

Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN)

Coordinación General de la CAN
Pasaje Mónaco N° 171 - Urb. Prolongación
Benavides – Santiago de Surco
Lima – Perú
Teléfono: (511) 2197000 anexo 7401
Internet: <http://can.pcm.gob.pe>

La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción ha sido aprobada por el Gobierno del Perú mediante Decreto Supremo N°, en base a la propuesta elaborada por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN).

Índice

I. PRESENTACIÓN

II. BASE LEGAL

Avances Normativos
Delegación de Facultades Legislativas 2016

III. METODOLOGÍA

IV. DIAGNÓSTICO

Introducción
Definición de la corrupción
Tipos de corrupción
Identificación de actores
Estado actual de la corrupción en el Perú
Situación sobre percepción de la corrupción y gobernanza
Situación de los mecanismos que promueven la integridad pública
Situación sobre sanción de la corrupción
Causas y efectos de la Corrupción
Justificación de la Política Nacional

V. POLÍTICAS RELACIONADAS

Objetivos de Desarrollo Sostenible
Acuerdo Nacional
Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021
Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

VI. OBJETIVOS DE POLÍTICA

I. EJE 1: Capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción
II. EJE 2: Identificación y Gestión de Riesgos
III. EJE 3: Capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción

VII. ESTÁNDARES NACIONALES DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO

BIBLIOGRAFÍA

I. PRESENTACIÓN

La corrupción es un fenómeno que afecta la gobernabilidad del país, la confianza en las instituciones y los derechos de las personas, tiene además diferentes manifestaciones y aparece de manera diversa en el escenario social, político y económico. Sus efectos negativos llegan a trascender inclusive fronteras, valiéndose de redes sofisticadas delictivas que aprovechan la debilidad institucional y sectores vulnerables para capturar la toma de decisiones.

La corrupción al ser un fenómeno multidimensional se da de manera sistemática, y en diferentes niveles y sectores de la administración pública, apareciendo así en procesos pre decisionales como el financiamiento indebido de agrupaciones políticas en campañas electorales; durante la toma de decisiones, como por ejemplo, en el diseño de políticas públicas dirigidas a intereses particulares, a consecuencia del conflictos de intereses y el tráfico de influencias; y, en procesos post

decisionales, en la gestión pública afectando la eficiente provisión de servicios públicos.

Si bien es cierto, en las últimas décadas el país ha presentado uno de los mayores crecimientos económicos en América Latina y en el mundo, este crecimiento no ha sido aprovechado de manera eficiente debido a los esquemas de corrupción, dificultando además la sostenibilidad de este crecimiento. Muestra de ello, son los resultados obtenidos por el Perú en el Índice de Percepción de la Corrupción del año 2016, elaborado por Transparencia Internacional, en el que ocupamos el puesto 101 de los 176 países evaluados, situación que implica un retroceso en relación a años anteriores. De igual manera, en el último sondeo de opinión realizado por el INEI a través de la Encuesta Nacional de Hogares de 2016 y abril de 2017, el 48.1% de los encuestados considera a la corrupción como el principal problema que afecta al país, superando incluso a la inseguridad ciudadana.

Por tanto, la principal herramienta que tienen los Estados para mitigar este fenómeno y sus efectos perniciosos son las políticas públicas, originadas a partir del trabajo coordinado y articulado entre los principales actores estratégicos.

A la luz de la situación actual que atraviesa nuestro país y el mundo a consecuencia de la corrupción, resulta necesario reafirmar el compromiso de todos actores estratégicos en la lucha contra la corrupción, adoptando para ello, una política nacional, que establezca el marco necesario para erradicar las causas y contrarrestar los efectos que este fenómeno produce.

Por ello, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción como espacio de coordinación y articulación entre las principales entidades públicas, sector empresarial y la sociedad civil, en cumplimiento de su función principal de proponer las políticas de corto, mediano y largo plazo para la prevención y lucha contra la corrupción de manera intersectorial e intergubernamental; elaboró y aprobó la presente propuesta de Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, la cual, estando próximo a celebrar el bicentenario de nuestra independencia, resulta fundamental e impostergable para lograr un Estado integro, inclusivo y eficiente al servicio del ciudadano.

Dr. DUBERLÍ APOLINAR RODRÍGUEZ TINEO
Presidente de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción

II. BASE LEGAL

La Lucha contra la Corrupción es un mandato constitucional que se desprende de los artículos 39º, 41º y 44º de nuestra Carta Magna, así lo ha reafirmado el Tribunal Constitucional en diversas resoluciones [1], señalando expresamente que: "(...) el propio combate a toda forma de corrupción goza también de protección constitucional."; es por tal motivo, que el Estado peruano ha reafirmado este compromiso al suscribir y ratificar los principales instrumentos internacionales sobre la materia como son la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción[2] (1996) y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción [3] (2003), en los que se proponen la aplicación de un conjunto de medidas para detectar, investigar y sancionar las conductas corruptas, así como la promoción de acciones preventivas y de cooperación internacional.

Es así que la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción expresa que uno de sus propósitos es que los Estados partes promuevan y fortalezcan el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; a su vez, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

1 Expedientes N° 006-2006-PCC/TC y N° 00017-2011-PI/TC.
2 Ratificado por Decreto Supremo N° 012-97-RE, del 21 de marzo de 1997.
3 Ratificado por Decreto Supremo N° 075-2004-RE, del 20 de octubre de 2004.

proponer un avance más concreto al señalar que: "Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción".

Por otro lado, el Perú ha reiterado su compromiso de lucha contra la corrupción en otros espacios internacionales como son la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Foro Económico Asia Pacífico (APEC), Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), Cumbres de las Américas, entre otros, siendo que además se ha comprometido a la ejecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas, que tiene dentro de sus metas el reducir la corrupción y el soborno en todas sus formas y crear instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles.

El Acuerdo Nacional del año 2002 suscrito entre autoridades públicas, representantes de las principales organizaciones políticas y de la sociedad civil, es una iniciativa que fija una ruta de desarrollo sostenible en el tiempo, enfocada a definir, en base al diálogo y al consenso, Políticas de Estado; es así, que entre las treinta y cuatro políticas establecidas se tiene dentro de la categoría "Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado", la Vigésimo Sexta Política que prevé lo siguiente: "Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.". Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 054-2011-PCM se aprueba el "Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021" que establece como uno de sus objetivos nacionales lograr un: "Estado democrático y descentralizado que funciona con eficacia, eficiencia y articuladamente entre sus diferentes sectores y los tres niveles de gobierno al servicio de la ciudadanía y el desarrollo, garantizando la seguridad nacional", razón por la cual ha considerado como un lineamiento de política para la Gobernabilidad: "Luchar contra la corrupción en el país, en todos los niveles de gobierno".

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley N° 29158 constituye el soporte normativo para la elaboración de las políticas nacionales, estableciendo en el artículo 1 estas se aprueban por decreto supremo con el voto del Consejo de Ministros, y en el numeral 2 del artículo 8 precisa que el Poder Ejecutivo tiene la función de: "Planificar, normar, dirigir, ejecutar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en conformidad con las políticas de Estado", acotando su artículo 17° que la Presidencia del Consejo de Ministros es la responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales; asimismo, el Decreto Supremo N° 046-2013-PCM que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública señala como uno de sus objetivos específicos: "Promover que las entidades públicas en los tres niveles de gobierno cuenten con objetivos claros, medibles, alcanzables y acordes con las Políticas Nacionales y Sectoriales", para lo cual incentiva la articulación de las políticas públicas nacionales y sectoriales a través de la promoción del debate y la participación ciudadana.

Teniendo en cuenta ello, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción conforme a las funciones establecidas en el artículo 3° de la Ley N° 29976, llevó a cabo a través de su Coordinación General –adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros– la labor de articulación para la elaboración de la "Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción", que responde a la necesidad de una política que resulten acorde con los avances en la lucha contra la corrupción a nivel internacional y nacional en los últimos años, sumado a que esta debe adecuarse a los parámetros de la Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo vinculados a la definición de objetivos, contenido de la política pública, lineamientos, entre otros.

Por tanto, la "Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción" es una política de Estado que comprende a todos los niveles de gobierno y actores

públicos, constituyendo una guía y orientación para el sector privado. Se inscribe en el marco legal y el conjunto de normas sobre la materia, respetando los tratados, acuerdos y convenios internacionales ratificados por el Perú relacionados a la lucha contra la corrupción.

Avances Normativos

Para ello, se ha llevado a cabo la adecuación de la legislación en materia penal a los estándares internacionales. Dentro de las principales adecuaciones realizadas tenemos:

- La modificación del artículo 2 del Código Penal mediante la Ley N° 30076 con la finalidad de introducir la figura del "decomiso del valor", que permite decomisar un valor equivalente al de las ganancias del delito (PNLCC 2012-2016, 2016: 94).

- Se estableció la pena de multa para las/los servidores/as civiles que cometen delitos de corrupción, regulada por la Ley N° 30111.

- Mediante Ley N° 30424, se estableció la Responsabilidad Administrativa de las Personas Jurídicas por el delito de Cohecho Activo Transnacional. Posteriormente el 7 de enero de 2017, se publicó el Decreto Legislativo 1352, que amplía la Responsabilidad Administrativa de las Personas Jurídicas, considerándose además del delito de cohecho transnacional, el cohecho activo genérico, el cohecho activo específico y delitos vinculados al lavado de activos, a la minería ilegal y el crimen organizado.

Además de las leyes ya mencionadas, cabe destacar otras normas legales que complementan y refuerzan el ordenamiento jurídico penal en la lucha contra la corrupción, en la Figura N° 1 se detallan las siguientes:

	LEY	MATERIA
1	Ley N° 30077 del 20/08/2013 ¹⁶⁴	Ley contra el Crimen Organizado.
2	Ley N° 30214 del 29/06/2014 ¹⁶⁵	Ley que incorpora el Art. 201° - A del Código Procesal Penal, mediante la cual se establece la naturaleza de los informes de la CGR.
3	Ley N° 30304 del 09/02/2015 ¹⁶⁶	Ley que modifica el art. 57 del Código Penal y prohíbe la suspensión de la pena en los delitos de peculado y colusión.
4	Ley N° 30353 del 29/09/2015 ¹⁶⁷	Ley que establece el registro de deudores de reparaciones civiles.
5	Decreto Supremo N° 004-2014-JUS del 06/05/2014 ¹⁶⁸	Aprueban Reglamento para implementar aspectos de identidad del agente encubierto y garantizar su protección en el marco de la técnica especial de investigación.
6	Resolución Ministerial N° 0174-2016-JUS del 22/07/2016 ¹⁶⁹	Aprueban el "Protocolo de Actuación Interinstitucional para la Prevención y Represión de los Delitos de Corrupción de Funcionarios".

Figura N° 1: Objetivos del Plan Nacional de Lucha Anticorrupción 2012-2016. Extraído del Informe de la Evaluación Final de la Implementación del Plan de Lucha Contra la Corrupción 2012 – 2016.

Delegación de Facultades Legislativas 2016

El 31 de agosto de 2016, el Presidente del Consejo de Ministros anunció que el Poder Ejecutivo solicitaría facultades legislativas al Congreso de la República, en los temas vinculados a reactivación económica, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú. El pedido se oficializó el 8 de septiembre de 2016, cuando el Ejecutivo envió el proyecto de ley correspondiente.

Las facultades fueron otorgadas el 9 de octubre, mediante Ley N° 30506, iniciándose el periodo de 90 días calendario para el desarrollo y publicación de los Decretos Legislativos, teniendo como fecha límite el día 7 de enero de 2016.

Durante ese plazo otorgado por el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo aprobó y publicó 112 Decretos Legislativos, 66 sobre reactivación económica y formalización, 30 sobre seguridad ciudadana, 10 sobre lucha contra la corrupción, 5 sobre agua y saneamiento y 1 sobre la reorganización de Petroperú.

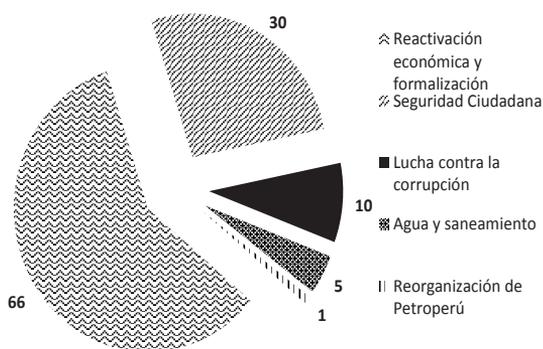


Figura N° 2: Decretos Legislativos por materia

Entre los Decretos Legislativos vinculados a lucha contra la corrupción se aprobaron los siguientes:

Tabla 1: Lista de Decretos Legislativos Anticorrupción

Fecha	Número	Nombre
22/11/2016	1243	Decreto Legislativo que modifica el Código Penal y el Código de Ejecución Penal a fin de establecer y ampliar el plazo de duración de la pena de inhabilitación principal, e incorporar la inhabilitación perpetua para los delitos cometidos contra la Administración Pública, y crea el Registro Único de Condenados Inhabilitados
16/12/2016	1265	Decreto Legislativo que crea el Registro Nacional de Abogados sancionados por mala práctica profesional
28/12/2016	1279	Decreto Legislativo que establece el deber de registrar los vínculos de parentesco y otras vinculaciones derivadas de las inscripciones que lleva a cabo el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil orientado a contribuir a la efectividad de la Lucha contra la Corrupción
29/12/2016	1291	Decreto Legislativo que aprueba herramientas para la lucha contra la corrupción en el Sector Interior
30/12/2016	1295	Decreto Legislativo que modifica el artículo 242 de la Ley 27444, Ley del procedimiento administrativo general y establece disposiciones para garantizar la integridad en la administración pública
30/12/2016	1307	Decreto Legislativo que modifica el Código Procesal Penal para dotar de medidas de eficacia a la persecución y sanción de los delitos de Corrupción de funcionarios y de criminalidad organizada
06/01/2016	1326	Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado
06/01/2016	1327	Decreto Legislativo que establece medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe
07/01/2016	1352	Decreto Legislativo que amplía la Responsabilidad Administrativa de las Personas Jurídicas
07/01/2016	1353	Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y acceso a la información pública, fortalece el régimen de protección de datos personales y la regulación de la gestión de intereses

Nota: Elaboración propia

III. METODOLOGÍA

La formulación de la “Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción” se hizo a través de un proceso participativo llevado a cabo por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción a través de su Coordinación

General, procediendo a la sistematización, análisis, diseño y priorización de los comentarios, aportes y sugerencias obtenidos de diversas entidades públicas y el sector privado.

Es así que los miembros de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción en su Vigésima Sexta sesión aprobaron iniciar dicho proceso participativo mediante un taller técnico que permitió el análisis y debate del contenido de la futura política nacional; cabe indicar, que el “Taller de Alto Nivel – Política Pública de Integridad para el Período 2017-2021” se desarrolló el 29 de noviembre de 2016 con apoyo de la Cámara de Comercio de Lima, contando con la participación de los/las titulares, representantes y técnicos/as de las diversas entidades públicas, privadas y de la sociedad civil, así como la participación de un/a representante de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) quien expuso las Recomendaciones del “Estudio de Integridad en el Sector Público Peruano”.

En base a los resultados obtenidos en dicho taller, la Coordinación General de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción elaboró un primer borrador de la “Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción” y el proyecto de decreto supremo, los que fueron socializados con los/las coordinadores/as de enlace de las entidades públicas y privadas que conforman la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción [4] y los/las representantes de todos los Ministerios del Poder Ejecutivo [5], quienes en diversas reuniones técnicas llevadas a cabo entre los meses de diciembre de 2016 y enero de 2017 formularon precisiones, observaciones y comentarios con el objetivo de mejorar los textos inicialmente elaborados.

Cabe resaltar además, que la Coordinación General de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción elaboró una plataforma virtual para los/las coordinadores/as de enlace CAN, que permitió una rápida consulta del texto del proyecto de la política nacional y decreto supremo de aprobación; asimismo, se recibieron los aportes de un experto nacional y un representante de la División de Integridad del Sector Público de la OCDE, los que han enriquecido en forma valiosa el contenido de la política nacional.

Adicionalmente, el proyecto de la “Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción” fue remitido a la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y a la Asociación de Municipalidades del Perú a fin de que puedan difundirlo a través de los diversos gobiernos regionales y locales, siendo que ambas instituciones procedieron a remitir las apreciaciones y aportes obtenidos producto de dicha labor.

Finalmente, un aspecto que es necesario destacar son las asesorías técnicas brindadas por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN y la Secretaría de Coordinación y Secretaría de Gestión Pública, ambas de la Presidencia del Consejo de Ministros, durante el proceso de elaboración de la “Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción”, en lo concerniente a los objetivos específicos, componentes y lineamientos, lo que ha permitido desarrollar un contenido y estructura que se integra en forma coherente con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021).

En tal sentido, la aprobación de la “Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción” es producto del debate, colaboración e intercambio de información a nivel público –Ministerios y otras entidades públicas– como privado –PROETICA, Cámara de Comercio de Lima, Sociedad Nacional de Industrias, Consejo de la Prensa Peruana, CONFIEP e instituciones de la sociedad civil miembros de la CAN–, que han permitido lograr consenso en el contenido de la mencionada política nacional, como

4 Reuniones técnicas con los coordinadores de enlace de los 23 integrantes de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción llevadas a cabo el 12, 23 y 31 de enero de 2017.

5 Reuniones técnicas con los 18 Ministerios desarrolladas el 02 de diciembre de 2016 y el 17 de enero de 2017.

IV. DIAGNÓSTICO

Introducción

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define la integridad como “el uso adecuado de fondos, recursos, activos y atribuciones en el sector público, para los objetivos oficiales para los que se destinaron”.

En ese marco, ha realizado, a través del Programa País, un estudio sobre Integridad en el Perú, dicho estudio analiza a un conjunto de instituciones, así como, prácticas que forman parte de la gobernabilidad dentro del sistema democrático del país. Como resultado del estudio, la corrupción ha sido identificada como el principal problema que debilita a los sistemas democráticos, debido a que afecta directamente el desempeño de las instituciones y la optimización de los recursos.

El estudio plantea el fortalecimiento de los mecanismos de lucha contra la corrupción, tales como: el control interno y la gestión de riesgos, la promoción de la ética pública y la gestión de intereses, la protección de los denunciantes, el lobby y las finanzas públicas (OCDE, 2017: 3).

Además, reconoce las iniciativas que ha tenido nuestro país, orientadas a la creación de servicios públicos eficaces y eficientes, un gobierno abierto y transparente para el fortalecimiento del sistema de integridad pública. Entre las principales tenemos la creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) el año 2010, la cual tiene entre sus principales funciones la coordinación, articulación y seguimiento a los planes nacionales de lucha contra la corrupción.

En ese sentido, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción desde la vigencia del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016 [6] ha desplegado un conjunto de acciones dirigidas a:

- 1) Facilitar la articulación de las entidades responsables de la investigación y sanción de actos de corrupción;
- 2) Impulsar una agenda legislativa para consolidar el marco jurídico de lucha anticorrupción;
- 3) Hacer seguimiento al cumplimiento del Plan Nacional sobre la materia;
- 4) Conformar Plataformas Anticorrupción a nivel regional y
- 5) Cumplir con los compromisos internacionales del Estado peruano sobre lucha contra la corrupción ante foros como la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC).

El desarrollo de estas labores ha permitido una aproximación profunda del fenómeno de la corrupción, la identificación de la naturaleza de los comportamientos corruptos así como su vinculación con distintas prácticas delictivas; y, a partir de esto, un análisis constante sobre la estructura y funcionamiento de la política anticorrupción en nuestro país.

Finalmente, del Informe de la Evaluación Final de la implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016, se desprenden un conjunto de conclusiones que es necesario tener en cuenta, entre las cuales tenemos:

1. Falta una adecuada colaboración entre las entidades del sector público para una efectiva interoperabilidad de los sistemas.
2. Es necesario generar mecanismos que permitan la presentación de Declaraciones Juradas para la prevención de los conflictos de intereses.
3. La mayoría de entidades no cuentan con mecanismos adecuados de monitoreo y seguimiento de sus respectivos planes e instrumentos de planificación estratégica.

4. Se ha evidenciado que los mecanismos vinculados a la promoción de la integridad en la función pública requieren ser fortalecidos y complementados con especial énfasis en los gobiernos subnacionales.

5. Es necesario continuar con los procesos de adecuación legislativa a los parámetros internacionales fijados por los instrumentos internacionales en materia de integridad y lucha contra la corrupción.

6. Debe realizar mayores estudios del impacto de la efectividad del sistema punitivo del Estado.

7. Profundizar y optimizar los mecanismos de protección que facilite la denuncia por parte de los/las ciudadanos/as y los propios servidores civiles.

