



AGENDA 2022

**Contribuciones para una
mejor gestión pública regional y local**

**Análisis del Modelo de Integridad en los 26 Gobiernos
Regionales del Perú**



Contribuciones para una mejor gestión pública regional y local

Análisis del Modelo de Integridad en los 26 Gobiernos Regionales del Perú

1. Motivación del tema

El presente documento analiza la implementación de las estrategias y herramientas de lucha contra la corrupción en los veintiséis (26) Gobiernos Regionales del país; ya que es imprescindible avanzar en el desarrollo de las propuestas de mejora de políticas públicas contra la corrupción, así como en su correcta implementación para fortalecer los enfoques de prevención de delitos y lucha frontal contra la corrupción en el Perú. Como se sabe, la corrupción afecta más a quienes menos tienen, y son los que más requieren de los servicios públicos de calidad como educación, salud, seguridad, entre otros.

Para tal efecto, se tomará como referencia el 'Modelo de Integridad', definido en el Decreto Supremo N° 044-2018-PCM, que aprobó el "Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021". Este primer análisis exploratorio permitirá evaluar 6 de los 9 componentes, y 15 de los 36 subcomponentes, vinculados del 'Modelo de Integridad' y a las Comisiones Regionales Anticorrupción (CRA) como instancia política en la lucha contra la

corrupción. De esta manera, queremos proponer mejoras en el sistema de integridad nacional (que hasta ahora no se ha implementado adecuadamente) para el siguiente ciclo de gestión de gobiernos subnacionales del 2023 al 2026.

Kofi A. Annan, Ex-Secretario General de las Naciones Unidas, nos recordaba en el prefacio del documento de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (2004):

La corrupción es una plaga insidiosa con un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el Estado de Derecho, da pie a violaciones de los Derechos Humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana.

Documento de investigación

Presenta el aporte de los investigadores del Centro de Investigación (CIUP) y la Escuela de Gestión Pública (EGP) de la Universidad del Pacífico, a través de recomendaciones basadas en evidencias, con el fin de mejorar la calidad de vida de la población y lograr el desarrollo de nuestro país. Los textos pertenecen al proyecto Agenda 2022, en el marco de las Elecciones Regionales y Municipales 2022. El contenido puede ser total o parcialmente reproducido, si se cita la fuente, y no refleja necesariamente la posición institucional del CIUP – EGP.

Este documento se realiza en el marco del proyecto Agenda 2022, con el fin de incidir en la política pública y el debate nacional. "Análisis del Modelo de Integridad en los 26 Gobiernos Regionales del Perú", fue elaborado por Juan Carlos Pasco Herrera, profesor de EGP, y José Luis Pérez Guadalupe, jefe del Departamento Académico de Gestión de EGP.

El Perú no se encuentra exento de este flagelo, aunque durante las últimas décadas (y con mayor énfasis a partir del año 2017) se avanzó en políticas públicas y propuestas que buscaron luchar contra la corrupción. Lamentablemente, nuestro país es uno de los más estudiados por las implicancias económicas, políticas y sociales generados por casos de corrupción como los denominados ‘Lava Jato’, el ‘Club de la Construcción’, o el de ‘Los cuellos blancos del Puerto’, los cuales demuestran la envergadura de sus implicancias y afectaciones. En esa línea, el “Índice de percepción de la Corrupción 2021” elaborado por Transparencia Internacional (2021) ubicaba al Perú en el puesto 105 de 180 países. Ello evidencia que los cambios y avances en las políticas públicas no han generado un gran impacto, y tampoco se han visto reflejados en este ranking mundial. Por el contrario, las encuestas nacionales sobre percepción de corrupción en el Perú (‘Proética’, desde el año 2002) muestran que, en estos 20 años, la corrupción es el segundo mayor problema del país y el primero por afrontar a nivel de las entidades públicas.

Por su parte, la Contraloría General de la República (2020) señaló que durante el año 2019 el monto de la corrupción bordeó los 15.5 miles de millones de soles. Asimismo, según la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (PPEDC), en el Informe Temático de setiembre del 2018 denominado “La Corrupción en los Gobiernos Regionales y Locales” señalaba que:

[...] al mes de mayo del 2018, de un total nacional de 37,675 casos por corrupción, 4,225 corresponden a investigaciones y/o procesos seguidos contra autoridades y ex autoridades regionales y/o municipales, dichos casos involucran en condición de imputadas a 2,059 autoridades y ex autoridades de los gobiernos subnacionales.

