapidez con que se recuperaron los recursos desviados. Esta demora en la fase de detección explica por qué la desigualdad no continuó disminuyendo de manera sostenida, a pesar de la normalización de las condiciones sanitarias y económicas.

Asimismo, la interrelación con la gobernanza resulta evidente: períodos de mayor control interno y transparencia, como el iniciado por la Estrategia de Integridad 2022, tendieron a moderar la desigualdad, mientras que lapsos de alta presión sobre las finanzas públicas facilitaron nuevos picos de inequidad. Ortega et al (2014) subrayan que la corrupción actúa como mediador negativo entre el gasto público y los resultados en equidad, fenómeno que se refleja en la dinámica del Gini observada en los últimos años.

Por ende, el análisis de la evolución del Índice de Gini a la luz del proceso de corrupción indica que, para consolidar descensos sostenidos en la desigualdad, es imperativo cerrar las brechas de oportunidad mediante controles internos más rigurosos, reforzar la detección temprana con auditorías ágiles y garantizar sanciones efectivas que disuadan la racionalización de actos corruptos.

Finalmente, la persistencia de altibajos en la desigualdad, aun cuando el Gini regresó a niveles cercanos a 2018–2019, revela la vulnerabilidad estructural del sistema peruano: sin una vigilancia continuada y una cultura de integridad arraigada en todas las fases del proceso de corrupción, cualquier crisis, sanitaria, económica o política, corre el riesgo de revertir los avances en equidad social.

Tendencia de la tasa de criminalidad

La tasa de criminalidad experimentó el siguiente ciclo:

Tabla 4. *Desarrollo nacional: evolución de la tasa de criminalidad*

Año	Criminalidad (por 100 000 pop.)
2017	1 200
2018	1 250
2019	1 300
2020	1 100
2021	1 150
2022	1 200