8. Es necesario uniformizar los criterios y el marco de acción de los órganos encargados de la lucha contra la corrupción y promoción de la integridad en cada una de las entidades públicas.

9. Debe implementarse mecanismos que permitan medir la eficacia de los programas de capacitación vinculados a áreas sensibles en la lucha contra la corrupción, como son las contrataciones públicas, prohibiciones e incompatibilidades en la función pública, régimen disciplinario y otros.

10. Es necesario promover instrumentos que regulen el procedimiento de rendición de cuentas con énfasis en la sociedad civil interesada en participar en las mismas.

11. Asegurar la participación del Perú en espacios internacionales en materia de integridad y lucha contra la corrupción.

Definición de la corrupción

La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, en base a los resultados obtenidos en el proceso participativo antes mencionado, define a la corrupción como:

“El mal uso del poder público o privado para obtener un beneficio indebido; económico, no económico o ventaja; directa o indirecta; por agentes públicos, privados o ciudadanos; vulnerando principios y deberes éticos, normas y derechos fundamentales”.

En este sentido, la corrupción constituye un problema público, ya que afecta directamente la organización y las funciones de la administración pública y, por ende, del gobierno, utilizando el poder público para el beneficio privado. (Acemoglu, Simon, Robinson 2005). En esta línea, se han identificado características que describen el fenómeno de corrupción y ayudan a comprenderlo. Entre las principales tenemos:

a) **El uso indebido del poder o el mal uso de una posición privilegiada.** Diversos autores, hoy en día, hacen la precisión de que los comportamientos corruptos están directamente asociados al mal uso de posiciones privilegiadas que no solo se configuran en la esfera pública sino que inclusive tienen implicaciones en la esfera privada. Por ejemplo Munive (2016) señala que el mal uso de una posición privilegiada o el uso indebido del poder se materializa mediante comportamientos que exceden las facultades y limitaciones que un cargo público o privado detenta, reemplazando la finalidad que da significancia a dicha posición para ser reemplazada por fines ajenos y que lindan con la transgresión de disposiciones normativas, principios administrativos y reglas formales.

b) **Beneficios irregulares:** La búsqueda de beneficios irregulares, representa una segunda característica clave a la hora de describir los comportamientos corruptos. Esta

⁶ Aprobado mediante el D.S. N° 119-2012-PCM publicado en el Diario El Peruano el 9 de diciembre de 2012.

característica se vincula a la anterior pues representa la motivación para el uso indebido del poder o el mal uso de una posición privilegiada. Todos los actos de corrupción buscan lograr un beneficio fuera de lo legalmente o ético permitido, éstos son de distinta naturaleza y no están restringidos solamente al ámbito económico, pudiendo usarse la influencia, el poder político, la atención privilegiada, etc.

Tipos de corrupción

En relación a las prácticas delictivas vinculadas a la corrupción podemos mencionar las aproximaciones efectuadas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC (2004) en el documento denominado "United Nations Handbook on Practical - Anticorruption Measures for Prosecutors and Investigators". Este documento contiene una tipología de actos de corrupción y prescripciones sobre formas de medición, organización de evidencia y mecanismos de judicialización de casos de corrupción. Así tenemos el siguiente alcance:

a) Gran Corrupción y Pequeña Corrupción. La Gran Corrupción suele producirse en altas esferas de los gobiernos, implicando consecuentemente grandes abusos de poder, violación sistemática de la legalidad, inestabilidad económica y desconfianza en la institucionalidad formal del gobierno. En ocasiones, se suele referir a esta forma de corrupción como la "captura del Estado" o "captura de políticas", toda vez que en diversas ocasiones implica intereses externos direccionando el sistema político a fines privados.

Por otra parte, la Pequeña Corrupción o "corrupción administrativa", se vincula directamente con la prestación de servicios públicos y suele darse en la interacción entre las/los servidores/as civiles y ciudadanos/as para agilizar trámites, evitar multas, etc. Si bien se podría pensar que estos actos de corrupción están vinculados a perjuicios económicos menores, en realidad este fenómeno conlleva considerables pérdidas para el Estado, que terminan afectando en mayor medida a los sectores vulnerables.

b) Corrupción activa y corrupción pasiva. En las discusiones terminológicas sobre el fenómeno corrupción es usual diferenciar entre corrupción activa y pasiva. La primera engloba todos aquellos actos de corrupción en los que se ofrece un pago o beneficio, mientras la segunda agrupa todos aquellos casos en los cuales un servidor/a civil exige o requiere la entrega de alguna forma de pago o dádiva. Ambas son modalidades que pueden dar inicio a un acto de corrupción (Anwar, 2006; UNODC, 2004).

c) Soborno. El soborno, o coima, es un acto de corrupción en el que se otorga o recibe una dádiva a cambio de un favor u omisión de las obligaciones a las que está sujeta el cargo. Esta es la forma más común y extendida de corrupción. Esta dádiva puede adoptar formas diversas: dinero en efectivo, transferencia de acciones, favores sexuales o promesas diversas (Anwar, 2006; UNODC, 2004).

d) Fraude y Malversación. Ambas formas de corrupción implican la sustracción y apropiación, total o parcial de un bien - sea éste público o privado - por parte del personal encargado de su administración. Así por ejemplo, malversación supone la apropiación total o parcial del bien administrado. Mientras que fraude implica el uso de información falsa o engañosa para así inducir a un propietario o administrador en la entrega, involuntaria, del total o parte del bien a su cargo (Anwar, 2006; UNODC, 2004).

e) Extorsión. A diferencia de un soborno, que siempre asume la figura de incentivos o dádivas, una extorsión consiste siempre en la aplicación de alguna forma de coerción para inducir así la cooperación del agente (Anwar, 2006; UNODC, 2004).

f) Abuso de funciones. Este tipo de corrupción hace referencia a específicamente al incumplimiento

de la normativa para un servidor/a civil en ejercicios de sus funciones con el objetivo de alcanzar beneficios personales para sí o a favor de terceros. (Anwar, 2006; UNODC, 2004).

g) Favoritismo y nepotismo. Ninguna de ambas formas de corrupción implica un beneficio personal directo, sino que, vincula a los/las servidores/as civiles corruptos en sus relaciones interpersonales beneficiando a sus familiares, grupo político, etc. (Anwar, 2006; UNODC, 2004).

h) Contribuciones políticas inapropiadas. Distinguir entre las contribuciones legítimas y las ilícitas que se hacen a organizaciones políticas es muy difícil, ya que estas contribuciones pueden realizarse como medida de apoyo hacia un partido que aumente sus posibilidades de llegar al poder o pueden buscar influir ilícitamente en las decisiones políticas alcanzado el poder. (Anwar, 2006; UNODC, 2004).

En el caso peruano, muchos de estos tipos de corrupción han sido asumidos como delitos en el Código Penal y otros tantos son considerados faltas administrativas. En el ámbito penal, tenemos por ejemplo las siguientes figuras:

1. Cohecho: El empleado público busca obtener u obtiene dinero u otro beneficio a cambio de realizar y omitir una conducta funcional.

2. Peculado: Apropiación de los bienes del Estado por parte de los empleados públicos a su favor o de terceros, así como el uso indebido de los mismos para un fin distinto al que le corresponde.

3. Colusión: Concertación entre un empleado público y personas particulares en los procesos de contratación pública para defraudar al Estado.

4. Malversación de fondos: uso distinto al que estaba destinado el dinero o bienes que administra el empleado público, afectando el servicio o la función pública encomendada.

5. Tráfico de influencias: invocación de influencias reales o simuladas ante un empleado público que conozca un caso judicial o administrativo, a cambio de recibir dinero u otro beneficio.

6. Enriquecimiento Ilícito: Incremento de patrimonio del empleado público sin justificación en relación a sus ingresos legítimos.

7. Concusión: El empleado público, abusando de su cargo, obliga o induce a otra persona a dar o prometer indebidamente un bien o beneficio patrimonial.

8. Negociación Incompatible: El empleado público que indebidamente, en provecho propio o de terceros, se interesa por cualquier contrato u operación en el que interviene en virtud de su cargo

En el ámbito administrativo se puede identificar ciertas prácticas que podrían tener vinculación con actos de corrupción. Entre estas tenemos:

1. Recibir doble remuneración del Estado: El empleado público recibe simultáneamente remuneraciones de dos o más entidades públicas.

2. Nepotismo: El empleado público contrata a una persona con la que tiene parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad.

3. Ventaja indebida: El empleado público procura u obtiene beneficios económicos o de otra índole, mediante el uso de su cargo o influencia.

4. Conflicto de intereses: El empleado público mantiene relaciones en cuyo contexto sus intereses personales pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de sus deberes y funciones.

5. Incumplimiento del deber de imparcialidad: El empleado público en el ejercicio de su cargo favorece a las personas, partidos políticos o instituciones con las que se encuentra vinculado.

6. Incumplimiento del deber de cautelar los bienes del Estado: Uso inadecuado de los bienes del Estado asignados para el desempeño de la función pública.

La siguiente tabla muestra la comparación entre los tipos de corrupción planteados por las Naciones Unidas y la tipología de delitos y faltas administrativas asociadas a corrupción que forman del ordenamiento jurídico del Perú.

Tabla 2: Comparativo entre los tipos de delitos de Naciones Unidas y la tipología del Perú

TIPOS DE CORRUPCIÓN (UNODC, 2004) ⁷	TIPOS DE CORRUPCIÓN EN EL PERÚ	
	Ámbito Penal	Ámbito Administrativo
Gran corrupción y pequeña corrupción	Peculado, Colusión, Malversación, Tráfico de influencias, Enriquecimiento ilícito	Incumplimiento del deber de cautelar los bienes del Estado, Conflicto de intereses
Corrupción activa y corrupción pasiva	Cohecho (Cohecho activo genérico y específico, Cohecho activo transnacional, cohecho pasivo propio e impropio, Cohecho pasivo específico y Soborno internacional pasivo)	Abuso de posición personal Ventaja Indevida
Soborno		
Fraude y Malversación	Malversación, Peculado	Recibir doble remuneración del Estado, Incumplimiento del deber de cautelar los bienes del Estado
Extorsión	Concusión	Ventaja Indevida
Abuso de funciones	Negociación Incompatible	Abuso de Posición Personal Ventaja Indevida
Favoritismo y nepotismo	Tráfico de Influencias	Nepotismo, Conflicto de Intereses
Contribuciones políticas inapropiadas	Cohecho	Incumplimiento del deber de imparcialidad

Elaboración Propia

Identificación de actores

La corrupción involucra a diversos actores. Por un lado, participan aquellos/as que son parte de los acuerdos corruptos (corrupto – corruptor) y, por otra, involucra a actores vinculados en la lucha contra la corrupción (prevención y sanción).

En el primer caso, Rose – Ackerman, una de los principales exponentes del enfoque institucionalista, explica que las transacciones asociadas a la corrupción, están vinculadas a patologías que afectan la relación 'principal – agente' (Rose - Ackerman, 2001: 26). El modelo analiza las interacciones entre el/la agente (representante político, servidor/a civil) y el/la principal (la ciudadanía). Idealmente el agente debe responder a los intereses del principal, sin embargo, en la realidad por diversas causas, este puede hacer uso indebido de su posición privilegiada y manejo de información, actuando en beneficio propio perjudicando los intereses del principal, al que representa.

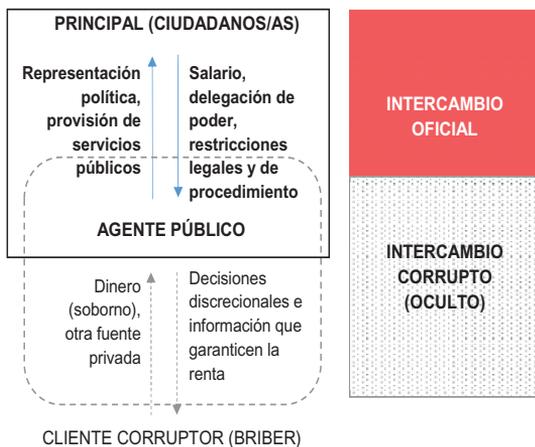


Figura N° 3: Fuente: Corrupción pública explicada desde el modelo Principal – Agente Extraído de Munive (2016). Della Porta, D., & Vannucci, A. (2012). The hidden order of corruption: An institutional approach. Ashgate Publishing, Ltd.

En la figura presentada, se puede apreciar dos tipos de interacción, una primera de actuaciones de representación y procedimientos legales (intercambio oficial) entre el principal y el agente; y una segunda que describe situaciones donde el agente público no responde a los intereses del principal sino a los intereses particulares propios o de un cliente corruptor (intercambio corrupto oculto).

En la lucha contra la corrupción, constituyen actores clave las entidades encargadas de la prevención, control, investigación, persecución y sanción de la corrupción; así como actores no públicos, entre ellos, el sector empresarial y la sociedad en general.

Así, los acuerdos corruptos en su mayoría, se dan entre agentes corruptos/as y agentes corruptores/as. En el caso de los primeros, son aquellos que valiéndose de una posición privilegiada (público o privada), hacen un uso indebido del poder en beneficio propio o de terceros, con la finalidad de obtener un provecho económico o no económico, quebrantando normas legales y principios éticos. Así también, los agentes corruptores, son aquellos que realizan acciones orientadas a influenciar e incitar indebidamente o coaccionar a los/las agentes públicos, ofreciendo beneficios económicos o no económicos, con la finalidad de propiciar acciones u omisiones a favor de intereses particulares, violando el ordenamiento jurídico vigente y los principios éticos rectores de la función pública.

Como respuesta a esta problemática, en la lucha contra la corrupción, constituyen actores clave las entidades encargadas de la prevención, control, investigación, persecución y sanción de la corrupción; así como actores no públicos, entre ellos, el sector empresarial y la sociedad en general.

Órganos de control superior

Los órganos de control superior son las entidades que tienen competencias directas en la investigación, denuncia, juzgamiento y eventual sanción de graves hechos de corrupción de servidores/as civiles. Este grupo de entidades está conformado por el Poder Judicial, Ministerio Público y Contraloría General de la República.

Tabla 3: Órganos de control superior

Involucrados	Funciones / Mandatos	Principales roles en la lucha contra la corrupción
Poder Judicial	<ul style="list-style-type: none"> Administrar justicia a través de sus órganos jerárquicos con arreglo a la Constitución y a las leyes. 	<ul style="list-style-type: none"> Flexibilizar y agilizar el trámite de audiencias. Juzgar a los/las acusados/as con independencia, imparcialidad y rectitud. Proponerse metas e indicadores para la resolución de casos de corrupción, sistematizar y difundir jurisprudencia en la materia. Controlar el proceso penal y generar estadística sobre la misma. Poner a disposición la base de datos institucional para los otros actores del sistema anticorrupción.

⁷ UNODC (2004). United Nations Handbook on practical – Anticorruption Measures for Prosecutors and Investigators

Involucrados	Funciones / Mandatos	Principales roles en la lucha contra la corrupción
Ministerio Público	<ul style="list-style-type: none"> Representar en los procesos judiciales a la sociedad. Conducir desde su inicio la investigación del delito. Ejercitar la acción penal de oficio o a petición de parte. 	<ul style="list-style-type: none"> Generación de información estadística de calidad sobre sus investigaciones. Investigar la comisión de los delitos con eficacia y garantizando el respeto al debido proceso de los imputados. Protección a los/las denunciantes y testigos de los delitos de corrupción. Fundamentar debidamente las actividades probatorias en acusaciones ante el Poder Judicial. Conducir la investigación del delito, actuando acorde con el ejercicio de sus funciones. Coordinar con la Policía Nacional del Perú en el campo operativo. Asistencia técnica a los actores involucrados para estructurar una correcta teoría del caso. Poner a disposición la base de datos institucional para los otros actores del sistema anticorrupción.
Contraloría General de la República	<ul style="list-style-type: none"> Ordenar que los órganos del sistema de control realicen las acciones de control que a su juicio sean necesarios o ejercer en forma directa el control externo posterior sobre los actos de las entidades. Disponer el inicio de las acciones legales pertinentes en forma inmediata en coordinación con las entidades competentes, en situaciones de daño económico o presunción de ilícito penal dentro de las entidades. Absolver consultas, emitir pronunciamientos institucionales e interpretar la normativa del control gubernamental. Aprobar el Plan Nacional de Control y los planes anuales de control de las entidades Emitir opinión previa relacionada a adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios u obras, que conforme a ley tengan el carácter de secreto militar o de orden interno exonerados de licitación pública, concurso público o adjudicación directa. Recibir y atender denuncias y sugerencias de la ciudadanía relacionadas con el control en la administración pública, otorgándoles apoyo con el trámite correspondiente. 	<ul style="list-style-type: none"> Sustentar debidamente en juicio los informes de control. Desarrollar controles previos, simultáneos y posteriores en los organismos públicos. Brindar información directa y oportuna al Ministerio Público de los actos de corrupción detectados. Intervención o acompañamiento (especializado) durante la investigación fiscal o juzgamiento de casos graves de corrupción de servidores/as civiles. Poner a disposición de las instituciones vinculadas la base de datos institucional para los otros actores del sistema anticorrupción

Nota: Elaboración propia. Información extraída de los documentos de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.

Otras entidades involucradas en la lucha y prevención de la corrupción

Integrado por las entidades generadoras de acciones de corto, mediano y largo en prevención y sanción de la corrupción, que ofrecen un marco conceptual e institucional para la actuación conjunta.

Tabla 4: Otras entidades involucradas en la lucha y prevención de la corrupción

Involucrados	Funciones / Mandatos	Principales roles en la lucha contra la corrupción
Defensoría del Pueblo	<ul style="list-style-type: none"> Defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad. Supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la eficiente prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. 	<ul style="list-style-type: none"> Investigar por iniciativa propia o a solicitud de personas interesadas hechos o situaciones que podrían ser irregulares en la administración pública. Elaborar informes sobre temas de su competencia, los denominados informes defensoriales. Supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal. Intervenir en procesos constitucionales con la finalidad de defender los derechos humanos y el principio de supremacía constitucional. Promover la firma, ratificación, adhesión y difusión de tratados internacionales sobre derechos humanos.

Involucrados	Funciones / Mandatos	Principales roles en la lucha contra la corrupción
Ministerios	<ul style="list-style-type: none"> Coordinar la ejecución y supervisión de las políticas y planes a nivel nacional, la gestión eficiente, la promoción y protección de los derechos, la prevención en materia de la lucha contra la corrupción y el fomento de la integridad pública en su sector 	<ul style="list-style-type: none"> Promover la participación ciudadana como vigilantes del buen uso de los recursos asignados para brindar servicios. Coordinar las investigaciones administrativas sobre presuntos actos de corrupción. Desarrollar buenas prácticas en prevención y sanción de la corrupción en sus correspondientes entidades. Hacer denuncias sustentadas de corrupción de servidores/as civiles. Poner a disposición su base de datos. Diseño conjunto y articulado de capacitación interinstitucional. La defensa, coherencia y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico.
Congreso de la República	<ul style="list-style-type: none"> Legislar y fiscalizar la actuación de las principales autoridades públicas y ejercer el control político. 	<ul style="list-style-type: none"> La realización de actos e investigaciones sobre los actos de la administración y de las autoridades del Estado; así como la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos. Fiscalización de la actuación funcional del Contralor General de la República, Defensor del Pueblo y miembros del Consejo Nacional de la Magistratura. Control Político de los ministros de Estado
Tribunal Constitucional	<ul style="list-style-type: none"> Conocer, en instancia única, la acción de inconstitucionalidad. Conocer, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data y cumplimiento. Conocer los conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a Ley. 	<ul style="list-style-type: none"> Solicitar los informes que estimen necesarios a los órganos de Gobierno y de la Administración y requerir respuesta oportuna de ellos, así como solicitar información de (los) amicus curiae, si fuera el caso, que permita esclarecer aspectos especializados que puedan surgir del estudio de los actuados.
Procuraduría Especializada en Delitos Anticorrupción	<ul style="list-style-type: none"> Intervenir en las investigaciones preliminares, investigaciones preparatorias y procesos judiciales por la comisión de los ilícitos penales contemplados en las secciones II, III y IV del Capítulo II del Título XVIII del Libro Segundo del Código Penal, como consecuencia de una denuncia de parte, el conocimiento de una noticia criminal o por la intervención del Ministerio Público. 	<ul style="list-style-type: none"> Defensa jurídica del Estado en procesos por delitos de corrupción. Coadyuvar con el esclarecimiento de los hechos constitutivos de delitos de corrupción. Evaluar y requerir el pago de reparación civil de aquellos/as responsables por los delitos de corrupción.
Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE)	<ul style="list-style-type: none"> Promover el cumplimiento de la normativa de contrataciones del Estado peruano. Promover mejores prácticas en los procesos de adquisición de bienes y servicios, así como en la ejecución de obras. 	<ul style="list-style-type: none"> Efectuar acciones de supervisión de oficio, de forma aleatoria y/o selectiva, respecto de los métodos de contratación contemplados en la Ley, salvo las excepciones previstas en el reglamento. Efectuar acciones de supervisión a pedido de parte, de acuerdo a la normativa vigente.
Consejo Nacional de la Magistratura	<ul style="list-style-type: none"> Nombrar, previo concurso público de méritos y evaluación personal, a los/las jueces/zas y fiscales de todos los niveles. Ratificar a los/las jueces/zas y fiscales de todos los niveles cada siete años. Aplicar la sanción de destitución a los/las vocales de la Corte Suprema y Fiscales Supremos y, a solicitud de la Corte Suprema o de la Junta de Fiscales Supremos, respectivamente, a los/las jueces/zas y fiscales de todas las instancias. 	<ul style="list-style-type: none"> Evaluar la conducta e idoneidad de Jueces y Fiscales en el desempeño del cargo, considerando la producción jurisdiccional, méritos, informes, de los Colegios y Asociaciones de Abogados, antecedentes que han acumulado sobre su conducta, debiendo conceder una entrevista personal en cada caso. Investigar la actuación de Vocales y Fiscales Supremos de oficio o a pedido de parte, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a otros órganos.