De los 4,225 casos, en su mayoría, están relacionados con los delitos de “peculado” y “colusión”; es decir, cuando el funcionario aprovecha el cargo para beneficiarse patrimonialmente apropiándose o utilizando los bienes o recursos del Estado, o en casos en los que en el marco de una contratación, licitación o concurso público hay concertación con los interesados en beneficio propio y en perjuicio de los intereses del Estado.

Temas como estos confirman la urgente necesidad de que los gobiernos subnacionales cuenten con mecanismos efectivos de integridad y lucha contra la corrupción.

2. Situación actual

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) emitió el documento “Integridad Pública: Recomendación del Consejo de la OCDE” donde define la integridad pública como “el cumplimiento de los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público” (OCDE, 2017). También resalta que “la integridad es uno de los pilares fundamentales de las estructuras políticas, económicas y sociales y, por lo tanto, es esencial para el bienestar económico y social, así como para la prosperidad de los individuos y de las sociedades en su conjunto” (OECD, 2017). Asimismo, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) plantea en el Módulo 13 de “Integridad pública y Ética” (2019), citando a Graaf-Huberts (2014), “la función de la gestión de la integridad es crear procesos de toma de decisiones que integren reflexiones sobre los diferentes valores y mecanismos reguladores”. Estos enfoques ayudan a entender, a través de mecanismos de política y gestión, la posibilidad de impulsar la integridad y lucha contra la corrupción.

Como se sabe, la corrupción no solo se presenta en nuestra región, sino que es un fenómeno universal, aunque con diferentes alcances y efectos:

“Este fenómeno maligno se da en todos los países —grandes y pequeños, ricos y pobres— pero sus efectos son especialmente devastadores en el mundo en desarrollo. La corrupción afecta infinitamente más a los pobres porque desvía los fondos destinados al desarrollo, socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras. La corrupción es un factor clave del bajo rendimiento y un obstáculo muy importante para el alivio de la pobreza y el desarrollo (UNODC, 2004).”

La experiencia nos enseña que la corrupción llega a conformar grandes ‘redes de corrupción’ instaladas en un país, hasta alcanzar un carácter internacional, donde empresas, políticos, funcionarios, servidores públicos, entre otros, aportan en el proceso de obtener indebidamente sus objetivos. En los últimos años, por ejemplo, se ha visto a empresas de diversos tipos, así como a profesionales especializados, jueces y otros operadores de justicia, anteponer “sus intereses personales sobre los de las personas e ideales que están obligados a servir”, tal como afirmaba Klitgaard (1990).

Para ponderar en su verdadera dimensión lo antes dicho, basta recordar el caso internacional de corrupción conocido como ‘Lava Jato’, el cual toma importancia a partir del año 2016 cuando se firma el Acuerdo de Culpabilidad (Plea Agreement) entre la empresa brasilera Odebrecht y el Departamento de Justicia de Estados Unidos.

La importancia de este sonado caso es que se pudo identificar un verdadero ‘modelo de corrupción’, replicado luego por empresas constructoras y de ingeniería peruanas conocido como el ‘Club de la Construcción’, el que operó durante los años 2002-2016, según datos de Instituto Nacional de Defensa de la Competencia (INDECOPI, 2021), y donde se repartieron contratos de construcción, rehabilitación y mantenimiento de carreteras del país, tal como lo denunció el Ministerio Público (2018). El Portal Convoca.pe (2021) en su investigación denominada ‘Club de la Construcción’ comenta que ésta “siempre supo organizarse para ganar y repartirse, con la complicidad de cabilderos y funcionarios corruptos, la adjudicación de, al menos 112 contratos de obras viales a nivel nacional, por un monto que supera los 13 mil millones de soles”. Además, se menciona la sanción impuesta

por INDECOPI en su Resolución 80-2021/CLC-INDECOPI del 15 de noviembre del 2021 por “práctica colusoria horizontal”, a 33 empresas y 26 ejecutivos con multas por un total de 2,756 millones de soles; en dicha sanción, se estimó que el monto acumulado generó la colusión en 1,318 millones de soles.