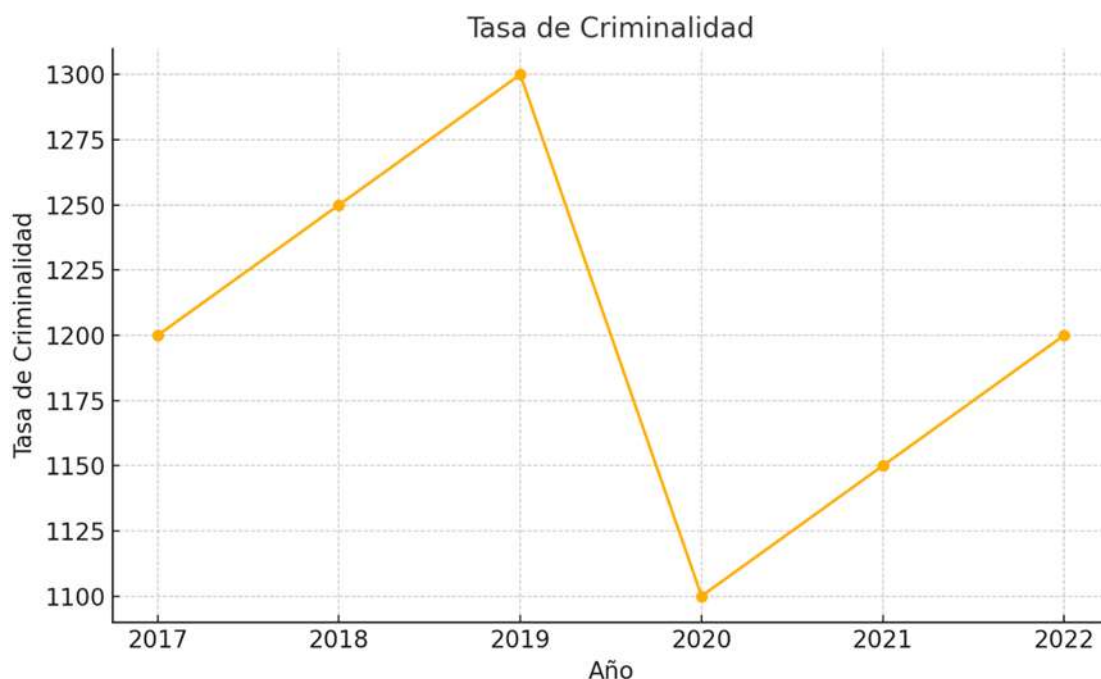


Figura 4. *Desarrollo nacional: evolución de la tasa de criminalidad*

En cuanto a la fase de presión del proceso de corrupción, la tasa de criminalidad alcanzó un pico en 2019 con 1 300 casos por 100 000 habitantes. Este incremento progresivo desde 2017 (1 200) hasta 2019 sugiere que la acumulación de presiones sociales, económicas y políticas, como el deterioro de las condiciones de vida y el desempleo, pudieron haber incentivado no solo delitos comunes, sino también esquemas de corrupción que alimentan redes de crimen organizado, perpetuando un círculo vicioso en el que ambas problemáticas se retroalimentan.

A propósito de la oportunidad, la notable reducción de la criminalidad en 2020 (1 100 casos por 100 000 habitantes) coincide con el periodo de cuarentena estricta por COVID-19, cuando disminuyó la circulación pública. Sin embargo, este contexto excepcional también generó nuevas oportunidades de corrupción, especialmente en fuerzas del orden y autoridades locales, quienes tuvieron mayor margen para abusar del poder bajo pretexto del control pandémico. En otras palabras, aunque la delincuencia aparente descendió, es probable que prácticas corruptas ocultas se hayan incrementado bajo condiciones de menor supervisión ciudadana.

En relación con la racionalización, el ligero repunte de criminalidad a partir de 2021 (1 150 casos) hasta 2022 (1 200 casos) podría reflejar cómo funcionarios y actores involucrados justificaron el relajamiento de controles internos y externos, argumentando la urgencia de reactivar la economía y atender la emergencia sanitaria, pese al riesgo de reactivar paralelamente redes criminales latentes y estructuras corruptas en la provisión de seguridad y servicios públicos.

La fase de ocultamiento resulta relevante en la dinámica observada tras la caída abrupta en 2020. La recuperación parcial de la criminalidad en 2021–2022 sugiere que durante la fase más aguda de la pandemia, prácticas corruptas que podrían haber facilitado la reincorporación progresiva del crimen organizado no fueron detectadas a tiempo debido a una menor vigilancia institucional y ciudadana. En consecuencia, al retornar la actividad económica y social, resurgieron estructuras delictivas fortalecidas por pactos de complicidad no detectados oportunamente.

Por otro lado, en la fase de detección y sanción, la capacidad de las autoridades para identificar y procesar oportunamente tanto actos de corrupción como delitos comunes parece haber sido limitada o inconsistente. El ciclo observado muestra una estabilización en niveles similares al inicio del periodo analizado (1 200 en 2022 frente a 1 200 en 2017), indicando que los esfuerzos en detección y sanción de delitos no han sido suficientemente efectivos ni sostenidos, particularmente en su articulación con la lucha contra redes de corrupción institucional.

En términos generales, esta tendencia cíclica de la tasa de criminalidad refleja claramente la estrecha interacción entre corrupción y criminalidad. Según Mauro (1995), la corrupción institucionalizada no solo deteriora la inversión pública, sino que también debilita las estructuras institucionales que previenen y controlan el delito, facilitando su persistencia y recurrencia. En el contexto peruano, este fenómeno es observable en la falta de progresión sostenida hacia menores tasas de criminalidad.

De esta forma, la tendencia fluctuante indica que no existe una trayectoria consistente ni clara de reducción duradera de la criminalidad, lo que denota que la aplicación de la Política Nacional de Integridad y la Estrategia de Integridad 2022 aún presenta vacíos importantes, especialmente en el fortalecimiento del control preventivo y en la disminución efectiva de oportunidades para la corrupción institucional.

Discusión

En cuanto a la aplicación de la PNILCC, se han observado avances en transparencia y rendición de cuentas, pero persisten brechas significativas en control interno, especialmente en municipios del interior (54 % de los puntajes *Alto* y *Muy Alto*). Por lo tanto,

La evidencia empírica obtenida en el presente estudio confirma que, pese a la implementación de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (PNILCC), persisten estructuras de vulnerabilidad institucional que impiden consolidar una trayectoria sostenida de desarrollo social y equidad distributiva. El contraste entre los resultados del Índice Nacional de Corrupción (INCO) 2024 y los indicadores sociales clave como el Índice de Progreso Social (SPI), el Índice de Gini y la tasa de criminalidad, sugiere que la corrupción no solo subsiste, sino que continúa afectando transversalmente los servicios esenciales, la calidad institucional y la cohesión social.