Involucrados	Funciones / Mandatos	Principales roles en la lucha contra la corrupción
Unidad de Inteligencia Financiera	<ul style="list-style-type: none"> Solicitar, recibir y analizar información sobre las transacciones sospechosas que le presenten las personas obligadas. Analizar los Registros de Transacciones. Solicitar a las personas obligadas la información relevante para la prevención y análisis del lavado de dinero o de activos. Comunicar al Ministerio Público aquellas transacciones que luego de la investigación y análisis respectivos, se presume que estén vinculadas a actividades de lavado de dinero o de activos. 	<ul style="list-style-type: none"> Análisis de los reportes de operaciones sospechosas de lavado de activos vinculados a presuntos actos de corrupción. Fomentar la implementación del sistema para prevenir y detectar operaciones sospechosas del lavado de activos vinculados a presuntos actos de corrupción. Participar en las investigaciones conjuntas y prestar la asistencia técnica para detectar y denunciar la comisión de los delitos de corrupción, como delito precedente de lavado de activos.

Nota: Elaboración propia. Información extraída de los documentos de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.

Entidades pertenecientes al nivel sub nacional involucradas en la lucha anticorrupción.

Tabla5: Entidades pertenecientes a nivel sub nacional involucradas en la lucha anticorrupción

Involucrados	Funciones / Mandatos	Principales roles en la lucha contra la corrupción
Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer las capacidades humanas y las condiciones de operación de los gobiernos regionales. Promover la integración regional, la conformación de mancomunidades y la descentralización fiscal. Institucionalizar las relaciones intra e intergubernamentales. Promover la gestión descentralizada de los territorios. Fortalecer la capacidad de representación de los gobiernos regionales y articular estrategias de alianza con los diferentes niveles de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y la cooperación. 	<ul style="list-style-type: none"> Promoción de las prácticas del buen gobierno, la transparencia y la lucha contra la corrupción, que apoye de manera efectiva las iniciativas de integración regional y desarrolla propuestas para avanzar en la descentralización del país. Trabajar en coordinación intra e intergubernamental, con las asociaciones de otros niveles de gobierno, concertando y articulando políticas sectoriales y territoriales en materia anticorrupción Empoderamiento de los gobiernos regionales mediante el impulso y defensa del proceso de descentralización con énfasis en la promoción de la integridad pública.
Asociación de Municipalidades	<ul style="list-style-type: none"> Velar por la defensa y consolidación de la autonomía, funciones y competencias municipales. Coadyuvar al proceso de descentralización. Brindar asesoramiento técnico y legal. Contribuir a lograr un alto grado de capacidades en las autoridades municipales. 	<ul style="list-style-type: none"> Promoción de las prácticas del buen gobierno, la transparencia y la lucha contra la corrupción.
Gobiernos Regionales	<ul style="list-style-type: none"> Definir, normar, dirigir y gestionar políticas regionales y ejercer funciones generales y específicas en concordancia con las políticas nacionales y sectoriales. Elaborar y aprobar normas de alcance regional y regular los servicios de su competencia. Diseñar políticas, prioridades, estrategias, programas y proyectos que promuevan el desarrollo regional de manera concertada y participativa. 	<ul style="list-style-type: none"> Promover el desarrollo de planes regionales anticorrupción, garantizando que los mismos se construyan de manera participativa. Promover la práctica de audiencias públicas orientada a la rendición de cuentas. Transparentar los procesos de contrataciones de obras, servicios y bienes. Promover el desarrollo de capacidades para el diseño e implementación de estrategias de lucha contra la corrupción dentro de los gobiernos regionales. Promover la participación ciudadana como vigilantes del buen uso de los recursos asignados para brindar servicios.

Involucrados	Funciones / Mandatos	Principales roles en la lucha contra la corrupción
Gobiernos Locales (Municipalidades Provinciales y Distritales)	<ul style="list-style-type: none"> Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial, en el nivel provincial. Promover, permanentemente la coordinación estratégica de los planes integrales de desarrollo distrital. 	<ul style="list-style-type: none"> Aprobar el Plan de Desarrollo de Capacidades, el cual promueva la integridad y ética pública. Promover los instrumentos de integridad y lucha contra la corrupción de manera concertada con la participación de la sociedad civil. Promover la participación ciudadana como vigilantes del buen uso de los recursos asignados para brindar servicios.

Nota: Elaboración propia, información extraída de los documentos creados por la Comisión Alto Nivel Anticorrupción. Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012 - 2016, Segunda edición. Lima, Perú.

Entidades estatales aportantes de insumos en la lucha contra la corrupción

Adicionalmente a las entidades públicas señaladas, en este grupo se encuentran las demás entidades generadoras de información especializada que sirve de respaldo para aquellas encargadas de las materias preventivas y punitivas.

El grupo se encuentra integrado por el Sistema de Mercado de Valores, el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC), la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) y el Programa Nacional de Bienes Incautados (PRONABI).

Actores de la sociedad civil miembros de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción

Este grupo está conformado por actores pertenecientes a sectores representativos de la ciudadanía que inciden en la fiscalización, control social, seguimiento de las políticas en materia de lucha contra la corrupción. En este grupo encontramos a miembros de la Academia, sector empresarial, prensa, entre otros.

Tabla 6: Actores de la sociedad civil

Involucrados	Funciones / Mandatos	Principales roles en la lucha contra la corrupción
Asociación de Universidades del Perú	<ul style="list-style-type: none"> Promover la coordinación interuniversitaria. 	<ul style="list-style-type: none"> Fomentar la capacitación universitaria en temas de transparencia, integridad y ética pública, así como lo relacionado a la lucha contra la corrupción.
Consejo Nacional para la Ética Pública (ProÉtica)	<ul style="list-style-type: none"> Impulsar políticas públicas e iniciativas de impacto para erradicar la corrupción e impunidad. 	<ul style="list-style-type: none"> Vigilar y movilizar a la ciudadanía. Seguir casos emblemáticos de corrupción. Incidir en políticas públicas. Capacitar en temática anticorrupción. Promover buenas prácticas gubernamentales y corporativas.
Gremios empresariales: Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) • Sociedad Nacional de Industrias (SINI) • Cámara de Comercio de Lima (CCL)	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la unión entre los/las empresarios/as peruanos/as. Actuar como principal vocero del empresariado nacional ante el Estado, foros públicos y privados. Promover una mayor comunicación y coordinación intersectorial, apoyar, respaldar y asesorar al empresario. 	<ul style="list-style-type: none"> Analizar y elaborar propuestas que contribuyan a reducir la participación de actores empresariales en casos de corrupción Impulso de Códigos de conducta o ética que permitan la efectiva imposiciones de sanciones disuasorias por conductas antieéticas vinculadas a actos de corrupción

Involucrados	Funciones / Mandatos	Principales roles en la lucha contra la corrupción
Consejo de la Prensa Peruana	<ul style="list-style-type: none"> Defender las libertades de prensa, expresión, opinión. Promover mecanismos de autorregulación de la prensa. 	<ul style="list-style-type: none"> Emitir pronunciamientos públicos sobre casos o infracciones flagrantes a la ética e integridad, así como situaciones que afecten la libertad de prensa, que contribuyan a promover el respeto a los valores éticos en el periodismo peruano.

Nota: Elaboración propia, información extraída de los documentos creados por la Comisión Alto Nivel Anticorrupción. Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012 - 2016, Segunda edición. Lima, Perú.

Toda esta red de actores en conjunto con las instituciones (reglas formales) y prácticas orientadas a la definición de la gobernabilidad en un país, son piezas clave para la consolidación de la Integridad Pública.

Estado actual de la corrupción en el Perú

Las principales herramientas con la que cuentan los Estados para hacer frente a determinados problemas públicos son las políticas públicas. Estas permiten conducir la acción gubernamental desde las toma de decisiones hasta su traslación en acciones concretas con la finalidad de lograr resultados específicos. Es así, que los Estados responden a la corrupción, con Políticas Públicas.

Sin embargo, el diseño de políticas anticorrupción es un proceso complejo y multidimensional, en el que usualmente no se cuenta con diagnósticos integrales que permitan abordar el problema de la corrupción, detectar los principales focos de incidencia e identificar los riesgos de corrupción (UNODC 2013: 26).

Es por esto que la medición de la corrupción, la construcción de indicadores o estudios que permitan entender sus alcances e incidencia se convierte en un elemento importante en el desarrollo de políticas anticorrupción (Kaufmann 2005).

Situación sobre percepción de la corrupción y gobernanza

Cuando la investigación aplicada aborda el tema de la medición de la corrupción, suele aproximarse al fenómeno a través del estudio de las percepciones. En ese sentido, el uso de herramientas como índices y/o encuestas de percepción han contribuido a comprender la problemática en materia de corrupción en varios países.

En esta sección se presenta las principales herramientas nacionales e internacionales que nos proveen de información para aproximarnos al fenómeno de la corrupción a través del estudio de la percepción.

Las herramientas internacionales más conocidas son: A) el Índice de Percepción de Corrupción, B) el Índice Mundial de Gobernanza. A nivel nacional, para el presente diagnóstico se han considerado A), La Novena Encuesta Nacional sobre Corrupción de ProÉtica, B). La Encuesta Nacional de Hogares del INEI; y, C). La Encuesta Nacional sobre lucha contra la corrupción desde el sector privado, impulsado por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción y otras instituciones. A continuación se muestran los principales resultados:

A. Índices Internacionales

• Índice de Percepción de Corrupción (IPC)

Este índice mide el alcance general de la corrupción en razón a las percepciones ciudadanas de frecuencia y magnitud de sobornos al interior del sector público. Con respecto al Perú, durante el periodo 2012 - 2014, los resultados del Índice de Percepción de Corrupción (IPC) se mantuvieron constantes con un puntaje de 38; por otra parte, en los años posteriores, es decir, 2015 y 2016, la tendencia de los puntajes fue decreciente, es decir, el puntaje descendió a un 3.6 y 3.5 respectivamente⁸.

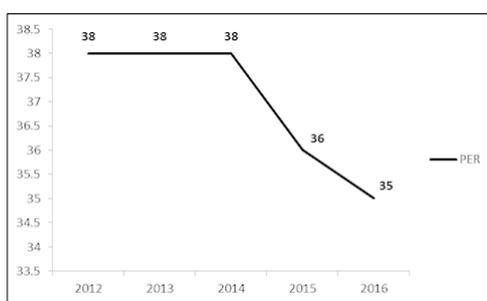


Figura N° 4: Resultados de Perú en el IPC 2012 - 2016.

Elaboración propia. Información extraída de los documentos de Transparencia Internacional (2017). Índice de Percepción de Corrupción (IPC), Disponible: <http://transparencia.org.es/ipc-2016/>

La siguiente tabla, contiene información del Índice de Percepción de la Corrupción 2016 de Transparencia Internacional. Los últimos resultados muestran que nuestro país obtuvo un puntaje de 35, ubicándose en el puesto 101 a nivel mundial. Con respecto al continente americano, nuestro país se ubica en la posición 20 de 32 países, siendo Canadá, EE.UU. y Uruguay los países mejor posicionados con puntajes de 82, 74 y 71 respectivamente.

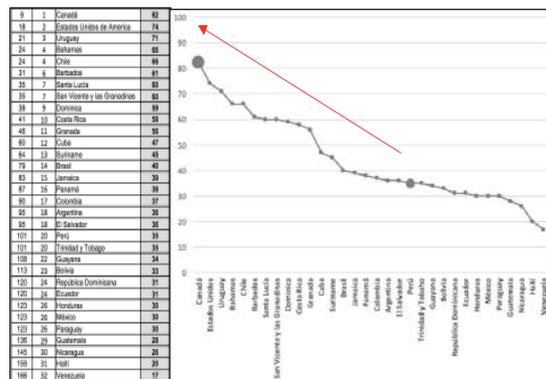


Figura N° 5: El Perú y los países de la región, IPC 2012 - 2016.

Elaboración propia. Información extraída de los documentos de Transparencia Internacional (2017). Índice de Percepción de Corrupción (IPC), Disponible: <http://transparencia.org.es/ipc-2016/>

• Índice Mundial de Gobernanza (WGI)

Esta herramienta desarrollada por el Banco Mundial desde 1996, mide la magnitud de la mala gestión y el soborno. Combina los puntos de vista de empresarios/as, expertos/as y usuarios/as de servicios públicos, llegando a componer seis dimensiones: 1. Rendición de cuentas; 2. Estabilidad Política y ausencia de violencia; 3. Efectividad Gubernamental; 4. Calidad regulatoria; 5. Estado de Derecho y 6. Control de la Corrupción. Para efecto de esta sección nos interesa la última dimensión, la referente al control de corrupción, puesto que mide la percepción respecto al uso del poder público para intereses privados, incluyendo la pequeña y la gran corrupción.

Para la medición de los resultados la escala utilizada es de 0 a 100, donde 0 equivale a un deficiente control de la corrupción y 100 equivale a un control óptimo de la corrupción. En América Latina se han considerado 37 países para la medición. Los resultados de los puntajes

⁸ Cabe resaltar que a partir del año 2015, Transparencia Internacional modificó su metodología estableciendo que los resultados se organizarían en una escala que va del 0 al 10, donde 0 equivale a "altamente corrupto" y 10 equivale a "poco o nada corrupto".

promedios de los países latinoamericanos en la dimensión de control de la corrupción han variado del 2012 al 2015 de la siguiente manera:

Tabla 7: Cuadro comparativo de puntaje promedio entre Perú y América Latina durante 2012 – 2015

AÑO	2012	2013	2014	2015
RANKING AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	57	57	53	52
RANKING PERÚ	43.6	40.76	32.69	32.21

Nota: Elaboración propia, información extraída por documentos elaborados por el Banco Mundial (2017) Índice Mundial de Gobernanza, Disponible en: <http://world-governance.org/en/taxonomy/term/2591>

En comparación con el promedio de América Latina, podemos observar que en el periodo comprendido entre los años 2012 al 2015, nuestro país obtuvo puntajes por debajo de la media latinoamericana.

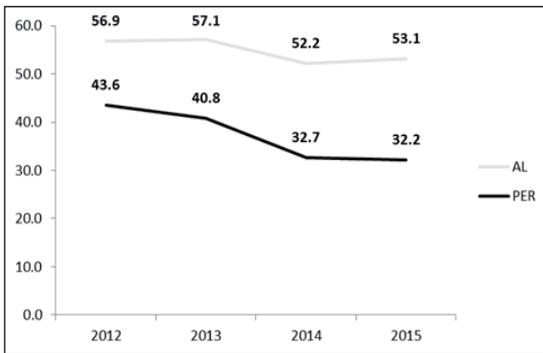


Figura N° 6: Puntaje del control de la corrupción para Perú y América Latina dentro de la línea de tiempo entre los años 2012 - 2015. Elaboración propia, información extraída por documentos elaborados por el Banco Mundial (2017) Índice Mundial de Gobernanza, Disponible en: <http://world-governance.org/en/taxonomy/term/2591>

B. Estudios Nacionales sobre percepción

• Novena Encuesta Nacional sobre Corrupción – Perú

La Encuesta Nacional sobre Corrupción es un proyecto realizado por la Asociación Civil Proética. Esta encuesta permitió identificar a la corrupción como uno de los principales problemas en nuestro país, sólo superado por la delincuencia. Como se puede apreciar en el gráfico, la percepción de la corrupción como ha aumentado significativamente desde el 2002, mientras que otros problemas, como el desempleo y la pobreza han disminuido.

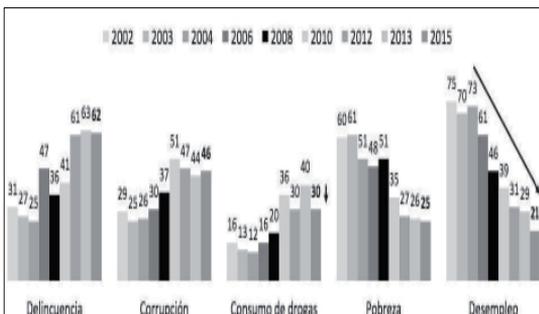


Figura N° 7: Novena Encuesta Nacional sobre Corrupción – Perú. Fuente Proética, información disponible en: <http://www.proetica.org.pe/?q=content/encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupci%C3%B3n>

De otro lado, tenemos que en el año 2015 un 53% de la población considera que la corrupción en el Perú en los próximos años habrá aumentado, un

27% afirma que seguirá igual, y solo el 7% considera que disminuirá. Situación similar sucede en años anteriores, poniendo en evidencia el poco optimismo de la población con respecto a la lucha contra la corrupción.

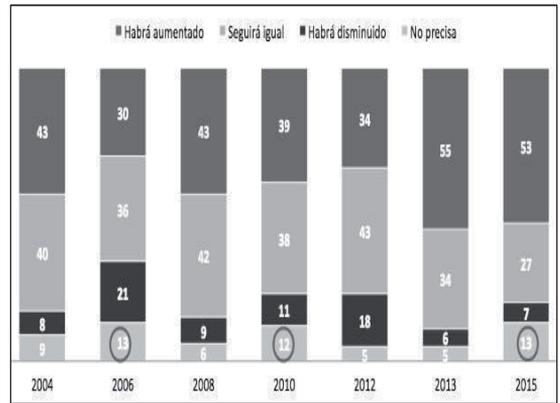


Figura N° 8: Novena Encuesta Nacional sobre Corrupción – Perú. Fuente Proética, información disponible en: <http://www.proetica.org.pe/?q=content/encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupci%C3%B3n>

• Encuesta Nacional de Hogares (ENAH)

En la encuesta correspondiente al primer semestre del 2017 los resultados señalan que la corrupción desplaza a la delincuencia como el principal problema que afecta al país. La encuesta recoge información de las 25 regiones, además de Lima Provincia.

Entre los resultados destaca la región Cusco registra con el nivel más alto de percepción de la corrupción como el principal problema que afecta al país con un 61%, le siguen las regiones Pasco con 52,1 %, Madre de Dios 52 %, Lambayeque con 51,9 y Lima Metropolitana con 51,6%.

Por otro lado, se identificó que entre las instituciones que registran mayores niveles de confianza están: el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC (58,2%), la Iglesia Católica (51,2%) el Ministerio de Educación (41,4%), las Fuerzas Armadas (32,7%), Radio y Televisión (28,8%), Defensoría del Pueblo (24,5%), Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE (23,9%).

Finalmente, observamos que parte las entidades vinculadas a la lucha contra la corrupción se ubican en posiciones menos favorables, así tenemos a la Contraloría General de la República (15.3%), el Poder Judicial (14.9%), la Procuraduría Anticorrupción (14.3%), la CAN Anticorrupción (13.3%) y por último el Congreso de la República (9.2%). Esta situación muestra la necesidad de desarrollar una estrategia de comunicación orientada a recuperar la confianza en estas instituciones, comunicando más la labor y los resultados que vienen alcanzando.

• Encuesta Nacional “Lucha contra la corrupción desde el sector privado”

Esta encuesta elaborada en el 2013 por Ipsos Apoyo, por encargo de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, examina por primera vez la percepción del sector empresarial en relación a la corrupción, contando con la participación de Gerentes/as Generales, Directores/as Ejecutivos/as y/o Presidentes/as Ejecutivos/as de las 700 empresas más importantes en facturación que operan en el país.