Otro caso relevante, para entender la magnitud y el grado de penetración de la corrupción en las entidades públicas, es el vinculado a los operadores de justicia, empresarios y otros actores, conocidos como ‘Los cuellos blancos del Puerto’. Tal como lo expone el Observatorio de Casos anticorrupción y lavado de activos del Idehpucp, en la sección de Casos en materia de corrupción y lavo de activos “Los Cuellos Blancos” <https://idehpucp.pucp.edu.pe/observatorio-de-casos-anticorrupcion-y-lavado-de-activos/casos-materia-corrupcion/cuellos-blancos/> :

[...] este caso de corrupción en el sistema de justicia] surgió a partir de una revelación de audios -producto de interceptaciones telefónicas lícitas que tuvieron origen en una investigación previa vinculada al crimen organizado, por delitos como narcotráfico, sicariato- que involucraban a jueces y fiscales; luego, se advirtió que consejeros del extinto Consejo Nacional Magistratura, un ex magistrado de la Corte Suprema e, incluso, empresarios estaban involucrados en una serie de presuntos actos de corrupción, en especial, con los delitos de tráfico de influencias y otros relacionados. Esta situación significaría que dentro del sistema de justicia –en especial de las más altas autoridades- habría funcionado un banco de favores guiado por intereses personales en desmedro del interés público.

Sobre este caso, también la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (PPEDC) emitió un informe especial el 2019 y otro de carácter público el 2020, denominado “Corrupción en el sistema de justicia: Caso Los Cuellos Blancos del Puerto”, donde señala que existen indicios que vincularían a 334 magistrados, entre jueces (151) y fiscales (183), que vienen siendo investigados por presuntos actos de corrupción a nivel nacional.

Así, todos estos casos son estudiados en los últimos años por diversas entidades públicas como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la República o la Contraloría General de la República. Incluso, durante la Pandemia del COVID 19, también se apreciaron serias acusaciones de corrupción en instancias del Estado, tal como lo analiza la PPEC (2021) en su informe especial “Corrupción durante el estado de emergencia por Covid-19 en el Perú”:

[...]la mayoría de los casos de corrupción [relacionados con la pandemia por la COVID-19 se presentan en el departamento de Ayacucho (172), junto con Lima (172) y Áncash (151). Asimismo, Junín (133) y Huánuco (121) han sido también regiones con alta incidencia de casos. Por otro lado, las regiones de San Martín con 14 casos y Tumbes con 4, son los que cuentan con menos casos registrados.

Como podemos constatar, la corrupción pública no se reduce al ámbito del gobierno central ni discrimina en su afectación, sino que se presenta en todos los niveles de gobierno y en los tres poderes del Estado. Samuel Rotta (2021) menciona en el documento “Plan nacional anticorrupción 2021: viejas estructuras y nuevos riesgos”, que la corrupción “es un problema estructural con manifestaciones muy vívidas en la coyuntura actual, que genera costos elevados, tanto económicos como institucionales y sociales”.

En cuanto al marco regulatoria entorno a la Integridad y lucha contra la corrupción, el 2013 se creó la Comisión de Alto Nivel

Anticorrupción - CAN Anticorrupción (Ley N° 29976), con el objetivo de articular esfuerzos, coordinar acciones y proponer políticas de corto, mediano y largo plazo dirigidas a prevenir y combatir la corrupción en el país. En esa misma Ley, se plantea a través del Decreto Supremo N.º 169-2021-PCM que modifica el Reglamento de la Ley N° 29976, se plantea que las CRAs se constituyen como:

[...] espacios de articulación para la implementación de la política en materia de integridad y lucha contra la corrupción en el ámbito de su jurisdicción, coordinando para tal efecto con la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción y la Secretaría de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

El desarrollo de las CRAs, como instancias articuladoras y parte del sistema de integridad, ha sido abordado por la Defensoría del Pueblo en diversos informes defensoriales vinculados a la Integridad y Lucha contra la Corrupción. En su informe de diciembre del 2021, por ejemplo, titulado “Informe Especial N° 019- 2021-DP: Análisis y perspectivas del nuevo marco regulatorio de las comisiones regionales anticorrupción”, concluye que “a 7 años, desde que se dispuso su creación [de las CRA], ninguna comisión ha logrado tener las condiciones mínimas para operar”.