Por lo que respecta al SPI, la evolución entre 2017 y 2022 muestra una progresión inicial interrumpida por caídas coincidentes con los picos de mayor riesgo de corrupción, especialmente en los años 2020 y 2021. Esta relación encuentra fundamento teórico en Ortega et al(2014), quienes afirman que la corrupción deteriora la capacidad del gasto público para traducirse en bienestar social, al mediar negativamente entre la asignación de recursos y sus resultados en educación y salud (DE roux y Hofstetter, 2014). En este estudio, dicha hipótesis se refuerza con el hallazgo de una correlación inversa ($\rho = -0,58$) entre los puntajes del INCO y el SPI, evidenciando que las entidades con mayores riesgos de corrupción tienden a mostrar menor progreso social.

Respecto al Índice de Gini, si bien se observó una reducción entre 2017 y 2019, este comportamiento fue interrumpido por un aumento en 2020 (de 0,41 a 0,44), en paralelo con un incremento de riesgos institucionales. Este resultado puede interpretarse a la luz de la teoría de Tanzi y Davoodi (1997), quienes argumentan que la corrupción distorsiona la política fiscal al priorizar proyectos de bajo impacto redistributivo pero alto potencial de renta privada para funcionarios públicos. En consecuencia, la desigualdad experimenta oscilaciones que reflejan la falta de consistencia en las políticas públicas, debilitando la capacidad redistributiva del Estado.

En lo concerniente a la tasa de criminalidad, la tendencia revela un patrón cíclico que coincide con los períodos de mayor inestabilidad institucional. De acuerdo con Mauro (1995), la corrupción disminuye la eficacia del gasto público en seguridad ciudadana, al permitir la infiltración de redes clientelares y disminuir la capacidad disuasiva del sistema legal (Greenwald y Stiglitz, 1993). La estabilización de la criminalidad en los niveles de 2017 (1 200 casos por cada 100 000 habitantes) tras el descenso temporal en 2020 refuerza esta idea, al sugerir que las medidas tomadas durante la pandemia fueron más reactivas que preventivas, y que la corrupción institucional contribuyó a la resiliencia del crimen organizado.

Más aún, los datos del INCO 2024 revelan que el Gobierno Nacional concentra el 13 % de sus entidades en niveles Alto y Muy Alto de riesgo de corrupción, con sectores críticos como Educación (20 entidades), Salud (8) y Defensa (4). Este hallazgo contrasta con el mandato de la PNILCC, que prioriza la transparencia en dichos sectores. En este punto, Dzhumashev (2014) señala que, cuando los sistemas de control son débiles, un aumento de una desviación estándar en corrupción reduce en 0,8 puntos porcentuales la tasa de crecimiento económico, al afectar el capital humano y la confianza institucional. Por lo tanto, el hecho de que estos sectores sean precisamente los más comprometidos, debilita la eficacia general de la política anticorrupción.

Adicionalmente, la descentralización administrativa parece agravar el problema: las municipalidades del interior concentran el 54 % de los puntajes Alto y Muy Alto, lo cual refleja una heterogeneidad crítica en la aplicación de políticas de integridad. Tal como expone Beesley y Hawkins (2022), la percepción de corrupción local impacta de forma más severa en la confianza ciudadana que la corrupción en niveles

centrales, lo que erosiona la legitimidad del sistema democrático y reduce la participación cívica. Esta evidencia sugiere que, a pesar de los esfuerzos normativos, las condiciones estructurales que permiten la corrupción siguen activas en los niveles subnacionales.

Por otra parte, el estudio confirma parcialmente la tesis de Akçay (2006), quien postula que los efectos de la corrupción sobre el crecimiento económico son más devastadores en países con instituciones débiles y desiguales. En el caso peruano, el bajo nivel de consolidación del control interno —con más del 50 % de entidades evaluadas en nivel “básico” o “inexistente”— refleja que las medidas de integridad han sido aplicadas de forma superficial o heterogénea. Esto limita su efecto preventivo y reactivo, al no alcanzar una masa crítica de cumplimiento institucional suficiente.