Permitió identificar las principales prácticas irregulares y/o de corrupción que ocurren en el sector empresarial en el Perú, determinándose a las coimas y/o sobornos (84%), el tráfico de influencias (65%) y la evasión tributaria como las más recurrentes.

¿Cuáles son las principales prácticas irregulares y/o de corrupción que ocurren en el sector empresarial en el Perú? (Con tarjeta)



Figura N° 9: Puntaje de percepciones de prácticas irregulares y/o de corrupción. Fuente: IpsosPublicAffairs (2013). Lucha contra la corrupción desde el sector privado. Lima, Perú.

Para la medición del nivel de implementación del Sistema de Control interno (SCI) en el año 2014 la Contraloría General de la República realizó un estudio en 655 entidades públicas, de las cuales 219 corresponden al nivel de Gobierno Central, 176 a nivel de los Gobiernos Regionales y 260 a nivel de los Gobiernos Locales. Este estudio consistió en determinar el estado de implementación del SCI por componentes, los cuales son: 1. Ambiente de control; 2. Evaluación de Riesgos; 3. Actividades de Control Gerencial; 4. Sistema de Información y Comunicaciones, y; 5. Supervisión.

Se utilizó como herramienta metodológica una encuesta para la recolección de información, la cual se aplicó a los/las Jefes/as de Órganos de Control Institucional de 655 entidades públicas de los 3 niveles de gobierno. Este estudio sirvió para establecer un Índice de Implementación del Sistema de Control Interno, en el cual se determinó una escala de 0 a 100, donde a mayor valor se entiende una mejor implementación del SCI.

Tabla 8: Distribución de las entidades estatales acorde con su nivel de cumplimiento

NIVEL DE GOBIERNO	IISC	C1	C2	C3	C4	C5
Nivel Central (219)	36	4	15	45	52	21
Nivel Regional (176)	20	24	8	24	28	10
Nivel Local (260)	20	24	8	25	30	11
Promedio (655)	25	17	10	31	27	14

Nota: Información extraída del Informe de la Evaluación Final de la Implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012 - 2016, 1era edición, Lima.

Como se puede apreciar en el cuadro, a nivel central se logró un puntaje de 36 en una escala de 0 a 100, siendo este nivel de gobierno el que obtuvo mejores resultados. En cuanto a la evaluación por componentes, se evidencia que el Componente 4 de Sistemas de Información y Comunicación es el que obtuvo el mayor puntaje (52). Por otra parte, el componente 1 Ambiente de Control obtuvo el menor puntaje (4) en este nivel de Gobierno.

A nivel regional, se obtuvo un puntaje de 20 en el índice. El Componente 4 Sistema de Información y Comunicaciones (28), al igual que el nivel central, obtuvo el mayor puntaje. En contraposición, en el Componente 2 Evaluación de Riesgos se obtuvo el menor puntaje (8). A nivel local, se obtuvieron resultados similares a los obtenidos en el nivel regional. Nuevamente el Componente 4 Sistema de Información y Comunicaciones, alcanza el mayor puntaje (30). En contraposición, en el Componente 2 Evaluación de Riesgos alcanza el menor puntaje (8).

Análisis por Componente

Componente 1: Ambiente de Control Interno

Tabla 9: Situación de los sistemas de diagnósticos internos

ENTIDADES	NÚMERO DE ENTIDADES	SITUACIÓN DEL AMBIENTE DE CONTROL INTERNO
59%	386	No cuentan con un diagnóstico del Sistema de Control Interno

Otro importante hallazgo fue la identificación de los procesos de mayor vulnerabilidad para la corrupción entre el sector privado y público, determinándose a los procesos de compra del Estado, contrataciones, licitaciones (84%), trámites administrativos (81%) como los procesos de mayor vulnerabilidad. Respecto a la responsabilidad sobre los actos de corrupción un 72% de los funcionarios/as consideró que las empresas deben responsabilizarse por los actos de corrupción realizados por sus empleados y representantes.

De la información analizada en esta sección, se puede apreciar que en lo relacionado a las mediciones de la percepción de la corrupción a nivel internacional, nuestro país ha descendido posiciones en los últimos años en comparación a otros países, pese a los esfuerzos desarrollados para enfrentar este flagelo. Uno de los posibles factores que explicarían esta situación, es el develamiento de redes de corrupción nacional y transnacional que han involucrado a funcionarios/as públicos/as de alto nivel, situación que ha ocasionado un gran perjuicio económico.

Finalmente, en relación a las mediciones de percepción a nivel nacional, se puede observar como la corrupción ha afectado directamente a la confianza de la sociedad hacia las entidades públicas, apreciándose además que la corrupción se ha transformado en uno de los principales problemas del país.

Situación de los mecanismos que promueven la integridad pública

El presente apartado pretende establecer el estado actual de la administración pública en función a dos de los principales componentes de la integridad pública: la implementación efectiva del control interno y la promoción de la transparencia y el acceso a la información.

A. Sistema de Control Interno en las entidades de la administración pública

La Ley N° 28716, Ley de Control Interno de las entidades del Estado, creada el año 2014 define al Sistema de Control Interno (SCI) como el conjunto de acciones, planes, políticas, normas, registros, organización, procedimientos y métodos organizados e instituidos en cada entidad del Estado para promover la eficiencia, eficacia y transparencia en las actividades realizadas por las entidades públicas. Además, como ente rector del Sistema de Control Interno, es el encargado del diseño, desarrollo y articulación de las iniciativas implementadas por las diversas entidades en el fortalecimiento del SCI.

ENTIDADES	NÚMERO DE ENTIDADES	SITUACIÓN DEL AMBIENTE DE CONTROL INTERNO
14%	92	Si cuentan con un diagnóstico del Sistema de Control Interno desarrollado sin apoyo de la Guía Metodológica.
27%	177	Se desconoce la información

Nota: Información extraída del Informe de la Evaluación Final de la Implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012 - 2016, 1era edición, Lima.

Tabla 10: Situación de la elaboración de planes de trabajos

PORCENTAJE	NÚMERO DE ENTIDADES	SITUACIÓN DE LA REALIZACIÓN DE PLANES DE TRABAJOS
71%	465	No cuenta con plan de trabajo elaborado
23%	151	SI Presenta un plan de trabajo elaborado
6%	39	Presenta un plan de trabajo elaborado vinculado al diagnóstico de sistema de control interno.

Nota: Información extraída del Informe de la Evaluación Final de la Implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012 - 2016, 1era edición, Lima.

Componente 2: Evaluación de riesgos

Tabla 11: Situación de la política de evaluación de riesgos

PORCENTAJE	NÚMERO DE ENTIDADES	SITUACIÓN DE LA POLÍTICA DE EVALUACIÓN DE RIESGOS
68%	445	No han desarrollado una política de trabajo
30%	197	Si tienen una política de trabajo
2%	13	Realizan acciones de evaluación, retroalimentación y mejora de forma continua.

Nota: Información extraída del Informe de la Evaluación Final de la Implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012 - 2016, 1era edición, Lima.

Componente 3: Actividades de Control Gerencial

Tabla 12: Situación de actividades de control gerencial

PORCENTAJE	NÚMERO DE ENTIDADES	SITUACIÓN DE ACTIVIDADES DE CONTROL GERENCIAL
36%	236	No presenta procedimientos de autorización y aprobación de procesos.
18%	118	Presenta procedimientos de autorización pero no se encuentran aprobados.
4%	26	Monitorea sus manuales o directivas aprobadas, además las evalúa y hace retroalimentación y mejora continua
42%	275	No precisa información

Nota: Información extraída del Informe de la Evaluación Final de la Implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012 - 2016, 1era edición, Lima.

Componente 4: Sistema de Información y Comunicaciones

Tabla 13: Situación de sistemas de información

PORCENTAJE	NÚMERO DE ENTIDADES	SITUACIÓN DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN
20%	131	No cuentan con sistemas de información, ni físicos ni electrónicos
25%	164	Si tiene sistemas de información

PORCENTAJE	NÚMERO DE ENTIDADES	SITUACIÓN DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN
30%	196	Tiene sistemas de información y conserva la información en formatos físicos.
25%	164	No se presenta información

Nota: Información extraída del Informe de la Evaluación Final de la Implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016, 1era edición, Lima.

Componente 5: Supervisión

Tabla 14: Situación de sistemas de supervisión

PORCENTAJE	NÚMERO DE ENTIDADES	SITUACIÓN DE SISTEMAS DE SUPERVISIÓN
69%	452	No cuenta con mediciones de avance del sistema de control interno
18%	118	Realiza control interno pero no usa los insumos metodológicos
3%	20	Implementa líneas de base, indicadores y resultados; informa a la alta dirección y ejecuta medidas correctivas
10%	65	No presenta información

Nota: Información extraída del Informe de la Evaluación Final de la Implementación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012 - 2016, 1era edición, Lima.

B. Transparencia

La transparencia de la información es una iniciativa que permite el desarrollo de un gobierno abierto que promueve una relación horizontal entre el gobierno y la ciudadanía, para la prevención, y lucha contra la corrupción. Se trata de un enfoque centrado en el ciudadano/a para crear valor a través de políticas de integridad y rendición de cuentas de las autoridades de gobierno, administradores públicos, y otros funcionarios/as. (BID, 2016: 68).

Avances normativos

- Modificatoria del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley N° 27806, que fue aprobada por Decreto Supremo N° 070-2013-PCM, el 14 de junio de 2013.

- Directiva sobre "Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública" mediante la Resolución Ministerial N° 203-2012-PCM, con la finalidad de implementar el registro de visitas en línea en el Portal de Transparencia Estándar de las Entidades de la Administración pública.

- Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 003-2013-MINJUS, con el objetivo de garantizar el derecho fundamental a la protección de los datos personales.

- Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la información, creada mediante Decreto Legislativo N° 1353, a cargo del Ministerio de Justicia, a través de la Dirección Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública que busca fortalecer el Régimen de Protección de Datos. Asimismo, tiene como función resolver las controversias que se susciten en dichas materias y depende administrativamente del Ministerio de Justicia, con autonomía en el ejercicio de sus funciones.

Entre los mecanismos que analizan la transparencia, encontramos información verificada por la Defensoría del Pueblo, a través de los Reportes de Supervisión de los Portales de Transparencia Estándar, dicha herramienta da cuenta del estado de la implementación de los Portales de Transparencia Estándar a nivel de los Ministerios, Gobiernos Regionales, y Municipalidades capitales de Departamento. A continuación el estado de cumplimiento en los 3 niveles de gobierno.

MINISTERIOS

El Balance Anual del 2016 del estado situacional de la implementación y cumplimiento de los Portales de Transparencia y Acceso a la Información (PTE) incluye a los 19 ministerios que forman parte del Poder Ejecutivo. Los resultados muestran un 92% de cumplimiento en la difusión de información mediante sus PTE. Cabe destacar el nivel de cumplimiento al 100% por parte de los sectores de Educación y Vivienda, asimismo, muy de cerca, los siguen Inclusión, Comercio con 97% y Economía con 96%. Por otro lado, los sectores Cultura y Trabajo alcanzaron los niveles más bajos de cumplimiento con 85% y 83% respectivamente.

En cuanto a la información que los ministerios publican en los PTE, destacan la Información Presupuestal, Proyectos de Inversión Pública y Registro de INFOBRAS, que alcanzan un 100% de cumplimiento, seguido muy de cerca, con 99% por Datos Generales y Normas Emitidas e Información Adicional, mientras que la menos difundida está relacionada a Planeamiento y Organización con 85%, seguido de Información de Contrataciones, con 89%.

GOBIERNOS REGIONALES

En el nivel regional se registra un promedio de implementación del 72%, aquí, los gobiernos regionales de La Libertad y San Martín registraron el 100% de la implementación de los PTE, muy cerca están Huancavelica con 85%, Callao e Ica con 81%. Sin embargo, las regiones de Puno (55%), Ancash (46%) y Tumbes (41%) registraron los promedios más bajo del nivel de cumplimiento anual.

Según el Balance Anual, la información más publicada en los Portales de Transparencia Estándar en el año 2016 está relacionada a Información Presupuestal, Proyectos de Inversión Pública y Registro de INFOBRAS, que alcanzó el 100% de nivel de cumplimiento, seguido de Datos Generales y Normas Emitidas con 88%.

Se registró bajos niveles de cumplimiento en los rubros de Participación Ciudadana, con un promedio anual de 40%, y de Información de Contrataciones con 57%, asimismo, el Registro de Visitas a Funcionarios/as presenta el menor nivel de cumplimiento con 38%.

MUNICIPALIDADES PROVINCIALES CAPITALES DE DEPARTAMENTOS

El Balance Anual 2016 un nivel de cumplimiento de 57%. La Municipalidad Provincial de Huamanga, con 87% obtuvo el mayor promedio de nivel de cumplimiento de implementación, le siguen Piura con 86%, y Huancayo con 85%. En cuanto a la Municipalidad Provincial de Pasco registró el promedio más bajo de nivel de cumplimiento con 22%, seguida por Cusco con 24%, y Abancay con 31%.

En el 2016, la información publicada en los PTE con mayor nivel de cumplimiento fueron los referidos a Información Presupuestal, Proyectos de Inversión Pública y Registro de INFOBRAS, con 96% de promedio anual. Los rubros que registraron el menor nivel de cumplimiento en el promedio anual, fueron los correspondientes al Registro de visitas a funcionarios/as con 16%, seguido de los rubros de Participación Ciudadana con 26%, y Actividades Oficiales con 28%.

A partir de la información analizada en esta sección, se puede apreciar que nuestro país no ha consolidado la implementación de los mecanismos encargados de promover la integridad pública; así, en el caso del control interno y la transparencia no se aprecian avances significativos, situación que resulta más grave a nivel de gobiernos regionales y locales, razón por la cual es necesario incidir en acciones que revierta esta problemática adoptando otras herramientas que permitan la gestión de riesgos asociaciones a la corrupción.

Situación sobre sanción de la corrupción

A. Procedimientos Administrativos Disciplinarios

A través del Tribunal del Servicio Civil, SERVIR presenta las estadísticas de las infracciones

administrativas inscritas en el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido (RNSDD) del año 2012 al 2014.

Tabla 15: Número de sanciones ingresadas del periodo 2012 – 2014

Años	2012	2013	2014
Sanciones Ingresadas	825	1085	1215

Nota: Información extraída del Informe de la Evaluación Final de la Implementación del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012 – 2016. (PNLCC 2012 - 2016, 2016).

Tabla 16: Categorías de Sanciones del año 2014

Categorías de sanción	Disciplinaria	Ética	Inhabilitación del Poder Judicial	Responsabilidad adm. funcional	Total de sanciones
AÑO 2014	774	285	73	83	1215

Nota: Información extraída del Informe de la Evaluación Final de la Implementación del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012 – 2016. (PNLCC 2012 - 2016, 2016).

Cabe resaltar que, a través de la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio de SERVIR se ejecutó la aprobación e implementación del nuevo Régimen Disciplinario del Servicio Civil en el año 2015, con la finalidad de uniformizar la normativa y establecer procedimientos disciplinarios de las infracciones cometidas contra la ética pública.

Registro de Procedimientos Admirativos Disciplinarios vinculados a actos de corrupción (REPRAC)

El Sistema REPRAC fue creado en el año 2012 por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción bajo el encargo de la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta herramienta fue diseñada en cumplimiento de la Resolución Ministerial N° 298-2012-PCM, que aprueba la Directiva N° 002-2012-PCM/SGP, Lineamientos para la elaboración de reportes trimestrales sobre el estado de las investigaciones y procesos por infracciones administrativas vinculadas a actos de corrupción.

El Sistema REPRAC es una herramienta de medición que sistematiza información relativa a los procedimientos administrativos disciplinarios vinculados a actos de corrupción en las entidades del Poder Ejecutivo. De esta manera, el sistema recolecta y sistematiza información de Ministerios, Organismos Públicos y Empresas Estatales⁹.

En el 2016, el Sistema REPRAC registró 123 procedimientos administrativos disciplinarios vinculados a actos de corrupción, 5 vinculados a ministerios, 117 a organismos públicos y 1 a empresas públicas, tal como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 17: Número de expedientes reportados por entidad en el 2016

Tipo de entidad	N° de expedientes
Ministerio	5
Organismo Público	117
Empresa Pública	1
TOTAL	123

Nota: Elaboración propia, información extraída de Sistema REPRAC

⁹ El Sistema REPRAC no incluye información de SERVIR (apelaciones)

En los 123 casos de procedimientos administrativos disciplinarios se encuentran involucrados 211 servidores/as civiles, de los cuales 7 tienen más de un proceso administrativo. Por tipo de entidad, se reportó 13 implicados a nivel de ministerios, 197 a nivel de organismos públicos y 1 a nivel de empresas estatales.

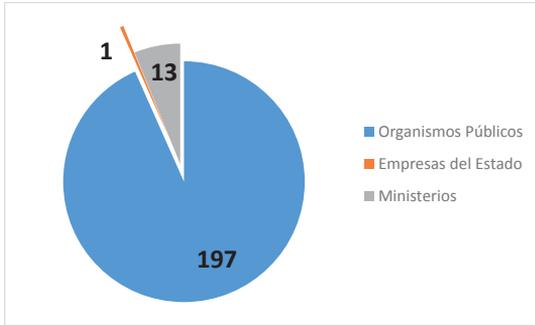


Figura N° 10: Número de procesados por tipo de entidad - 2016

Asimismo, los/las servidores/as civiles procesados se distribuyeron por régimen de contratación de la siguiente manera: 164 pertenecen al régimen de contratación perteneciente al D.L. 728, 35 al régimen del D.L. 1057 (CAS) y 12 al régimen del D.L. 276.

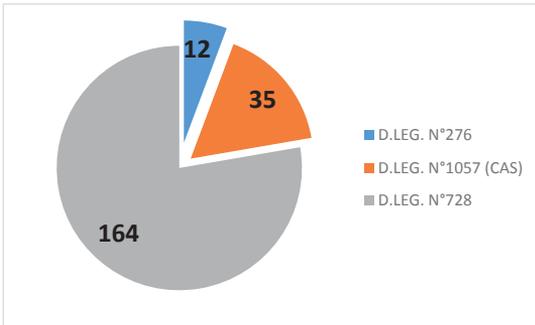


Figura N° 11: Número de procesados distribuidos por tipo de entidad - 2016

En relación a la función que desempeñan los/las servidores/as civiles involucrados/as, se encontró en su mayoría son profesionales (119), seguido por técnicos/as (46), funcionarios/as y directivos/as (27) y auxiliares (15). De los 211 procesados/as, 59 fueron sancionados/as, 38 absueltos/as y 114 aún están siendo investigados/as.

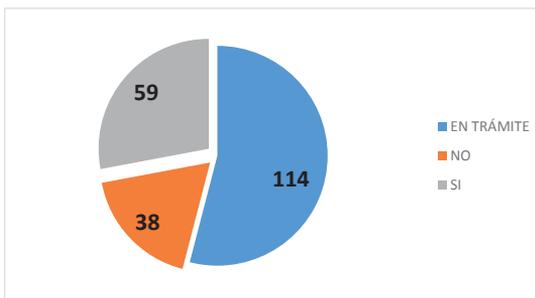


Figura N° 12: Estado de los procesos

Entre las sanciones impuestas, la suspensión fue la más frecuente (37 casos), seguida por despido (12), destitución (6), amonestaciones escritas (3) y multas (1).

B. Justicia penal anticorrupción

El sistema de justicia penal busca garantizar la integridad pública cuando los procesos preventivos no fueron suficientes para evitar la comisión de actos de

corrupción. Tiene como finalidad la sanción efectiva de los casos de corrupción y la reparación de los perjuicios ocasionados a la administración pública.

Como establece el Estudio de la OCDE sobre Integridad en el Perú “un sistema de justicia penal eficaz es vital para combatir adecuadamente la corrupción y los crímenes contra la administración pública”. Por tanto, uno de los elementos claves a analizar es la efectividad de la aplicación de la ley, considerando el rol de cada uno de los organismos públicos involucrados en la detección, persecución, investigación, control y sanción de los delitos.

Según información reportada por la Defensoría del Pueblo, a través del Reporte de la Corrupción en el Perú “Radiografía de la Corrupción en el Perú”, en base a información provista por la Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción en su plataforma “Mapa de la Corrupción”, se identificó al 31 de diciembre de 2016, unos 32 925 casos en trámite por delitos de corrupción a nivel nacional, cifras desagregada por regiones.

El estudio encontró que los Gobiernos Sub nacionales son las entidades más afectadas por la corrupción, esto se refleja en la cantidad de casos de corrupción en trámite registrados. La información evidencia que las Municipalidades Distritales presentan el 27,3% de los casos (8994 casos), seguido por las Municipalidades Provinciales con el 15,1% (4985 casos), Gobiernos Regionales con el 10,2% (3349 casos). Estas tres entidades representan el 52,6% del total de casos a nivel nacional, cifra que asciende a 17328 casos de corrupción, como se puede apreciar en el gráfico siguiente.