Por otra parte, el 2017 se aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (Decreto Supremo N° 092-2017-PCM) y el año 2018 se creó la Secretaría de Integridad Pública (SIP), órgano encargado de ejercer la rectoría de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (Decreto Supremo N.º 042-2018-PCM); ese mismo año se aprobó el ‘Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018 – 2021’ (Decreto Supremo N.º 044-2018-PCM). Dicho Plan desarrolla los objetivos y ejes de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción del año 2017, y contiene en la Tabla 11 el ‘Modelo de Integridad’, que corresponde “a estándares internacionales y buenas prácticas planteadas desde la cooperación internacional con la finalidad de mejorar la organización de la administración pública para promover la integridad y luchar contra la corrupción”, el cual debe implementarse en todas las entidades públicas. De esta manera, se constituye un marco estandarizado de componentes y medidas para las entidades de la administración pública, las cuales deberán implementarse en aras de promover la integridad y combatir la corrupción desde un enfoque preventivo, y asegurar el cumplimiento de la Política y el Plan Nacional.

Este ‘Modelo de Integridad’ cuenta con 9 componentes y 36 subcomponentes. Los componentes son:

- C1. Compromiso de la Alta Dirección
- C2. Gestión de riesgos
- C3. Políticas de integridad
- C4. Transparencia, datos abiertos y rendición de cuentas
- C5. Control interno, externo y auditoría
- C6. Comunicación y capacitación
- C7. Canal de denuncias

C8. Supervisión y monitoreo del 'Modelo de Integridad'

C9. Encargado del 'Modelo de Integridad'

Por otro lado, para conocer cómo se van dando los avances en los temas de integridad de entidades públicas, existen documentos como el Reporte N° 4 de la Corrupción en el Perú denominado "Avances y Retos en la Implementación del 'Modelo de Integridad' en el Poder Ejecutivo" (Defensoría del Pueblo, 2019), elaborado a partir de un análisis priorizado en 12 de los 36 subcomponentes del 'Modelo de Integridad', que descubrió que solo el 61% de los ministerios del Poder Ejecutivo logró implementar esos subcomponentes. Este documento, a la luz de sus resultados, indica que:

Los resultados de esta supervisión nos permiten advertir que la Secretaría de Integridad Pública, en su calidad de órgano rector, ha desplegado diversos esfuerzos para articular el desarrollo de este proceso; dotando de algunos instrumentos y lineamientos específicos necesarios para una implementación homogénea e institucional en los sectores. No obstante, se encuentra pendiente la emisión de instrumentos normativos y lineamientos específicos para facilitar la implementación de los subcomponentes no implementados; así como de herramientas para contribuir con el trabajo de los responsables de la función de integridad. Del mismo modo, la implementación de una plataforma virtual que permita sistematizar información sobre los avances en el proceso de implementación del modelo; así como la formulación de indicadores para evaluarlo de forma estandarizada, son tareas pendientes que contribuirán a fortalecer este proceso. (pág. 4)

Por su parte, los ministerios del Poder Ejecutivo presentan avances de manera variada respecto de la implementación de los subcomponentes analizados en este estudio. Es menester destacar el rol crucial que ha jugado el hecho que algunos ministerios dispongan de oficinas de integridad institucional, con un equipo de trabajo a dedicación exclusiva para impulsar la implementación del modelo y fungir como órgano de consulta tanto a nivel institucional como sectorial. Esta condición representa una ventaja comparativa respecto de otros ministerios que solo disponen de una Unidad Funcional, un equipo de trabajo o un servidor del despacho de la más alta autoridad, o han delegado la función de integridad a la Oficina de Recursos Humanos. (pág. 4)

Esto es relevante, dado que diversas investigaciones de los últimos años presentaron los vacíos, inconsistencias y problemas en esos niveles de gobierno, en cuanto a prevención y lucha contra la corrupción. Una de las investigaciones más importantes es la de "El Círculo de la Corrupción en los Gobiernos Regionales. Los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios", de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (2018), que presenta la realidad de espacios de corrupción y, plantea entre otros temas que:

En la mayoría de las regiones hemos podido constatar la debilidad en cuanto a la puesta en marcha de acciones anticorrupción. El Plan Regional de Lucha contra la Corrupción, por ejemplo, todavía no se ha podido implementar en la mayoría de las regiones. En otras regiones, salvo Piura, están en una situación de conformación de sus Consejos Regionales Anticorrupción (CRA). Sin embargo, una vez constituidos, nada nos asegura que los objetivos y acciones se lleven de la mejor manera. (pág. 99)

Además, las mismas autoridades no están interesadas en que se los fiscalice o evalúe. Se ponen muchas trabas a cualquier intento de fiscalización. Esto pasa, también, con las Comisiones Regionales Anticorrupción (CRA) que no están constituidas y las que sí han podido crearse no se reúnen o no tienen herramientas básicas para su funcionamiento. Por realizando. (pág. 101)

Hay una gran dependencia de la prensa y las entidades estatales respecto de la publicidad. Muchas de las radios tienen como único auspiciador a gobiernos regionales o municipalidades lo que genera distorsiones en su labor periodística. Esa falta de independencia necesaria les impide, en muchas ocasiones, investigar o denunciar actos de corrupción. Es más, los medios terminan siendo herramientas para el chantaje o para generar apoyos ficticios. (pág. 104)

3. Diagnóstico

Esta investigación se realizó entre los meses de abril y mayo del 2022. A la fecha, no hemos detectado estudios o informes sobre los avances de marcos institucionales, regulatorios y técnicos vinculados al desarrollo de la integridad y lucha contra la corrupción en los distintos GRs. Por ello, en el presente documento se incluye información respecto al funcionamiento de las Comisiones Regionales Anticorrupción (CRA) en las 26 regiones del país, obtenida de fuentes de carácter público y de diferentes buscadores de contenido, los cuales hemos analizado de manera acuciosa que nos permite presentar los siguientes resultados.

3.1. Ámbitos de evaluación

3.1.1. Definición de los elementos a analizar en cada GR para aproximarnos al nivel de desarrollo del modelo y al sistema de integridad institucional.

A partir de la experiencia del equipo de investigación, las buenas prácticas y enfoques internacionales, el énfasis del análisis se basó en seis (6) de los nueve (9) componentes del Modelo:

i. C1. Compromiso de la Alta Dirección

Identificación de la relevancia de la mirada estratégica y de decisión política como factores fundamentales. Busca la existencia o no de Plan Institucional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

ii. C3. Políticas de integridad

Identificación de herramientas internas que orienten la acción de los servidores públicos.

a. Existencia de Políticas o Directivas sobre regalos, cortesías, atenciones y otros.

b. Existencia de Políticas o Directivas sobre conflictos de interés.

c. Existencia de Código de Ética o Código de Conducta o similares.

d. Existencia de otras directivas orientadoras vinculadas a temas de integridad, debida diligencia u otras.

iii. C4. Transparencia, datos abiertos y rendición de cuentas

Identificación de herramientas de comunicación externa. Busca la existencia del Portal de Transparencia

iv. C7. Canal de denuncias

Identificación de herramientas para alertar posibles espacios o actos de corrupción.

a. Existencia de Canal de Denuncias publicado o difundido en su página institucional o Transparencia.

b. Existencia de Directivas que aborden mecanismos de protección al denunciante o mecanismos de investigación y gestión de denuncias.

v. C8. Supervisión y monitoreo del 'Modelo de Integridad'

Identificación de objetivos, acciones y metas vinculadas con métricas y seguimiento sobre estos temas.

a. Existencia en plan estratégico institucional vigente, de objetivos o acciones estratégicas vinculadas al impulso de integridad y lucha contra la corrupción.

b. Existencia de plan operativo institucional vigente, de objetivos o acciones estratégicas vinculadas al impulso de integridad y lucha contra la corrupción.

vi. C9. Encargado del 'Modelo de Integridad'

Identificación de unidades o equipos de trabajo.

a. Existencia de unidades funcionales.

b. Existencia de 'Oficinas de Integridad'. En tanto no suceda lo anterior, identificar si se designaron equipos de trabajo permanentes o delegación en adición a funciones (expresado como norma institucional).