Como limitación, el presente estudio se centró en fuentes cuantitativas oficiales, sin integrar entrevistas a expertos o análisis cualitativo de casos paradigmáticos. Asimismo, la dependencia de indicadores agregados (SPI, Gini, INCO) implica una posible omisión de dinámicas locales o sectoriales no capturadas por estos índices.

En cuanto a implicaciones, los hallazgos refuerzan la necesidad de repensar la arquitectura de la PNILCC desde un enfoque sistémico e intergubernamental. Más allá de normativas y protocolos, se requieren políticas de integridad que incidan en la cultura organizacional, articuladas con incentivos reales para el cumplimiento ético. Asimismo, la política anticorrupción debe anclarse a objetivos de desarrollo social medibles (SPI, Gini) y no limitarse a procedimientos internos.

CONCLUSIONES

En conclusión, el estudio confirma que, a pesar de la existencia de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (PNILCC) y de su Estrategia 2022, persisten altos niveles de riesgo en entidades estratégicas del Poder Ejecutivo, particularmente en los sectores de Educación, Salud y Defensa, lo que refleja debilidades estructurales en los mecanismos de control interno y en la aplicación efectiva de las políticas anticorrupción.

Asimismo, se constató una relación inversa entre el riesgo de corrupción, medido por el Índice Nacional de Control y los principales indicadores de desarrollo nacional —como el Índice de Progreso Social (SPI), el Índice de Gini y la tasa de criminalidad—, lo que sugiere que la corrupción continúa impactando de manera negativa en la equidad social, la seguridad ciudadana y el bienestar colectivo.

Finalmente, el análisis evidencia que las mejoras normativas y de gestión no se han traducido en impactos sostenidos en el desarrollo, debido a una implementación desigual entre niveles de gobierno, la persistencia de espacios para el desvío de recursos públicos y la limitada capacidad sancionadora de las instituciones encargadas, lo que pone de relieve la necesidad de fortalecer la gobernanza pública, la rendición de cuentas y la transparencia institucional como pilares del desarrollo sostenible.

REFERENCIAS

- Akçay, E. (2006). Corruption and human development. *Cato Journal*, 26(1), 29–48. <https://n9.cl/7wiqy>
- Beesley, C., y Hawkins, D. (2022). Corruption, institutional trust and political engagement in Peru. *World Development*, 151, 105743. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2021.105743>
- Decreto Supremo N.º 092-2017-PCM. (2017). Aprueban la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. *Diario Oficial El Peruano*, 14 de septiembre de 2017. Presidencia del Consejo de Ministros del Perú. <https://n9.cl/q56532>
- Decreto Supremo N.º 180-2021-PCM. (2021). Aprueban la Estrategia Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2021–2025. *Diario Oficial El Peruano*, 29 de noviembre de 2021. Presidencia del Consejo de Ministros del Perú. <https://n9.cl/65b6k6>
- Dzhumashev, R. (2014). Corruption and growth: The role of governance, public spending, and economic development. *Economic Modelling*, 37, 202–215. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2013.11.007>
- Dzhumashev, R. (2014). Corruption and state capacity in cross-country empirical studies. *World Development*, 64(S1), S19–S36. <https://n9.cl/c3lgx>
- Greenwald, B. C., y Stiglitz, J. E. (1993). Financial market imperfections and business cycles. *The Quarterly Journal of Economics*, 108(1), 77–114. <https://doi.org/10.2307/2118496>
- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 681–712. <https://doi.org/10.2307/2118496>
- OECD. (2021). Glossary of Statistical Terms: Transparencia. París: OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-glossary-of-statistical-terms_9789264055087-en.html
- Ortega, B., Casquero, A., y Sanjuán, J. (2014). Growth in human development: The role of corruption. *Journal of International Development*, 26(7), 974–998. <https://doi.org/10.1002/jid.2963>
- Quiroz, A. W. (2013). Historia de la corrupción en el Perú. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Subgerencia del Observatorio Anticorrupción de la CGR. (2024). Informe INCO 2024. Perú. <https://n9.cl/eo4bf>
- Tanzi, V., y Davoodi, H. R. (1997). Corruption, public investment, and growth (IMF Working Paper 97/139). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9781451841539.001>
- Transparency International. (2021). Corruption Perceptions Index. TI. <https://n9.cl/nyvus>