Asimismo, el Ministerio Público a través de las fiscalías provinciales especializadas en delitos de corrupción de funcionarios/as y las fiscalías provinciales penales, establecieron que en el 2016 se dictaron un total de 1284 sentencias en primera instancia por delitos de corrupción.

Los hallazgos más importantes de esta información evidencian que el Distrito Judicial de Lima Norte concentró el mayor número de sentencias con un 23.4% de las mismas (301 sentencias), casi la cuarta parte del total. Le siguen los distritos judiciales de Lima con 12.5% (161 sentencias), Lima Sur y Junín, ambas con 6.2% (80 sentencias).

De la información analizada en esta sección, se puede apreciar tanto a nivel administrativo como penal, una cantidad significativa de servidores civiles que se encuentran procesados por faltas administrativas y/o delitos de corrupción. A nivel Administrativo, se ha evidenciado que la distribución de los procesos administrativos disciplinarios difiere por régimen de contratación, lo que además incide en la duración de los mismos y en su resolución, aplicándose diferentes sanciones y plazos de prescripción.

Finalmente, en el ámbito penal, la mayor parte de los casos de corrupción se distribuyen en servidores civiles a nivel regional y local representando el 52,6% del total de casos a nivel nacional, lo que evidencia la necesidad de implementar urgentes medidas de prevención de la corrupción en instancia subnacionales.

Causas y efectos de la Corrupción

A. Causas

1. Escasa coordinación entre entidades encargadas de prevenir, controlar e investigar la corrupción, hace falta reforzar el trabajo en equipo en los diversos frentes de prevención, investigación, persecución y sanción de la corrupción. Si bien se han ido estableciendo algunos importantes hitos como la creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, es necesario fortalecer este espacio y profundizar mayores esquemas de interrelación en actividades más específicas y concretas.

La coordinación es un proceso continuo en el cual se intenta generar sinergias entre varios actores en un campo concreto, ésta no surge de la noche a la mañana, sino que es el resultado de un largo proceso de negociación en el que se definen reglas de juego delimitadas que incentiven la acción conjunta, más allá de sus intereses (Repetto, 2005:3). Las redes de corrupción son complejas

y están presentes en todos los niveles de gobierno y para afrontarlas el Estado debe plantear mejoras estratégicas, es decir, se requiere una actuación conjunta con reglas formales claras y delimitadas, que además permita la optimización de los recursos del Estado.

2. Información desigual y no estandarizada sobre corrupción, las brechas informativas evidencian la existencia de asimetrías para diseñar, implementar, monitorear y evaluar políticas, planes, programas y proyectos para la prevención, control y sanción de la corrupción, lo cual obstaculiza la articulación entre las entidades públicas con responsabilidad funcional.

3. Alcance limitado de las acciones anticorrupción en el ámbito regional o local, lo que provoca dificultades a la hora de establecer mecanismos que ataquen la mediana y pequeña corrupción, en los espacios regionales y locales, limitando la acción preventiva y de sanción.

4. Insuficiente capacidad de los mecanismos para la detección temprana (prevención), el papel de la prevención es impedir que los acuerdos de corrupción se materialicen, y por tanto evitar las consecuencias económicas, políticas y sociales que estos acarrearán. La persistencia de los actos de corrupción a pesar de las iniciativas en cuanto a mecanismos de control, transparencia, acceso a la información, fortalecimiento ético evidencian la reducida capacidad del Estado en la materia.

5. Escasos mecanismos para mejorar la capacidad de sanción de la corrupción, mejorar la capacidad de sanción del Estado no tiene como eje central el incremento de las sanciones o penas que las normas establecen frente a actos de corrupción, por el contrario debe mejorarse la probabilidad de obtener una resolución sancionadora o sentencia condenatoria a partir del fortalecimiento de los actores encargados de la investigación y sanción de la corrupción.

6. Poco liderazgo orientado al cumplimiento de las responsabilidades, sucede que en muchas oportunidades los funcionarios/as públicos encargados de la toma de decisiones en las entidades públicas, priorizan el cumplimiento normativo, por encima del cumplimiento de la responsabilidad que detentan, convirtiéndose muchas veces en una disculpa para no tomar las decisiones que les corresponde para la gestión de los problemas.

7. Poco reconocimiento de los principios éticos y valores morales, esta causa se ve reflejada en los niveles de tolerancia de la población hacia los actos de corrupción. En la Novena Encuesta realizada por Proética (2015), se observa que solo el 22% consignó el rechazo definitivo a los actos de corrupción, mientras que el 70% se ubica en el grupo denominado "tolerancia media", es decir, se trata de personas que se muestran indiferentes a los actos de corrupción. Similar situación sucede a nivel de los/las servidores/as civiles, donde se evidencia un gran desconocimiento acerca de las normas de conducta que deben aplicarse en el trabajo diario, así como los principios éticos rectores de la función pública.

B. Efectos

1. Afectación de los derechos humanos, las Naciones Unidas desde el año 2013, a través de su Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha reconocido la relación negativa que produce la corrupción frente al disfrute de los derechos humanos [10]. Esta relación de afectación ocurre a nivel individual, a nivel colectivo y en la sociedad en general. En el primer caso, está vinculado al acceso discriminatorio de los servicios públicos, en detrimento del principio de no discriminación al generar ventajas indebidas y accesos preferentes. En el segundo caso, la corrupción afecta a grupos de personas específicos, en especial a poblaciones vulnerables o en riesgo; y afecta a la sociedad al vulnerar los principios democráticos y el Estado de Derecho, resquebrajando la confianza de la población en el gobierno.

2. Desvío de recursos cruciales para el desarrollo, que reducen la disponibilidad de recursos financieros para atender las demandas ciudadanas en beneficio irregular de unos pocos. Los cálculos realizados por la Contraloría General de la República del Perú estiman pérdidas, vinculadas a actos de corrupción, equivalentes al 10% del PBI, es decir 3 mil millones de dólares anuales. Cabe recordar que la corrupción se caracteriza por ser una actividad subrepticia, por tanto, las cifras antes mencionadas solo constituyen aproximaciones a los montos reales.

3. Desconfianza en las instituciones, la pérdida de la confianza en el sistema de reglas e instituciones de una democracia, cierra el círculo vicioso de la corrupción, que promueve y alienta la aparición de comportamientos oportunistas que perciben que en la práctica no se observa las reglas formales establecidas para la buena convivencia. En este nuevo escenario de tensión y enfrentamiento entre diferentes grupos, poco importa recuperar las instituciones, generándose un ciclo vicioso que dificulta la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

Justificación de la Política Nacional

Ante la problemática presentada líneas arriba, la respuesta inicial del Estado fue la emisión de la Resolución de Fiscalía de la Nación N° 333-2007-MP-FN del 16 de marzo de 2007, que dispuso la conversión de diversos despachos en Fiscalías Especializadas contra Criminalidad Organizada (FECOR), siendo que en la actualidad son 24 a nivel nacional.

Posteriormente, al existir legislación dispersa para su sanción y combate, se promulgó la Ley N° 30077 "Ley Contra el Crimen Organizado", cuyo artículo 2°, considera como organización criminal a: "(...) cualquier agrupación de tres o más personas que se reparten diversas tareas o funciones, cualquiera sea su estructura y ámbito de acción, que, con carácter estable o por tiempo indefinido, se crea, existe o funciona, inequívoca y directamente, de manera concertada y coordinada, con la finalidad de cometer uno o más delitos graves"; estando comprendido dentro de su alcance los principales delitos contra la administración pública, entre ellos los de corrupción.

Este tipo de criminalidad despliega frecuentemente sus efectos en medios políticos, judiciales y económicos a través de la corrupción de personas con posiciones privilegiadas, tanto en entidades públicas como privadas. El gran poder económico de muchas de estas organizaciones acaba por tentar, a estos, a tomar decisiones que puedan entorpecer o favorecer su actividad, cometiendo actos de corrupción, violando la ley y afectando la legitimidad de la autoridad y los derechos fundamentales de las personas.

Por otra parte, ese propio poder económico, por sí mismo, proporciona a las organizaciones criminales una gran capacidad de influencia sobre la vida política, económica y social del Estado, con la consiguiente relativización de la aplicación de las reglas de funcionamiento de un Estado de Derecho, lo cual es especialmente peligroso en los países subdesarrollados o en vías de desarrollo.

La misma reintegración en el mercado financiero legal del dinero procedente de las actividades ilícitas de la criminalidad organizada, a través del blanqueo de capitales, genera importantes distorsiones en el sistema de economía legal, esto es, en el mercado como instrumento para una eficaz distribución de los recursos mediante la libre competencia. La necesidad de una política nacional directamente vinculada al fenómeno de la corrupción se hace imperativa también por estas razones, pues como explica la autora Sonia Alda Mejías

¹⁰ ACNUDH, The Human Rights Case against Corruption (Ginebra, 2013), pág. 4.

“La existencia, por tanto, de una corrupción sistémica, consecuencia de la debilidad del imperio de la ley, es la que explica los extraordinarios niveles de implantación logrados por redes criminales. En otras palabras, el crimen organizado existe en todos los lugares, pero su poder y alcance dependerán de los niveles de complicidad y protección que el Estado proporcione. De acuerdo a estas variables, cuanto mayor sea el espacio regulado por la ley, menor espacio existirá para la corrupción y, al contrario, cuanto menos rija la legalidad, se abrirán mayores espacios de informalidad y en consecuencia de corrupción. Gracias a esto quedará garantizada la impunidad para progresar en las actividades y negocios de la criminalidad organizada.” [11]

Por lo tanto, la recurrente presencia de este binomio (corrupción – criminalidad organizada) no solo en la administración pública sino –por ejemplo– en las organizaciones políticas y otros ámbitos, conlleva a la obligación del Estado de afrontar su prevención, combate y sanción desde una política nacional que sirva como base para el desarrollo de planes, acciones y estrategias más eficaces, pues como indica el autor Manuel Villoria Mendieta:

“La forma de operar los grupos criminales ha cambiado y su conexión con el poder político corrupto se ha reforzado merced a su internacionalización. Todas estas ideas previas nos permiten recordar la naturaleza política del crimen organizado y su principal riesgo: la destrucción del Estado moderno o su aún mayor debilitamiento, de forma tal que deje de garantizar el monopolio de la violencia legítima, reduzca sus fuentes de riqueza a través de su sistemático ataque a los derechos de propiedad, y deslegitime su actuación, (...)” [12]

A partir de lo expuesto, conociendo la complejidad y el impacto multidimensional de esta problemática pública, surge la necesidad de fortalecer el proceso de lucha contra la corrupción, para lo cual se requiere una política pública que establezca prioridades para el logro de resultados específicos en esta materia.

La política es un instrumento que permite ordenar, integrar y actualizar las acciones que ha adoptado nuestro país a la fecha, y así fortalecer las acciones de las entidades vinculadas a la prevención y sanción de los actos de corrupción.

Por tal motivo, los objetivos específicos que establece la “Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción” se vinculan necesariamente a dichos ámbitos, pero incluyendo el fortalecimiento institucional con la finalidad de potenciar la capacidad de identificación y gestión de los actos de corrupción, a fin de que los indicadores fijados permitan un adecuado seguimiento y monitoreo del impacto, lo que resulta una diferencia sustancial en relación a lo establecido en el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM.

Tabla 18: Matriz de Consistencia

Causas de la Corrupción	Hallazgos
1. Poco reconocimiento de los principios éticos y valores morales.	• Acciones de promoción de la Ética Pública de poco impacto.
2. Alcance limitado de las acciones anticorrupción en el ámbito regional o local.	• Debilidad de los mecanismos de prevención de la corrupción. • Debilidad de los mecanismos de investigación, persecución y sanción de la corrupción a nivel subnacional.
3. Escasa coordinación entre entidades encargadas de prevenir, controlar e investigar la corrupción.	• Coordinación deficiente en el sistema de justicia penal de lucha contra la corrupción.
4. Información desigual y no estandarizada sobre corrupción.	• Ausencia de bases de datos anticorrupción interoperables.
5. Escasos mecanismos para mejorar la capacidad de sanción de la corrupción.	• Deficiente diligencia de los procesos penales por delitos de corrupción.

Causas de la Corrupción	Hallazgos
6. Insuficiente capacidad de los mecanismos para la detección temprana.	• Dificultades en la implementación del Sistema de Control Interno.
7. Escaso liderazgo orientado al cumplimiento de las responsabilidades	• Escaso optimismo de la población con respecto a las acciones de lucha contra la corrupción. • Desconfianza generalizada en las entidades vinculadas a la lucha contra la corrupción.

V. POLÍTICAS RELACIONADAS

Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios del gobierno, lineamientos, contenidos principales y estándares nacionales de cumplimiento. Por ello, la planificación de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción debe enmarcarse en aquellos instrumentos que recogen los objetivos globales y nacionales del Estado peruano.

Si bien la mayoría de las políticas nacionales han realizado énfasis en la lucha contra la corrupción como un elemento clave para contar con instituciones sólidas y eficaces, aquí solo se mencionan aquellas políticas que se encuentran directamente relacionadas con los elementos de la Política Nacional: Integridad y Lucha contra la Corrupción.

Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible¹³ son de alcance mundial y de aplicación universal, tienen en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada país y se ejecutan respetando sus políticas y prioridades nacionales. Las metas expresan las aspiraciones mundiales respecto de cada uno de los objetivos. Cada gobierno fija sus metas y decide la forma de incorporar esas aspiraciones y metas mundiales en sus procesos de planificación nacional.

De la revisión de las metas de cada uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030, se encuentran relacionados a los componentes de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, los siguientes:

Objetivo 16, metas 5, 6, 7, y 10:

- **Reducir** considerablemente la **corrupción y el soborno** en todas sus formas.
- Crear a todos los niveles **instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas**.
- Garantizar la **adopción** en todos los niveles de **decisiones inclusivas, participativas y representativas** que respondan a las necesidades.
- **Garantizar el acceso público a la información** y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

Acuerdo Nacional

El Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002, define 34 políticas de Estado para garantizar la democracia representativa y el Estado de derecho, como una garantía para el imperio de la justicia y la vigencia de los derechos fundamentales. El Acuerdo Nacional busca consolidar un Estado eficiente, transparente y descentralizado al servicio de las personas, reconociendo

¹¹ Sonia Alda Mejías – “El combate a la corrupción para combatir el crimen organizado”. En: <http://www.realinstitutoelcano.org>

¹² Manuel Villoria Mendieta – “Crimen Organizado y Corrupción”, publicado en “La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea”. Ver: <http://www.defensa.gob.es>

¹³ Aprobados por la ONU en setiembre de 2015 y entraron en vigor oficialmente el 1 de enero de 2016.

que el eje principal de acción del Estado es el desarrollo humano integral, la superación de la pobreza y la igualdad de acceso a las oportunidades para todos los peruanos y peruanas, sin ningún tipo de discriminación¹⁴.

Las políticas de Estado del Acuerdo Nacional están agrupadas en cuatro objetivos; cada política de Estado tiene metas, indicadores y propuestas normativas al 2006, 2011, 2016 y 2021, a su vez, constituyen el marco orientador para la definición de los objetivos nacionales, las políticas, y las metas y acciones desarrolladas en el “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021”.

Así, las políticas de Estado y políticas específicas que se encuentran relacionadas con el contenido de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción son:

Tabla 19: Políticas del Acuerdo Nacional relacionadas con la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción

Objetivos del Acuerdo Nacional	Políticas de Estado	Políticas específicas
Democracia y Estado de Derecho	2. Democratización de la Vida Política y Fortalecimiento del Sistema de Partidos	Asegurará la vigencia del sistema de partidos políticos mediante normas que afiancen su democracia interna, su transparencia financiera y la difusión de programas y doctrinas políticas.
	6. Política Exterior para la Paz, la Democracia, el Desarrollo y la Integración	Promoverá el respeto a los derechos humanos, los valores de la democracia y del Estado de derecho, así como fomentará la lucha contra la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo en el plano de las relaciones internacionales a través de iniciativas concretas y de una participación dinámica en los mecanismos regionales y mundiales correspondientes
	8. Descentralización Política, Económica y Administrativa para propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú	Promoverá la eficiencia y transparencia en la regulación y provisión de servicios públicos, así como en el desarrollo de infraestructura en todos los ámbitos territoriales.
Equidad y Justicia Social	10. Reducción de la Pobreza	Fomentará el desarrollo institucional, la eficacia, la equidad y la transparencia del Estado en el uso de los recursos en general y, especialmente, en aquellos orientados a programas de reducción de la pobreza, propiciando el concurso y la vigilancia de la sociedad civil.
	14. Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo	Garantizará el acceso a la información sobre el mercado laboral que permita una mejor toma de decisiones y una orientación más pertinente sobre la oferta educativa.
Competitividad del País	18. Búsqueda de la Competitividad, Productividad y Formalización de la Actividad Económica	Garantizará el acceso a la información económica.
Estado Eficiente, Transparente y Descendralizado	24. Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente	Dará acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno.
		Revalorará y fortalecerá la carrera pública promoviendo el ingreso y la permanencia de los/las servidores/as civiles que demuestren alta competencia y solvencia moral.
		Pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno.

Objetivos del Acuerdo Nacional	Políticas de Estado	Políticas específicas
	26. Promoción de la Ética y la Transparencia y Erradicación de la Corrupción, el Lavado de Dinero, la Evasión Tributaria y el Contrabando en Todas sus Formas	Enfatizará los principios éticos que refuercen el cumplimiento ciudadano de las normas.
		Velará por el desempeño responsable y transparente de la función pública, promoverá la vigilancia ciudadana de su gestión y el fortalecimiento y la independencia del Sistema Nacional de Control
	28. Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial	Desterrará la impunidad, el abuso de poder, la corrupción y el atropello de los derechos.
		Promoverá una cultura de respeto a la ley, de solidaridad y de anticorrupción, que elimine las prácticas violatorias del orden jurídico, incluyendo el tráfico de influencias, el nepotismo, el narcotráfico, el contrabando, la evasión tributaria y el lavado de dinero.
		Regulará la función pública para evitar su ejercicio en función de intereses particulares.
	29. Acceso a la Información, Libertad de Expresión y Libertad de Prensa	Promoverá la institucionalización de un Sistema de Administración de Justicia, respetando la independencia, la autonomía y el presupuesto del Poder Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Tribunal Constitucional, dentro de un proceso de modernización y descentralización del Estado al servicio del ciudadano/a
		Promoverá la designación transparente de las autoridades judiciales, así como su valorización y permanente capacitación.
		Establecerá mecanismos de vigilancia al correcto funcionamiento de la administración de justicia, al respeto de los derechos humanos, así como para la erradicación de la corrupción judicial en coordinación con la sociedad civil.
	29. Acceso a la Información, Libertad de Expresión y Libertad de Prensa	Promoverá una cultura de transparencia, de rendición de cuentas y de difusión de los actos de gobierno, eliminando la cultura del secreto.
		Favorecerá la autorregulación ética de los medios de comunicación y la organización ciudadana para defender los derechos de la población al libre acceso a la información

Fuente: Elaboración propia, en base de a las Políticas del Acuerdo Nacional.

Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021¹⁵

El Plan Nacional de Desarrollo del País, denominado “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021” constituye un plan de largo plazo que contiene las políticas nacionales de desarrollo que deberá seguir el Perú en los próximos años.

La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción se vincula al eje estratégico tres (03), titulado “Estado y gobernabilidad”, el cual remarca que se debe obtener agilidad, transparencia y eficacia de la administración pública en todos sus niveles administrativos, al servicio de los derechos de las personas y con la revaloración de la carrera pública. A su vez, se insiste en

¹⁴ Redactado sobre la base de los objetivos del Acuerdo Nacional.

¹⁵ Aprobado por Decreto Supremo N° 054-2011-PCM.

la necesidad de incorporar el diseño de una estrategia integral de lucha contra la corrupción en un conjunto de reformas institucionales orientadas a garantizar niveles de vida dignos para todas las personas¹⁶. Finalmente, como lineamiento de política en materia de gobernabilidad, se realiza énfasis en “luchar contra la corrupción en el país, en todos los niveles de gobierno”.

Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM) es el documento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú, y establece la visión, los principios, los objetivos y lineamientos para una actuación coherente y eficaz del sector público, al servicio de los ciudadanos/as y el desarrollo del país. Según la Política, un Estado Moderno puede caracterizarse como aquél orientado al ciudadano/a, eficiente, unitario y descentralizado, incluso y abierto (transparente y que rinde cuentas).