3.1.2. Fuentes usadas para la realización del análisis expuesto en este documento:

i. Información de cada entidad en el Portal Gob.Pe.

ii. Información adicional (o de verificación) en el Portal de Transparencia Estándar - PTE (en algunos casos se identificó que la entidad replicaba la información bajo otros formatos en su página institucional).

iii. Información adicional (o de verificación) de portales institucionales de los GR.

iv. Uso del motor de búsqueda de contenido en internet Google para:

a. Identificar la existencia de unidades funcionales, equipos de trabajo permanente o delegación de la función de integridad.

b. Existencia del canal de denuncias.

c. Existencia de directivas internas, sobre gestión de denuncias, códigos de conducta, conflictos de interés, regalos, otros.

d. Identificar información sobre las Comisiones Regionales Anticorrupción y corroborar o ampliar lo expresado por la Defensoría del Pueblo en su estudio.

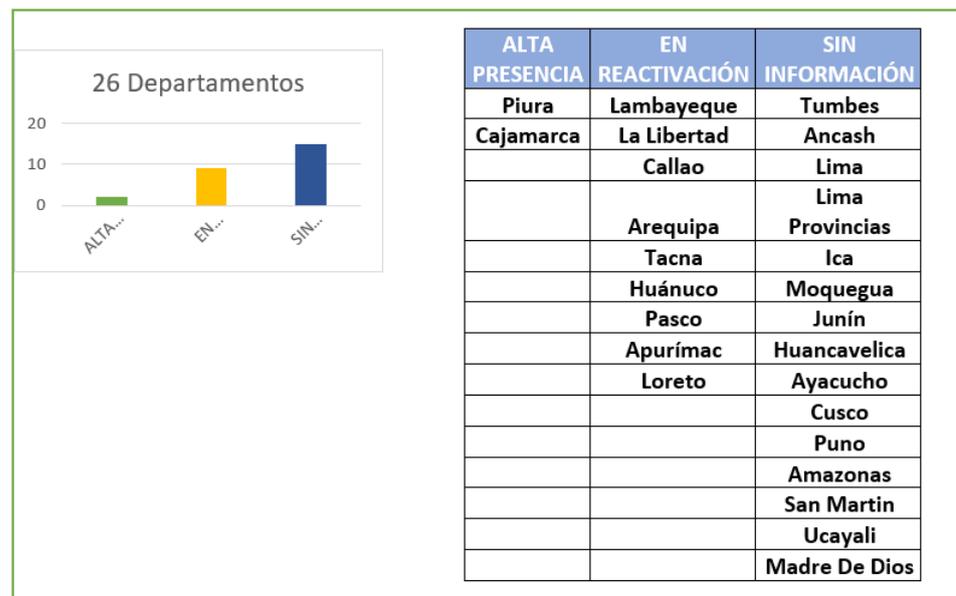
e. Identificar información relevante o de contraste en mecanismos de atención y gestión de denuncias para ámbitos de afectación ambiental.

3.2. Análisis de los resultados

Se presenta el análisis de los principales resultados obtenidos, agrupando la información en base a los componentes seleccionados del ‘Modelo de Integridad’. En el Anexo 1 se encontrará la tabla integrada con toda la información por cada GR.

3.2.1. Sobre las Comisiones Regionales Anticorrupción (CRA)

Figura 1 Comisiones Regionales Anticorrupción (CRA)



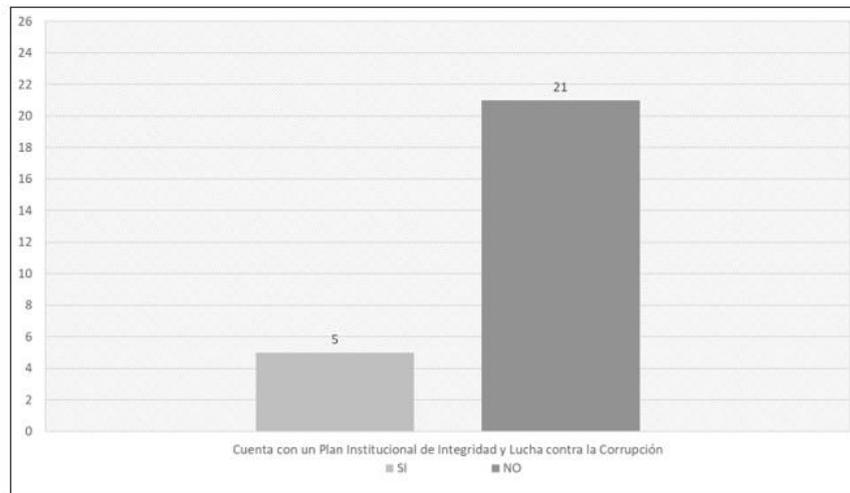
Nota: Elaboración propia. Se analizó la información de los 26 Gobiernos Regionales hasta el 31 de abril del 2022.