La visión de Estado Moderno de la PNMGP incorpora como cuarto principio orientador la transparencia, rendición de cuentas y ética pública, componentes que se encuentran estrechamente vinculados a la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. El cuarto principio remarca que: i. los funcionarios/as públicos deben servir a los intereses de la Nación, procurar aumentar la eficiencia del Estado para brindar una mejor atención a los/las ciudadanos/as y actuar con probidad, idoneidad, veracidad, justicia, equidad, lealtad y respeto al Estado de Derecho y a la dignidad de las personas; ii. el Estado, sus autoridades y servidores/as civiles deben rendir oportunamente cuentas a la ciudadanía, garantizar la transparencia en la actuación de las entidades públicas y generar canales adecuados para permitir el acceso permanente a la información pública y, por último. iii. deben promover la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los asuntos de interés público.¹⁷

VI. OBJETIVOS DE POLÍTICA

La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción establece como objetivo general el siguiente:

Objetivo General

Contar con instituciones transparentes e íntegras que practican y promueven la probidad en el ámbito público, sector empresarial y la sociedad civil; y garantizar la prevención y sanción efectiva de la corrupción a nivel nacional, regional y local, con la participación activa de la ciudadanía.

Se pretende dotar al Estado Peruano, de mecanismos que garanticen la prevención y sanción de la corrupción, propiciar el mejoramiento continuo de las instituciones, corrigiendo aquellas fallas del sistema que aprovecha la corrupción.

De esta manera, la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción se organiza en tres ejes, en atención a las etapas de actuación en materia de integridad y lucha contra la corrupción: prevención, identificación y gestión riesgos y sanción. La articulación entre las causas de los problemas, ejes y objetivos específicos se pueden apreciar en el Anexo N°1.

I. EJE 1: Capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción

El primer eje en el desarrollo de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción viene dado por el despliegue de una serie de estrategias de prevención frente a las posibles prácticas de corrupción y que promuevan la construcción de una cultura de integridad transversal en la sociedad. A continuación se expone cada uno de los objetivos específicos que se busca alcanzar.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS 1:

1.1 GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LAS ENTIDADES DEL ESTADO

A. SITUACIÓN ACTUAL

En la actualidad, el marco normativo vigente que regula el régimen de transparencia de las entidades públicas y el acceso a la información pública por parte de los/las ciudadanos/as cuenta con deficiencias en su implementación que requieren ser subsanadas. De un lado, no existen mayores controles o monitoreo sobre la aplicación de este régimen al interior de la Administración Pública. Por otro lado, la evidencia sobre los factores de incumplimiento da cuenta de una ausencia de cultura de transparencia de parte de la Administración Pública.

Así, muchas entidades incurren en prácticas que restringen indebidamente el derecho de acceso a la información pública estableciendo cobros ilegales o arbitrarios a cambio de la entrega de información, negándose a entregar información por excepciones no contempladas en la normativa vigente o por una incorrecta interpretación de las mismas, o incluso entregando información incompleta. En otros casos, el procedimiento de acceso no es incorporado en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la entidad correspondiente o esta no cumple con designar al servidor/a civil responsable encargado/a del procedimiento, bloqueando cualquier ruta de acceso para el ciudadano/a (Defensoría del Pueblo: 2013).

En el mismo sentido, es posible apreciar que todavía existen portales de transparencia que no cuentan con la información exigida por ley o que la información contenida en ellos no se encuentra debidamente actualizada (Shack: 2016). Por lo demás, no puede dejar de tomarse en cuenta que, según los análisis realizados, el incumplimiento de estas obligaciones se presenta con mayor frecuencia en los niveles regionales y locales de gobierno (Defensoría del Pueblo: 2013).

Asimismo, existen determinadas actividades de la Administración Pública en las que los estándares de transparencia, o los canales formales de producción, no se encuentran correctamente definidos, en favor del desarrollo de prácticas de integridad. Así, por ejemplo, en el ejercicio de su potestad normativa a través de la aprobación de normas reglamentarias, las entidades de la Administración Pública no cuentan con canales de producción formal claramente establecidos para fomentar la participación de la ciudadanía y transparentar la intervención de grupos de interés (Comisión Presidencial de Integridad: 2016).

En suma, no es posible encontrar todavía la construcción de una cultura de gobierno abierto en la mayor parte del Estado. Ello en la medida que muchos de sus mecanismos de funcionamiento y los operadores encargados de su implementación cotidiana llevan consigo las características de una gestión pública que no se desarrolla realmente en función del ciudadano/a.

B. META

Todas las entidades de la Administración Pública cuentan con portales de transparencia debidamente actualizados y con un sistema de acceso a la información pública que funcione correctamente debido al monitoreo de acciones de fiscalización y a la promoción de una cultura de gobierno abierto entre los/las servidores/as civiles.

C. RESPONSABLES

• El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es responsable de aprobar los lineamientos necesarios y de promover acciones de monitoreo y fiscalización para el

¹⁶ CEPLAN. (2011). Plan Bicentenario: Perú hacia el 2021, p. 115.

¹⁷ Secretaría de Gestión Pública (SGP/PCM) (2013). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, 24.

correcto funcionamiento del sistema de transparencia y acceso a la información pública.

- El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en coordinación con la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR, es responsable de articular programas de capacitación que promueva una cultura orientada al gobierno abierto.

- El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es responsable de aprobar instrumentos legales que favorezcan la transparencia en la producción de normas reglamentarias.

- La Presidencia del Consejo de Ministros es la responsable de la aprobación y supervisión del Plan de Gobierno Abierto y realizar seguimiento a la implementación de la Estrategia Nacional de Datos Abiertos.

D. LINEAMIENTOS

A fin de cumplir con este objetivo las entidades responsables deberán considerar, como mínimo, los siguientes lineamientos:

- Supervisar el cumplimiento de la normativa de transparencia y acceso a la información pública.
- Aprobar el Plan de Gobierno Abierto 2017-2019.
- Realizar el seguimiento a la implementación de la Estrategia Nacional de Datos Abiertos 2017-2021.
- Implementar herramientas de rendición de cuentas para los/las funcionarios/as, orientado a la ciudadanía.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2:

1.2 CONSOLIDAR UNA GESTIÓN DE INFORMACIÓN INTEGRADA PARA LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A. SITUACIÓN ACTUAL

Actualmente, el Estado no cuenta con un adecuado sistema integrado de recolección y procesamiento de datos sobre las actividades de gestión de las entidades públicas. En primer lugar, dentro de las entidades públicas no hay órganos responsables de levantar, integrar y procesar información acerca de los distintas actividades de gestión que se llevan a cabo, con un nivel de detalle que permita revelar alertas o indicios basados en determinados patrones de conducta en la contratación de personal, en la contratación de bienes y servicios, o en la cantidad y tipo de denuncias que son recibidas por presuntas infracciones éticas al interior de cada entidad pública.

Así, como ha sido reconocido en distintas ocasiones (Transparencia: 2007), no se cuenta con información cuantitativa y cualitativa relevante que permita a las propias entidades diseñar mapas de riesgos, desde una perspectiva preventiva; a las entidades encargadas del control, canalizar adecuadamente sus estrategias de fiscalización; y, a la ciudadanía, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil, participar del ejercicio de fiscalización ciudadana para promover la integridad de los/las servidores/as civiles y la adecuada gestión de los recursos públicos.

Aun, en los casos en los que la información se encuentre disponible, esta no es debidamente procesada con la finalidad de facilitar su utilización o no es publicada en formato de datos abiertos, de manera que se permita su reutilización por parte de terceros, o no se hace uso de las alternativas que ofrecen las tecnologías de la información. En muchos casos, además, la información con la que se cuenta no es cotejada o puesta en valor a través del monitoreo de conductas posteriores (OCDE: 2017).

Además, la falta de disponibilidad de información sobre las actividades de gestión de las entidades públicas impide una adecuada fiscalización y un eficiente diseño de estrategias de prevención de la corrupción. Al mismo tiempo, incentiva comportamientos contrarios a la ética pública en la medida que reduce sus probabilidades de detección. Por su parte, el trabajo llevado a cabo en la gestión de los archivos del Estado es todavía insuficiente

en la medida que la información albergada en ellos no se encuentra debidamente protegida a través del uso de tecnologías y herramientas informáticas.

En segundo lugar, en la actualidad tampoco existe un sistema de información integrado e interoperable, debidamente articulado, puesto en funcionamiento para combatir la corrupción y favorecer permanentemente prácticas de integridad en el sector público (Comisión Presidencial de Integridad: 2016). Así, los esfuerzos para trabajar en este sentido, aparecen más bien aislados, con una multiplicidad de actores, desorden en la atribución de funciones y falta de reglas claras en los escenarios en los que resulta fundamental asumir responsabilidades.

Por supuesto, los actores involucrados en la lucha contra la corrupción desde los distintos enfoques y a través de múltiples estrategias llevan a cabo sus labores con la mayor eficiencia posible; sin embargo, no existe un sistema que articule todos los esfuerzos y que, liderado por un organismo central rector, se encargue de manejar ejecutivamente las estrategias que se requiere implementar en el sector público para construir un Estado íntegro. Su inexistencia aparece tal vez como una de las razones por las cuales, incluso, se obstaculiza el cumplimiento efectivo de obligaciones internacionales vinculadas a la lucha contra la corrupción (Shack: 2016).

B. META

El país habrá puesto en funcionamiento mecanismos adecuados de información y procesamiento de datos que permitan a los órganos responsables de la prevención, persecución y represión de prácticas corruptas diseñar estrategias adecuadas y eficientes para combatir la corrupción, fomentando además la fiscalización y producción de información por parte de los/las ciudadanos/as y organizaciones de la sociedad civil.

El país cuenta con un Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción articulado conforme a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que alinea esfuerzos en la definición de estrategias de lucha contra la corrupción y que cuenta con un órgano rector responsable de dirigirlo. La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción se presenta como un organismo del más alto nivel encargado del seguimiento, monitoreo y evaluación permanente de las estrategias anticorrupción.

C. RESPONSABLES

- La Presidencia del Consejo de Ministros es responsable de emitir lineamientos para la producción de información en las entidades públicas.

- Las entidades públicas son responsables de levantar y producir información desagregada y procesada.

- Los actores involucrados en la prevención, persecución y sanción de prácticas corruptas son responsables de articular acciones para la aprobación de instrumentos legales que favorezcan mecanismos de intercambio de información e interoperabilidad.

- La Presidencia del Consejo de Ministros es responsable de proponer el marco normativo adecuado y el diseño del Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

- La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción es la responsable de proponer medidas para su fortalecimiento institucional y de las Comisiones Regionales Anticorrupción al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo. Asimismo, esta comisión planteará una propuesta de Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción como herramienta de implementación de la presente política.

D. LINEAMIENTOS

A fin de cumplir con este objetivo las entidades responsables deberán considerar, como mínimo, los siguientes lineamientos:

- Crear el Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

- Fortalecer la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.

- Aprobar el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción en base a la propuesta desarrollada por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.

- Realizar el seguimiento al cumplimiento de las políticas, planes o estrategias en materia de lucha contra la corrupción, en el marco de sus competencias.

- Implementar los mecanismos necesarios para la interoperabilidad entre los sistemas de información de las entidades encargadas de la detección, investigación, persecución y sanción de la corrupción.

- Modernizar el Sistema Nacional de Archivo y las normas correspondientes para la gestión archivística.

- Implementar los mecanismos necesarios para la creación de sistemas de información que articule las bases de datos existentes de los sistemas administrativos y de las entidades encargadas de la detección, investigación, persecución y sanción de la corrupción.

OBJETIVO ESPECÍFICO 3:

1.3 IMPULSAR Y CONSOLIDAR LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL EN EL PERÚ Y DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS

A. SITUACIÓN ACTUAL

En la actualidad, el sistema político en el Perú presenta una suma de debilidades que vienen dadas por la ausencia de reglas claras, de exigencias mínimas relevantes, de transparencia en el financiamiento de las organizaciones políticas y de sanciones efectivas que desincentiven el desarrollo de conductas contrarias al ordenamiento vigente. Esta situación hace posible que el crimen organizado y la corrupción busquen intervenir en la política con la gravedad que eso supone en el debilitamiento institucional de un país (Zovatto: 2004).

Una de las problemáticas identificadas es la vinculada a los estándares para convertirse en candidato a un cargo de elección popular, los que resultan insuficientes a la hora de impedir la elección de personas involucradas en actos de corrupción y otros graves delitos. Asimismo, se ha identificado la ausencia de los mecanismos adecuados que fomenten un voto informado de la ciudadanía.

Por otra parte, las organizaciones políticas no cumplen con los estándares requeridos en torno a la revelación de sus fuentes de financiamiento y aportantes, ya que no existe regulación sobre esta materia. Vale decir, el sistema normativo en la actualidad, permite que existan donaciones anónimas y no bancarizadas haciendo posible que el financiamiento pueda provenir de fuentes ilícitas sin que exista mayor información al respecto. Este problema se hace mayor si se toma en cuenta que no se encuentran garantizados adecuados procesos de democracia interna en los partidos políticos y la información sobre su funcionamiento y la información sobre los candidatos no se encuentra a plena disposición de la población, hechos que desincentivan un mayor involucramiento de la ciudadanía.

De ahí que se haya advertido un elevado riesgo de captura política mediante el financiamiento de campañas y partidos políticos (OCDE: 2017). Un dato alineado con esta realidad viene dado por un 82% de la ciudadanía que percibe que el crimen organizado está infiltrado en la política, principalmente a través del financiamiento de campañas y en conexiones con funcionarios/as en puestos clave (Proética: 2015). Y es que, como se ha advertido en distintas ocasiones, no existen suficientes estímulos para que las organizaciones políticas cumplan con mejorar sus niveles de transparencia en la medida que no existen sanciones que desincentiven el incumplimiento de sus obligaciones en esta materia (Comisión Presidencial de Integridad: 2016).

Los organismos electorales y las autoridades, por su parte, no cuentan con los mejores recursos y mecanismos de ayuda que les permitan hacer cumplir efectivamente el ordenamiento vigente (OCDE: 2017) ni cruzar la información necesaria para evitar fraudes o el ocultamiento de datos. Esto, además, se traduce en la ausencia de prácticas represivas que realmente incentiven a las organizaciones políticas a cumplir con las exigencias previstas por el sistema electoral.

B. META

El país cuenta con instrumentos normativos que regulan la actividad de las organizaciones políticas en sus obligaciones de democracia interna.

Todas las organizaciones políticas son supervisadas de acuerdo a estándares normativos y todas transparentan la información sobre sus fuentes de financiamiento y sus gastos de operación interna.

C. RESPONSABLES

- Los organismos electorales son los responsables de establecer propuestas y promover la aprobación de cambios en el sistema actual que permitan mayor transparencia en el financiamiento de las organizaciones políticas, que garanticen la democracia interna en su interior y que permitan elevar los estándares de integridad de sus candidatos.

- La Presidencia del Consejo de Ministros es responsable de promover activamente mecanismos de mejora en el sistema político-electoral para el cumplimiento de estos objetivos.

D. LINEAMIENTOS

A fin de cumplir con este objetivo las entidades responsables deberán considerar, como mínimo, los siguientes lineamientos:

- Fortalecer los organismos del sistema electoral para la supervisión y fiscalización efectiva de las organizaciones políticas.

- Reformar la legislación electoral para garantizar la transparencia, democracia interna de las organizaciones políticas y prevenir la corrupción del sistema electoral en general.

- Implementar los mecanismos necesarios para transparentar la información de financiamiento de las organizaciones políticas.

OBJETIVO ESPECÍFICO 4:

1.4 PROMOVER E INSTALAR UNA CULTURA DE INTEGRIDAD Y DE ÉTICA PÚBLICA EN LOS/LAS SERVIDORES/AS CIVILES Y EN LA CIUDADANÍA

A. SITUACIÓN ACTUAL

En la actualidad, la tolerancia de prácticas corruptas por parte de la sociedad civil ha aumentado. Así, se han reducido los niveles de cuestionamiento frente a las actividades que van en contra de cualquier noción de integridad en la gestión pública, de manera tal, que estas prácticas se admiten como si fueran condiciones intrínsecas de la vida en común. La normalización de estas conductas supone una grave crisis en la sociedad y socava la legitimidad de cualquier acción que pretenda combatir la corrupción.

Afirmaciones como esta encuentran asidero cuando se advierte que según una encuesta realizada desde la sociedad civil, el 51% de los/las ciudadanos/as afirman que están de acuerdo con la idea de que los/las servidores/as civiles corruptos/as solo sean sancionados si no hacen obras en beneficio de la población (Proética: 2015). Es decir, que la corrupción puede ser permitida mientras existan beneficios materiales para los/las ciudadanos/as.

Por parte del Estado no se han desarrollado suficientes programas de educación en valores éticos que busquen construir una sólida cultura de integridad y que pongan en valor el concepto de lo público. No ha existido, en esa medida, una responsabilidad asumida para llevar a cabo estrategias permanentes y activas que busquen revertir esta tolerancia a la corrupción que hoy aparece instalada en la sociedad civil. Una situación que merece ser revertida si se considera que, en el largo plazo, una de las pocas medidas sostenibles que contribuyen a reducir la permisividad frente a la corrupción es una educación cívica en sólidos valores éticos (BID: 2013).

Además, muy pocos centros de educación superior, tales como universidades o institutos técnicos, cuentan con programas integrales y efectivos de formación en valores éticos para sus alumnos. Más aún, en la mayoría de los colegios profesionales, gremios empresariales, sindicatos y asociaciones en general, no se cuentan con códigos de ética efectivos y con mecanismos que permitan su adecuado cumplimiento en cada caso concreto.

B. META

El país se encuentra en un proceso activo de construcción de una sólida educación en valores y una cultura de integridad en la actuación pública que tienen por finalidad revertir la tolerancia a las prácticas de corrupción por parte de los/las ciudadanos/as.

C. RESPONSABLES

- El Ministerio de Educación es responsable de asegurar la inclusión en un currículo escolar intercultural, y en los programas de centros de educación superior, temas específicos vinculados a la formación en valores éticos e integridad.

- Las escuelas públicas y privadas implementan el currículo escolar intercultural, reforzando los temas de integridad y lucha contra la corrupción en todos los grados de formación educativa, con apoyo de las autoridades correspondientes a nivel nacional, regional y local.

- La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR es responsable de diseñar estrategias que incluyan programas y campañas en favor de la construcción de una cultura de la integridad en la Administración Pública.

- Las entidades públicas en todos los niveles de gobierno son responsables de desarrollar programas y campañas en favor de la construcción de una cultura de la integridad y de la implementación de las directrices de la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR.

- Los colegios profesionales, gremios empresariales, sindicatos y asociaciones en general son responsables de aprobar códigos de ética efectivos e instancias autónomas disciplinarias al interior de sus instituciones.

D. LINEAMIENTOS

A fin de cumplir con este objetivo las entidades responsables deberán considerar, como mínimo, los siguientes lineamientos:

- Incluir en el currículo nacional la materia de valores y ética pública, de manera que se convierta en un elemento estructural en la formación de los estudiantes.

- Evaluar y actualizar el código de ética de la función pública.

- Implementar programas de integridad en los centros de estudios superiores que contribuyan a la concientización permanente de la ciudadanía en la aplicación práctica de estos valores y en su ejercicio cotidiano frente a escenarios complejos.

- Formular códigos de ética efectivos en colegios profesionales, gremios empresariales, sindicatos y asociaciones en general,

- Articular las iniciativas de capacitación en temas de integridad y lucha contra la corrupción de acuerdo a los objetivos planteados en esta política.

OBJETIVO ESPECÍFICO 5:

1.5 INSTALAR Y CONSOLIDAR LA GESTIÓN DE CONFLICTOS DE INTERESES Y LA GESTIÓN DE INTERESES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A. SITUACIÓN ACTUAL

En la actualidad, los/las servidores/as civiles no están obligados a transparentar sus vínculos e intereses a fin de que estos sean de conocimiento público por parte de cualquier ciudadano/a (Comisión Presidencial de Integridad: 2016). Pese a que se trata de una herramienta valiosa que busca evitar los escenarios de conflictos de intereses, no existen los marcos normativos adecuados para la exigibilidad de medidas en este sentido.

De la misma manera, no existe un rol definido al interior de cada entidad y fuera de ellas, es decir una autoridad que se encargue de guiar, orientar y capacitar correctamente a los/las servidores/as civiles en los distintos temas concernientes a la ética pública. Esta debilidad es tal que, en los casos en los que se pudieran presentar escenarios de conflictos de intereses, los/las funcionarios/as no conocen de canales formales que les

permitan definir cuál debe ser su manera de proceder (OCDE: 2017).

Los propios mecanismos que regulan la observancia de principios o reglas éticas en la función pública no son suficientemente precisos y las reglamentaciones que regulan los supuestos de incompatibilidades no son monitoreados y supervisados por alguien que tenga atribuida la responsabilidad de hacerlo. Existe, entonces, una combinación negativa entre una imprecisión en la definición del sistema junto a las debilidades en su aplicación.

Por su parte, la regulación de la interacción entre los/las servidores/as civiles y los/las ciudadanos/as a través de los mecanismos de gestión de intereses, resulta también imprecisa y poco transparente. Prueba de ello es el escaso nivel de cumplimiento de la legislación vigente que demanda una pronta adecuación (OCDE: 2017). Los bajos niveles de transparencia en la gestión de intereses han hecho que la ciudadanía perciba esta actividad como una fuente de conductas negativas, asociadas al favorecimiento de intereses privados por encima de los intereses públicos.

B. META

El país cuenta con un marco normativo que regula la gestión de los conflictos de interés y la gestión de intereses.

Los/las funcionarios/las públicos/as presenten sus Declaraciones Juradas en las que transparentan sus vínculos con entidades privadas en los últimos cinco años.

C. RESPONSABLES

- La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción es responsable de proponer normativa que regule la gestión de conflicto de intereses y la gestión de intereses.

- La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR, en coordinación con la Contraloría General de la República, es responsable de promover la capacitación en temas prevención y gestión de los conflictos de interés.

D. LINEAMIENTOS

A fin de cumplir con este objetivo las entidades responsables deberán considerar, como mínimo, los siguientes lineamientos:

- Mejorar la normativa sobre gestión de conflicto de intereses y gestión de intereses determinando responsabilidades para su cumplimiento.

- Implementar los instrumentos necesarios para identificar, gestionar y resolver situaciones de conflictos de intereses.

II. EJE 2: Identificación y Gestión de Riesgos

Un segundo eje de trabajo en el desarrollo de una Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción viene dado por la implementación de mecanismos permanentes de supervisión, identificación y gestión de riesgos que permitan la actuación rápida y oportuna de los actores involucrados en la investigación, persecución y represión de las prácticas de corrupción. Se trata de una estrategia que busca establecer un control continuo e integral, a través de los siguientes objetivos específicos:

OBJETIVO ESPECÍFICO 1:

2.1 FORTALECER EL MECANISMO PARA LA GESTIÓN DE DENUNCIAS POR PRESUNTOS ACTOS DE CORRUPCIÓN

A. SITUACIÓN ACTUAL

En la actualidad, no existe un adecuado sistema de denuncias que permita que los/las ciudadanos/as puedan colaborar en la lucha contra la corrupción a través del suministro de información relevante para las autoridades, con la finalidad de que estas sancionen estas prácticas en

la vía administrativa y penal. Los canales se encuentran dispersos, no uniformizados, no resulta sencillo acceder a ellos por parte de los/las administrados/as y no se aprovechan las facilidades que ofrecen las tecnologías de la información.

Por lo demás, en muchos casos los/las administrados/as no participan activamente del proceso de denuncias debido a que temen la adopción de represalias o perjuicios que sus denuncias les puedan ocasionar en el futuro. Y es que recién se encuentra en proceso de implementación un sistema de protección efectiva al denunciante que le otorgue garantías para que su contribución se encuentre libre de cualquier perjuicio posterior. Es por eso que hasta hoy no es posible afirmar que exista una cultura de la denuncia ciudadana. Algo que, además, no ha sido promovido activamente por parte del Estado como una estrategia eficaz en la lucha contra la corrupción.

B. META

El país cuenta con un adecuado sistema de denuncias a nivel administrativo y penal que permite la fluidez de información desde la ciudadanía y compromete a los/las administrados/as en la lucha contra la corrupción en el marco de una cultura de denuncia ciudadana.

C. RESPONSABLES

- El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, dentro del marco de sus competencias, es el ente rector de la gestión de denuncias, a nivel nacional, siendo responsable de establecer las estrategias y normas necesarias para la gestión de las denuncias en la Administración Pública.

- Las entidades de la Administración Pública son responsables de llevar a cabo campañas y programas de comunicación para difundir y construir una cultura de denuncia.

- Las entidades de la Administración Pública son responsables de generar y gestionar la información y analizar la estadística de las denuncias que les competan, correspondiendo al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos generar y administrar la información, a nivel nacional, así como su sistematización y generación de estadísticas, conforme a la norma que regule la materia y de manera progresiva.

- Las entidades de la Administración Pública son responsables de llevar a cabo campañas y programas de comunicación para difundir y construir una cultura de denuncia.

D. LINEAMIENTOS

A fin de cumplir con este objetivo las entidades responsables deberán considerar, como mínimo, los siguientes lineamientos:

- Implementar los mecanismos necesarios para facilitar las denuncias de actos de corrupción, brindando al denunciante la posibilidad de realizar el seguimiento a su denuncia.

- Estandarizar el procedimiento para la gestión de denuncias en las entidades públicas.

- Realizar el seguimiento y evaluación del sistema de denuncias.

- Mejorar los mecanismos de protección a los denunciantes y testigos de delitos de corrupción, asegurando los recursos necesarios para su sostenimiento.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2:

2.2 IMPULSAR UNA CARRERA PÚBLICA MERITOCRÁTICA

A. SITUACIÓN ACTUAL

En la actualidad, el servicio civil cuenta con una serie de debilidades. Por un lado, el proceso de implementación del nuevo régimen legal establecido en la Ley No. 30057 se encuentra todavía en desarrollo y no cuenta con el impulso necesario para su pronta consolidación en todas las entidades públicas. De este modo, todavía conviven

en el Estado una multiplicidad de regímenes laborales que generan una serie de ineficiencias en la administración de la carrera pública y un tratamiento desigual entre los/las servidores/as civiles. Ambos problemas impiden consolidar un cuerpo de servidores/as civiles sobre el cual se reduzcan los espacios de corrupción y se favorezca una cultura de integridad que caracterice sus actuaciones.

En el mismo sentido, todavía existen debilidades en torno a la política remunerativa en el sector público. Las remuneraciones no cuentan con un sistema de escalas que asegure claridad en base a credenciales académicas y profesionales.

De la misma manera, una actividad de gestión como la contratación de personal no cuenta con los niveles de transparencia y convocatoria requeridos para evitar direccionamientos o favorecimientos indebidos en los distintos regímenes especiales de contratación permitidos. De ahí que las prácticas como la contratación de "empleados fantasma" o de servidores/as civiles que no cumplen con los perfiles exigidos para el puesto sean actividades que todavía se desarrollan en la gestión pública cotidiana. (Defensoría del Pueblo: 2017)

Finalmente, en la actualidad, difícilmente se desarrollan programas de instrucción en el cumplimiento de sus funciones para los/las servidores/as civiles que ingresan a la carrera pública, al menos con la amplitud que deberían desarrollarse. La ausencia de una orientación o instrucción inicial, e incluso permanente, genera una serie de distorsiones que también dan lugar al ejercicio indebido de sus cargos, lo que en más de una ocasión puede traducirse en la generación de espacios para la corrupción u otras prácticas de desviación de poder.

B. META

El país cuenta con instrumentos normativos que regulan la incorporación, asignación remunerativa y promoción o ascenso con criterios de integridad en la función pública.

Las entidades públicas son supervisadas en cumplimiento a los estándares en la incorporación, asignación remunerativa y promoción o ascenso.

C. RESPONSABLES

- La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR es responsable de promover y aprobar un conjunto de reglas y prácticas de transparencia en los distintos regímenes de contratación de personal.

- La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR es responsable de diseñar parámetros en la incorporación, asignación remunerativa y promoción o ascenso con criterios de integridad.

D. LINEAMIENTOS

A fin de cumplir con este objetivo las entidades responsables deberán considerar, como mínimo, los siguientes lineamientos:

- Consolidar la carrera pública, basada en el mérito e introduciendo factores de competitividad.

- Establecer una política remunerativa para los/las servidores/as del sector público, creando de esta manera las condiciones adecuadas para atraer a mayores profesionales competentes al servicio civil.

- Implementar los procedimientos de instrucción y capacitación en el adecuado cumplimiento de las funciones de quienes acceden al servicio civil.

- Mejorar el procedimiento de elección y designación de personal en los regímenes especiales de contratación.

OBJETIVO ESPECÍFICO 3:

2.3 GARANTIZAR LA INTEGRIDAD EN LAS CONTRATACIONES DE OBRAS, BIENES Y SERVICIOS

A. SITUACIÓN ACTUAL

En la actualidad, existen una serie de debilidades acerca del acceso a la información sobre las actividades

de contratación de bienes, servicios y obras públicas que celebra el Estado a través de los distintos regímenes legales que regulan estas prácticas. Asimismo, pese a los esfuerzos por establecer marcos normativos que impongan un conjunto de limitaciones y desincentivos al desarrollo de prácticas de corrupción en estas áreas de gestión, lo cierto es que estas se desarrollan con un alto nivel de frecuencia en las distintas entidades públicas de los tres niveles de gobierno.

De ahí que la información disponible señale que existe un gran número de casos vinculados a la comisión de delitos de peculado y colusión en los que algunos servidores/as civiles desarrollan prácticas para hacer uso indebido de los recursos públicos o desvían sus atribuciones de poder para favorecer intereses privados. Es conocido, en esa medida, el desarrollo de prácticas de concertación o colusión a favor de intereses particulares (Mujica, Quinteros, Castillo, Chávez: 2014).

Por lo demás, si bien estas prácticas se desarrollan en distintas entidades públicas, lo cierto es que muchos de estos casos se concentran en niveles regionales y locales, tal como ha sido advertido en los últimos años a raíz de los procesos penales que se encuentran afrontando muchas de las más altas autoridades en estos niveles de gobierno (Defensoría del Pueblo: 2017). La concertación para el otorgamiento de la buena pro, la contratación pese a impedimentos legales o las irregularidades en la ejecución de obras públicas son algunas de esas prácticas que requieren ser eliminadas para la adecuada gestión de los recursos públicos (Defensoría del Pueblo: 2017).

Por último, la limitada estandarización u homologación de productos que favorezcan la mayor utilización de mecanismos de compras corporativas o el reducido uso de mecanismos electrónicos que favorezcan la trazabilidad, abren las puertas para que todavía en estos intercambios se puedan generar prácticas contrarias a la integridad (Comisión Presidencial de Integridad: 2016).

B. META

El sistema de contratación de bienes, servicios y obras cuenta con protocolos de prevención que reducen los espacios de negociación ilícita y facilitan la trazabilidad en las operaciones antes, durante y al finalizar la ejecución del contrato.

C. RESPONSABLES

- El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado – OSCE es responsable de generar y mejorar los mecanismos que permiten el acceso a la información en materia de contrataciones de bienes, servicios y obras.

- La Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSIÓN es la responsable de generar y mejorar los mecanismos que permiten el acceso a la información en materia de asociaciones público-privadas.

- La Central de Compras – Perú Compras y cada entidad pública son responsables de homologar la mayor cantidad de productos posibles y de promover mayores procesos de adquisiciones por la vía de acuerdos marco, catálogos electrónicos y compras corporativas.

- El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE es responsable de la capacitación efectiva en materias técnicas y en prácticas de integridad del personal encargado del abastecimiento en las distintas entidades del Estado.

- El Ministerio de Economía y Finanzas y el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado - OSCE son los responsables de diseñar metodologías para la determinación y priorización de necesidades, y para reducir los riesgos de malas prácticas en la ejecución de los contratos.

D. LINEAMIENTOS

A fin de cumplir con este objetivo las entidades responsables deberán considerar, como mínimo, los siguientes lineamientos:

- Mejorar el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado y el Registro Nacional de Proveedores, para facilitar el acceso de los/las ciudadanos/as a esta información.

- Realizar procesos de homologación o estandarización de productos de modo que se reduzcan los espacios de negociación ilícita entre los agentes proveedores del mercado y los/las servidores/as civiles encargados de los procesos de contratación.

- Fortalecer los procesos de selección del personal encargado de las contrataciones públicas y el desarrollo de sus capacidades.

- Elaborar metodologías para la determinación y priorización de necesidades, investigaciones de mercado y formulación de bases.

- Implementar mecanismos efectivos de seguimiento a la ejecución e implementación de los contratos.

OBJETIVO ESPECÍFICO 4:

2.4 FORTALECER LA GESTIÓN DE RIESGOS AL INTERIOR DE CADA ENTIDAD PÚBLICA

A. SITUACIÓN ACTUAL

En la actualidad, la implementación de las reglas de control interno no ha sido tomada en consideración con la rigurosidad requerida ni entendida como un adecuado sistema de prevención que contribuye a que las entidades puedan desarrollar mapas de riesgos que fortalezcan la ética en sus instituciones (Shack: 2016). Por el contrario, su implementación se ha desarrollado como un ejercicio rutinario (OCDE: 2017) y casi automático que no responde al valor que ostenta una herramienta como esta en la generación de estándares de prevención de inconductas y que exige la participación activa de los/las servidores/as civiles para la construcción de un marco de protección de cada una de sus instituciones.

De este modo, no existe en la mayoría de entidades públicas el impulso necesario para el correcto desarrollo de este sistema, lo que ha reducido la posibilidad de identificar brechas de integridad o de diseñar mapas de riesgos que contribuyan a que los organismos públicos puedan llevar a cabo mecanismos de autogestión en prácticas de integridad que vayan más allá de los importantes controles exteriores o de auditoría ya previstos también en el ordenamiento legal.

B. META

El país cuenta con un sistema de control interno efectivo, de permanente aplicación en las entidades públicas. Esta práctica permite la identificación de brechas de integridad y el diseño adecuado de mapas de riesgos en cada institución.

C. RESPONSABLES

- La Contraloría General de la República actualiza sus marcos normativos para la implementación de los sistemas de control interno en las entidades públicas.

- La Presidencia del Consejo de Ministros es responsable de emitir los lineamientos necesarios para la mejora de la gestión interna que reduzca riesgos potenciales de corrupción en las entidades de la administración pública.

- Cada entidad pública es responsable de implementar el control interno, de identificar sus brechas de integridad y de diseñar sus mapas de riesgos en el marco de la normativa vigente.

D. LINEAMIENTOS

A fin de cumplir con este objetivo las entidades responsables deberán considerar, como mínimo, los siguientes lineamientos:

- Identificar las brechas de integridad y de los mapas riesgos asociados, para adoptar los mecanismos de prevención necesarios.

- Fortalecer el Sistema de Control Interno en las entidades públicas, para reforzar su comprensión como un sistema autónomo independiente del sistema nacional de control.

- Implementar mecanismos de cumplimiento de normas anticorrupción.

III. EJE 3: Capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción

Un tercer eje en el desarrollo de una Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción viene dado por la necesidad de fortalecer la capacidad de sanción del Estado frente a las prácticas de corrupción con la finalidad de evitar la impunidad de los infractores. Un trabajo en este sentido exige necesariamente fortalecer a los órganos responsables y facilitar las dinámicas propias del sistema de justicia para asegurar las sanciones finales. A continuación se expone cada uno de los objetivos específicos que se busca alcanzar, desde esta perspectiva, a través de la implementación de distintos lineamientos.

OBJETIVO ESPECÍFICO 1:

3.1 REFORZAR EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

A. SITUACIÓN ACTUAL

En la actualidad existen debilidades institucionales en los organismos que se encargan de la investigación, persecución y represión de prácticas de corrupción (Shack: 2016). Así, de un lado, por ejemplo, sus servidores/as civiles no se encuentran debidamente capacitados para conocer las prácticas altamente sofisticadas que en muchas ocasiones utilizan los agentes que desarrollan prácticas corrupción. De la misma manera, no siempre cuentan con las herramientas tecnológicas o los recursos informáticos requeridos para asegurar una adecuada ejecución de sus funciones, ni existen mecanismos que favorezcan la cooperación interinstitucional en sus labores.

Por lo demás, la mayoría de enfoques en la investigación y persecución de los delitos de corrupción se centra en prácticas de investigación que se desarrollan sobre infracciones o delitos de corrupción ya cometidos (Shack: 2016). En esa medida, a diferencia de lo que sucede en otros sectores de la investigación criminal, no se desarrollan con frecuencia mayores operativos que, valiéndose de labores de inteligencia, busquen detener agentes corruptos en situación de flagrancia y que, al mismo tiempo, eviten que se consoliden operaciones corruptas que causan graves perjuicios al Estado (Azabache: 2016).

Ahora bien, no puede dejar de advertirse que todavía existen debilidades en relación con los agentes que se encargan de desarrollar las actividades de investigación, persecución y represión de estas conductas. Si bien se requiere de un especial nivel de integridad en estos servidores/as civiles, todavía es posible advertir el desarrollo de inconductas que ponen en riesgo la confianza en sus instituciones y su capacidad para actuar efectivamente en la lucha contra la corrupción (Defensoría del Pueblo: 2017).

Desde el punto de vista de la normativa penal, todavía requiere ser adaptada sobre la base de estándares internacionales con la finalidad de producir un efecto disuasivo y de poner a disposición suficientes mecanismos que favorezcan la sanción de las prácticas corruptas y faciliten las actividades probatorias en estos delitos. En el mismo sentido, hoy todavía no se encuentra plenamente implementado el Código Procesal Penal, pese a que cuenta con una serie de beneficios para la ejecución de estos procesos, incluyendo sus mejores niveles de celeridad.

B. META

El sistema de justicia penal del país cuenta con órganos de investigación, persecución y sanción de la corrupción fortalecidos, con servidores/as civiles íntegros y altamente capacitados, que trabajan articuladamente, con información suficiente y con estrategias adecuadas de inteligencia y tecnología.

C. RESPONSABLES

- Los órganos encargados de la investigación, persecución y sanción de prácticas corruptas son los/las responsables de implementar programas de capacitación

en temas de gestión pública y de prácticas de integridad al interior de sus instituciones.

- Los órganos encargados de la investigación, persecución y sanción de prácticas corruptas son los/las responsables de identificar y sustentar las necesidades y presupuesto para la implementación de sistemas de inteligencia y tecnologías de detección de prácticas corruptas.

- Los órganos encargados de la investigación, persecución y sanción de prácticas corruptas son los/las responsables de promover o aprobar los instrumentos colaborativos necesarios para la mejor articulación de sus funciones y celebrar acuerdos de cooperación nacional e internacional.

- Los órganos encargados de la investigación, persecución y sanción de prácticas corruptas son los responsables de proponer las modificaciones que resulten necesarias para la adecuación de la normativa penal, procesal y de ejecución penal a los estándares internacionales.

D. LINEAMIENTOS

A fin de cumplir con este objetivo las entidades responsables deberán considerar, como mínimo, los siguientes lineamientos:

- Mejorar la normativa penal, procesal penal y de ejecución penal sobre la base de los estándares internacionales.

- Mejorar la articulación interinstitucional entre los órganos encargados de la investigación, persecución y sanción de prácticas corruptas.

- Culminar la implementación del Código Procesal Penal.

- Mejorar herramientas para la investigación de los delitos de corrupción, criminalidad organizada y lavado de activos.

- Implementar los mecanismos necesarios para contar con la información estadística de los delitos de corrupción.

- Fortalecer los mecanismos de cooperación judicial y asistencia judicial mutua.

OBJETIVO ESPECÍFICO 2:

3.2 REFORZAR EL SISTEMA DISCIPLINARIO

A. SITUACIÓN ACTUAL

En la actualidad, además de los mecanismos que regulan la observancia de principios o reglas éticas en la función pública no son suficientemente precisos, existen sistemas de responsabilidad administrativa que funcionan paralelamente (OCDE: 2017). Esto genera que no siempre exista uniformidad en los criterios que se utilizan para castigar determinadas conductas, algo que limita los estándares de predictibilidad del sistema y, en esa medida, además, reduce las posibilidades de sanción efectiva en los casos que lo merecen.

La articulación de los procedimientos de responsabilidad tampoco se lleva a cabo en términos que permitan garantizar la autonomía de los órganos encargados de conducir los procesos y la necesaria imparcialidad de los procedimientos. Por lo demás, no existe suficiente monitoreo que permita dar cuenta sobre la efectividad de las sanciones disciplinarias.

B. META

El país cuenta con un sistema disciplinario sancionador único, que cuenta con criterios uniformizados y previsible, y que es articulado por instancias autónomas que garantizan la imparcialidad en el juzgamiento.

C. RESPONSABLES

- La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR y la Contraloría General de la República son responsables articular y consolidar un sistema disciplinario único.

- La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR es responsable de aprobar precedentes o lineamientos que otorguen mayor predictibilidad al sistema disciplinario.

- La Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR y cada entidad pública son responsables de implementar correctamente el sistema de secretarías técnicas en la articulación de procedimientos disciplinarios.

D. LINEAMIENTOS

A fin de cumplir con este objetivo las entidades responsables deberán considerar, como mínimo, los siguientes lineamientos:

- Implementación de un régimen único de responsabilidad administrativa que favorezca la predictibilidad y uniformización de criterios.
- Asegurar la autonomía técnica y la imparcialidad de los órganos responsables de la articulación de los procedimientos disciplinarios.
- Supervisar el cumplimiento de las sanciones administrativas impuestas como resultado de los procedimientos administrativos disciplinarios.

OBJETIVO ESPECÍFICO 3:

3.3 REFORZAR EL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL

A. SITUACIÓN ACTUAL

En la actualidad, el Sistema Nacional de Control presenta una serie de dificultades que impiden su adecuado funcionamiento. Si bien se trata de una pieza fundamental dentro del sistema de detección y represión de prácticas de corrupción en el funcionamiento de la Administración Pública, lo cierto es que todavía existen un conjunto de factores que impiden su desarrollo con el mejor potencial (Comisión Presidencial de Integridad: 2016). En más de una ocasión, su actuación ha generado la impresión de que sus recursos no son adecuadamente asignados a los casos en los que deberían estar enfocados y que, por el contrario, estos son utilizados en supuestos que no deberían representar mayores cuestionamientos.

Es posible considerar que, actualmente, algunos de los/las profesionales que integran el Sistema Nacional de Control no siempre cuentan con una adecuada formación en materias de gestión pública que les permita detectar correctamente supuestos de infracción y, al mismo tiempo, articular correctamente sus denuncias a fin de que estas no sean rechazadas o dejadas sin efecto en instancias posteriores del sistema (Shack: 2016).

Desde otra perspectiva, es cierto también que no existen mayores procesos de control concurrente o auditorías de desempeño por parte de los órganos del Sistema Nacional de Control. La mayoría de sus procedimientos se encuentran centrados, más bien, en el control posterior, de manera que no se advierten las prácticas corruptas o contrarias a la integridad pública sino hasta que estas han sido cometidas y han generado perjuicios al Estado (Shack: 2016).

Por lo demás, no todos los órganos de control institucional se encuentran incorporados a la Contraloría General de la República, ni cuentan con recursos asegurados para el correcto cumplimiento de sus funciones, limitándose así sus garantías de autonomía, las mismas que resultan un elemento fundamental para su operación considerando la naturaleza de sus competencias.

B. META

El país cuenta con un Sistema Nacional de Control modernizado, que articula correctamente las capacidades de todos sus órganos, gestiona correctamente sus recursos y está integrado por profesionales con conocimientos especializados en gestión pública y con garantías de autonomía que favorecen el desarrollo de sus funciones.

C. RESPONSABLES

- La Contraloría General de la República es responsable de proponer mecanismos de reforma del Sistema Nacional de Control y capacitar servidores/as civiles en temas de gestión pública.

- La Contraloría General de la República es responsable de promover la integración a su entidad de todos los/las servidores/as civiles del Sistema Nacional de Control.

D. LINEAMIENTOS

A fin de cumplir con este objetivo las entidades responsables deberán considerar, como mínimo, los siguientes lineamientos:

- Modernizar el Sistema Nacional de Control con la finalidad de que se implementen mecanismos que permitan mejores y más eficientes procesos de control institucional.
- Fortalecer las capacidades de los/las profesionales encargados de ejercer el control.
- Impulsar la incorporación de servidores/as civiles con conocimientos de gestión pública a las entidades que forman el Sistema Nacional de Control.
- Impulsar la descentralización efectiva que garantice la existencia de un control institucional adecuado en todos los niveles de gobierno.

OBJETIVO ESPECÍFICO 4:

3.4 FORTALECER LOS MECANISMOS PARA RECUPERACIÓN DE ACTIVOS Y PERDIDA DE DOMINIO ANTE DELITOS AGRAVADOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A. SITUACIÓN ACTUAL

Los roles de los actores involucrados en la recuperación de activos y pérdida de dominio ante delitos agravados contra la Administración Pública requieren ser precisados de manera adecuada. Así, por ejemplo, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción realiza el seguimiento de la recuperación de activos derivados de los procesos judiciales por la comisión de estos delitos. Sin embargo, lo cierto es que en la actualidad esta institución no cuenta con suficientes recursos y profesionales especializados para el desarrollo de sus labores (Mujica, Quinteros, Castillo, Chávez: 2014). De manera similar, esta situación se presenta en los demás actores involucrados, principalmente en el Poder Judicial y el Ministerio Público quienes requieren ser fortalecidos.

Para el correcto cumplimiento de las funciones de los actores involucrados en el proceso de recuperación de activos, se requiere de la asignación recursos suficientes.

Estos casos son de una alta complejidad y suponen altos niveles de sofisticación, por lo que sus servidores/as civiles deben contar con los conocimientos técnicos necesarios que les permitan, de manera integral y articulada, delinear los mecanismos y acciones conjuntas necesarias para llevar a cabo con éxito un proceso de recuperación de activos.

B. META

Los actores involucrados en el proceso de recuperación de activos y pérdida de dominio cuentan con los recursos humanos, técnicos y legales necesarios para articular estrategias efectivas.

C. RESPONSABLES

- El Poder Judicial, el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción son responsables de formular las propuestas necesarias para el fortalecimiento de los órganos encargados del proceso de recuperación de activos y pérdida de dominio.

D. LINEAMIENTOS

A fin de cumplir con este objetivo las entidades responsables deberán considerar, como mínimo, los siguientes lineamientos:

- Fortalecer a los actores involucrados en la recuperación de activos y pérdida de dominio, garantizando los recursos necesarios para su mejor funcionamiento.

• Implementar los mecanismos necesarios para favorecer la cooperación interinstitucional a nivel nacional e internacional para la recuperación de activos y la adecuada administración de los bienes recuperados.

• Implementar los mecanismos necesarios para la adecuada administración de los bienes recuperados.

VII. ESTÁNDARES NACIONALES DE OBLIGATORIO CUMPLIMIENTO

Para el debido seguimiento de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, las entidades públicas de los diferentes niveles de gobierno deben establecer metas concretas e indicadores, los cuales deberán recoger asimismo, los planteamientos que se desarrollaran en el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. A continuación se presentan los siguientes estándares nacionales de cumplimiento obligatorio:

A. EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

- Entidades cumplen con publicar la información legalmente exigida en sus portales de transparencia.
- Entidades reducen el número de quejas o denuncias sobre acceso a la información pública.
- Entidades capacitan a servidores/as civiles en materia de promoción del gobierno y datos abiertos.
- Entidades implementan mecanismos de rendición de cuentas a los/las ciudadanas.
- Entidades implementan los instrumentos legales aprobados para ampliar las políticas de transparencia en la producción de reglamentos y en los procesos de rendición de cuentas.

B. EN MATERIA DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

- Entidades levantan y procesan información sobre sus actividades de gestión.
- Entidades publican reportes o balances sobre actividades de gestión de entidades públicas.
- Entidades implementan instrumentos legales para el intercambio de información e interoperabilidad.
- Instrumentos legales aprobados para la creación del Sistema Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.
- Entidades implementan directrices y lineamientos aprobados por el órgano rector del sistema.
- Instrumentos legales aprobados y acciones desarrolladas para el fortalecimiento de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.

C. EN MATERIA DE LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL Y DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS

- Nuevas exigencias aprobadas que contribuyan a elevar los estándares de integridad de candidatos y a garantizar la democracia interna en las organizaciones políticas.
- Nuevos mecanismos de incentivos y sanciones que contribuyan a elevar el nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia en el financiamiento de las organizaciones políticas.
- Nuevos mecanismos de información sobre las organizaciones políticas en favor de los/las ciudadanos/as.
- Incremento de recursos y potestades reconocidas a los organismos electorales para el correcto cumplimiento de sus funciones.

D. EN MATERIA DE CULTURA DE INTEGRIDAD Y ÉTICA PÚBLICA

- Incorporación en el currículo escolar intercultural y en los programas de los centros de educación superior, estudios de formación en valores éticos y prácticas de integridad.
- Programas y campañas desarrollados por las entidades para la promoción de valores éticos y de una cultura de integridad en la ciudadanía, con especial énfasis en los niños y adolescentes.

• Alianzas público – privadas desarrolladas con organismos de la sociedad civil para la promoción de valores éticos y la construcción de una cultura de integridad en la ciudadanía.

• Códigos de ética efectivos e instancias autónomas disciplinarias, puestos en funcionamiento en colegios profesionales, gremios empresariales, sindicatos y asociaciones en general.

• Porcentaje de reducción de los niveles de tolerancia a la corrupción por parte de la ciudadanía.

E. EN MATERIA DE GESTIÓN DE INTERESES Y CONFLICTO DE INTERESES

- Instrumentos legales aprobados para regular la gestión de intereses, los conflictos de intereses, las incompatibilidades, las declaraciones de intereses y el sistema general de ética pública.
- Funcionarios/as públicos/as emiten y publican sus Declaraciones Juradas en los portales web de sus entidades.
- Designación de autoridades encargadas de promover y hacer cumplir las reglas del sistema de ética pública al interior de cada entidad.
- Entidades implementan capacitaciones y/o estrategias para la promoción y supervisión de reglas sobre ética pública.

F. EN MATERIA DE GESTIÓN DE DENUNCIAS POR PRESUNTOS ACTOS DE CORRUPCIÓN

- Entidades mejoran los canales para la recepción de denuncias de corrupción.
- Entidades estandarizan los mecanismos de atención de denuncias.
- Entidades implementan mecanismos electrónicos para favorecer las denuncias ciudadanas.
- Entidades desarrollan campañas y programas de comunicación para difundir y construir una cultura de denuncia.
- Entidades proveen información estadística o cuantitativa generada a partir del análisis de procedimientos de denuncia.

G. EN MATERIA DE CARRERA PÚBLICA

- Instrumentos legales aprobados y mecanismos electrónicos diseñados para favorecer la transparencia en los distintos regímenes de contratación de personal.
- Instrumentos legales aprobados para favorecer el desarrollo de programas de instrucción en el cumplimiento de sus funciones a los servidores públicos.
- Entidades implementan lineamientos para transparentar sus procesos de contratación de personal, asignación de remuneraciones y de promoción o ascenso.

H. EN MATERIA DE CONTRATACIONES DE OBRAS, BIENES Y SERVICIOS

- Mecanismo o herramienta mejorada e implementada que asegure el acceso a la información completa de procesos de contratación de bienes, servicios y obras por parte de la ciudadanía.
- Entidades publican la información completa de sus procesos de contratación, desde los actos preparatorios hasta el término de la ejecución contractual.
- Entidades homologan y estandarizan sus objetos de contratación.
- Contrataciones realizadas a través de Catálogos Electrónicos de Acuerdo Marco y Compras Corporativas.
- Entidades implementan programas de capacitación técnica en materia de integridad a los servidores encargados del abastecimiento en las entidades públicas.
- Denuncias procesadas por casos vinculados a prácticas de corrupción en contrataciones de bienes, obras y servicios.

I. EN MATERIA DE IDENTIFICACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS

- Entidades cuentan con mecanismos de gestión de riesgos implementados como insumos para las mejoras de sus procesos.

• Entidades cuentan con brechas de integridad identificadas y mapas de riesgos debidamente diseñados.

J. EN MATERIA DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

• Programas de formación en temas de gestión pública desarrollados en los órganos encargados de la investigación, persecución y sanción de prácticas corruptas y de agentes capacitados.

• Programas de formación en prevención en prácticas de integridad diseñados y desarrollados en los órganos encargados de la investigación, persecución y sanción de prácticas corruptas, y de agentes capacitados.

• Instrumentos legales aprobados para la articulación y funcionamiento colaborativo de los órganos encargados de la investigación, persecución y sanción de prácticas corruptas.

• Asignación de recursos a los órganos encargados de la investigación, persecución y sanción de prácticas corruptas.

• Instrumentos legales aprobados para la adecuación de la normativa penal, procesal penal y de ejecución penal sobre la base de estándares internacionales.

• Implementación del Código Procesal Penal a nivel nacional.

• Información estadística producida para generar indicadores e implementar medidas de reforma del sistema de justicia penal.

• Acuerdos de cooperación nacional e internacional celebrados para favorecer las reformas del sistema de justicia penal.

K. EN MATERIA DEL SISTEMA DISCIPLINARIO SANCIONADOR

• Instrumentos legales aprobados para favorecer la existencia de un sistema administrativo disciplinario sancionador único.

• Lineamientos aprobados para otorgar previsibilidad al sistema disciplinario.

• Entidades y procesos en los que se han constituido secretarías técnicas para la articulación de procedimientos disciplinarios.

L. EN MATERIA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL

• Instrumentos legales aprobados para reformar y modernizar el Sistema Nacional de Control.

• Programas de capacitación desarrollados sobre temas de gestión pública y número de funcionarios capacitados.

• Denuncias y procedimientos de control iniciados que culminan en la imposición de sanciones administrativas o penales.

• Denuncias penales efectuadas por la Contraloría que son rechazadas por el Ministerio Público o el Poder Judicial.

• Funcionarios integrados al Sistema Nacional de Control a la Contraloría General de la República.

M. EN MATERIA DE RECUPERACIÓN DE ACTIVOS Y PERDIDA DE DOMINIO

• Instrumentos legales aprobados para el fortalecimiento de los actores involucrados en el proceso de recuperación de activos y pérdida de dominio.

• Acuerdos interinstitucionales aprobados y en implementación.

• Casos de éxito en recuperación de activos y de pérdida de dominio.

• Dinero recuperado en mérito a los procesos de recuperación de activos y pérdida de dominio.

BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, D., JOHNSON, S., ROBINSON, J.A
2005 "The rise of Europe: Atlantic trade, institutional change and economic growth". American Economic Review, in press.

ANWAR, SHAH
2007 "Corruption and Decentralized Public Governance". En: Anwar, Shah (editora). Performance, Accountability and Combating Corruption. Washington D.C.: Banco Mundial.

ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA.

2007 "Guías temáticas. Reformas clave para un estado en buen estado". En: Sin conflictos de interés. Transparencia y buen uso del poder público. Primera Edición, Lima.

ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA

2016 "Plan32. Propuestas de reforma institucional para el fortalecimiento democrático". Lima.

AZABACHE, CÉSAR

2016 "Integridad". Artículo publicado en el diario El Comercio con fecha 24 de octubre de 2016.

BANCO MUNDIAL

2017 Índice Mundial de Gobernanza (WGI)

(<http://world-governance.org/en/taxonomy/term/2591>)

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

2015 La educación como herramienta para combatir la corrupción

(<http://www.iadb.org/es/temas/transparencia/apoyo-a-los-paises/la-educacion-como-herramienta-contrala-corrupcion.6752.html>)

CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO – CEPLAN

2011 "Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021". CEPLAN: Lima.

COMISIÓN DE ALTO NIVEL ANTICORRUPCIÓN

2012 Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016. Presidencia del Consejo de Ministros: Lima.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2017 "Radiografía de la corrupción en el Perú". Defensoría del Pueblo: Lima

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2016 Segundo Reporte y Balance Anual 2016 Supervisión a los Portales de Transparencia.

DELLA PORTA, D., & VANNUCCI, A.

2012 The hidden order of corruption: An institutional approach. Sarrey: Ashgate Publishing, Ltd.

DAVIES, MARK 2015

2005 A practical approach to establishing and maintaining a values-based conflicts of interest compliance system.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2013 Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2003-2013)". Lima.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2016 Informe de la evaluación final de la implementación del Plan Nacional de lucha contra la corrupción 2012 – 2016

FORO ECONÓMICO MUNDIAL

2016 Informe Global de Competitividad 2016-2017 (<http://www.cdi.org.pe/InformeGlobaldeCompetitividad/index.html>)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

2017 Encuesta Nacional de Hogares (ENAH)

(<http://inei.gob.pe/microdatos/>)

IPSOS APOYO

2013 "Encuesta Nacional "Lucha contra la corrupción desde el sector privado". Lima

KAUFMANN, DOIG

2005 "Corruption, governance security: Challenges for the rich countries and the world". Chapter 2.1

Global Competitiveness Report 2004/2005, World Bank Institute. (http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/Kaufmann_GCR_101904_B.pdf)

LATINOBARÓMETRO
2015 Latinobarómetro 2015
(<http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>)

MALEN, JORGE
2002 La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos. Barcelona: Gedisa.

MICHELE, ROBERTO
2001 "El uso de la informática para mejorar el control y la transparencia". En: El sistema de declaraciones juradas patrimoniales de la Argentina. Buenos Aires.

MINISTERIO PÚBLICO
2015 Anuario Estadístico
(http://www.mpf.n.gob.pe/Docs/files/ANUARIO_ESTADISTICO_2015.pdf)

MISTRY, JAMSHED
2012 "An empirical analysis of the relationship between e-government and corruption"

MUJICA, JARIS
2009 "Redes de corrupción en los alrededores del Palacio de Justicia: de los falsificadores a los abogados informales". En: Panfichi, Aldo (coordinador). La ciencia política ante el Perú de hoy. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú PUCP, Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas CISEPA. pp. 133 -160.

MUJICA, JARIS
2012 "La procuraduría anticorrupción en perspectiva crítica: Reparaciones civiles/investigación/sistema de información"

MUNIVE, ELOY
2016 El enfoque de Coordinación Interinstitucional como estrategia de lucha contra la corrupción: Perú 2011 - 2015. Salamanca: Universidad de Salamanca.

OECD
2017 Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente, OECD Publishing, Paris. (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>)

PROÉTICA
2015 Novena encuesta nacional sobre percepciones de la corrupción
(<http://www.proetica.org.pe/?q=content/encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupci%C3%B3n>)

REPETTO, FABIÁN
2005 La dimensión política de la coordinación de programas políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. En Repetto, Fabián (ed.) La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina. Ciudad de Guatemala: INDES-Guatemala.

ROSE-ACKERMAN, SUSAN
2001 "La economía política de la corrupción. En Elliott, K. A. (Ed) Corrupción en La Economía Global. México: Lumisa.

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).

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL
2017 Índice de Percepción de Corrupción (IPC)
(<http://transparencia.org.es/ipc-2016/>)

UNODC
2004 Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators. Vienna: UNDC.

(<http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>)

UNODC
2013 "Hacia una primera reflexión sobre políticas anticorrupción: algunos insumos para la implementación de la convención de las naciones unidas contra la corrupción desde la experiencia de américa latina"
(file:///C:/Users/carvildo/Downloads/politicasACespanol_0.pdf)

YAMADA, D; MONTERO, R
2011 "Corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú". Lima: Universidad del Pacífico y Consorcio de Investigación económica y social – CIES

ZOVATTO, DANIEL
2004 "Dinero y política en América Latina: una visión comparada". Asociación Civil Transparencia, Lima, Corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú". Lima: Universidad del Pacífico y Consorcio de Investigación económica y social – CIES.

Anexo N° 1

Matriz de Consistencia Causas, Ejes y Objetivos específicos

Causas	Ejes	Objetivos específicos
Poco reconocimiento de los principios éticos y valores morales	I. Capacidad de preventiva del Estado frente a los actos de corrupción	1.1. Garantizar la transparencia y el acceso a la información pública en las entidades del Estado.
Alcance limitado de las acciones anticorrupción en el ámbito regional o local		1.2. Consolidar una gestión de información integrada para la prevención de la corrupción en la Administración Pública.
Escasa coordinación entre entidades encargadas de prevenir, controlar e investigar la corrupción		1.3. Impulsar y consolidar la reforma del sistema electoral en el Perú y de las organizaciones políticas. 1.4. Promover e instalar una cultura de integridad y de ética pública en los servidores civiles y en la ciudadanía. 1.5. Instalar y consolidar la gestión de conflictos de intereses y la gestión de intereses en la Administración Pública.
Insuficiente capacidad de los mecanismos para la detección temprana	II. Identificación y Gestión de Riesgos	2.1. Fortalecer el mecanismo para la gestión de denuncias por presuntos actos de corrupción.
Escaso liderazgo orientado al cumplimiento de las responsabilidades		2.2. Impulsar una carrera pública meritocrática. 2.3. Garantizar la integridad en las contrataciones de obras, bienes y servicios. 2.4. Fortalecer la gestión de riesgos al interior de cada entidad pública
Información desigual y no estandarizada sobre corrupción	III. Capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción	3.1. Reforzar el sistema de justicia penal.
Escasos mecanismos para mejorar la capacidad de sanción de la corrupción		3.2. Reforzar el sistema disciplinario 3.3. Reforzar el Sistema Nacional de Control. 3.4. Fortalecer los mecanismos para recuperación de activos y pérdida de dominio ante delitos agravados contra la Administración Pública