Como bien lo indica la Figura 1, sólo la CRA de Piura y de Cajamarca contarían con una importante ‘presencia de las Comisiones Anticorrupción’; seguidas por Lambayeque, La Libertad, Callao, Arequipa, Tacna, Huánuco, Pasco, Apurímac y Loreto, que se estarían reactivando entre 2021 y 2022, y contarían con espacios virtuales propios donde publicarían su información. Los restantes 14 Gobiernos Regionales no tienen más información, o bien estarían sin sesionar en los últimos años.

3.2.2. Sobre el avance de los Gobiernos Regionales en el Componente “Compromiso de Alta Dirección”

Figura 2

Modelo de Integridad GR: Componente 1- Compromiso de la Alta Dirección



Nota: Elaboración propia. Se analizó la información de los 26 Gobiernos Regionales hasta el 31 de abril del 2022.

En la Figura 2, notamos que sólo 5 de los 26 GR cuentan con un Plan Institucional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. Los gobiernos regionales (según los años de publicación de su plan) son: Piura (2020), Ancash (2019), Región Lima (2020), Callao (2020), Tacna (2018) y Cajamarca (2021).

Por los años de aprobación, se interpreta que dichos planes surgieron a partir de la aprobación de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

3.2.3. Sobre el avance de los Gobiernos Regionales en el Componente “Políticas de Integridad”

Este componente cuenta con 7 subcomponentes:

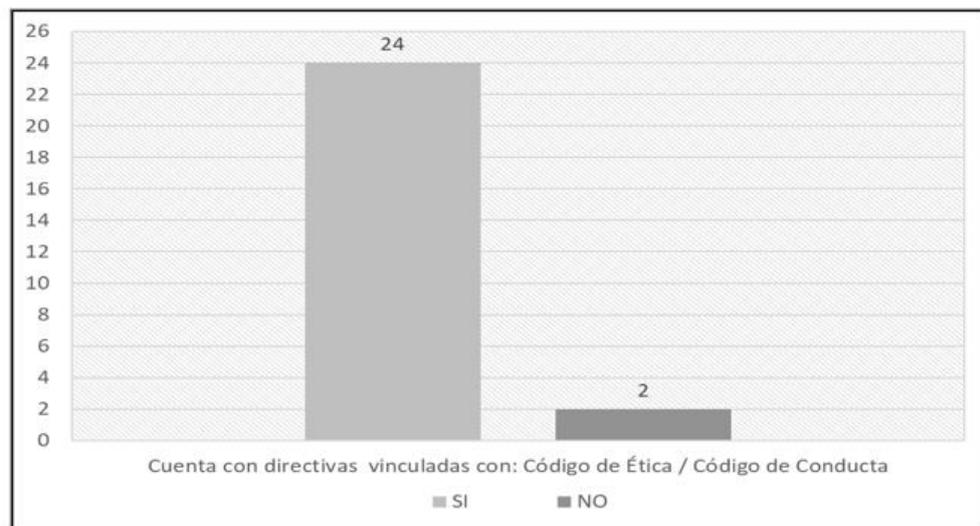
- i. Código de Ética;
- ii. Política de Conflicto de Intereses;
- iii. Política de regalos, cortesías, atenciones y otros;
- iv. Política de Diligencia debida según cada stakeholder;
- v. Política de incentivos y reconocimiento al personal;
- vi. Política de contratación de personal y;
- vii. Plan de Integridad y Lucha contra la Corrupción institucional.

Para esta investigación se seleccionaron cuatro componentes, bajo el criterio que sean relevantes para orientar al personal interno de la entidad, y de acuerdo con el rol que cumplen en el ordenamiento y posicionamiento de la función de integridad.

- i. Código de Ética;
- ii. Política de Conflicto de Intereses;
- iii. Política de regalos, cortesías, atenciones y otros;
- iv. Plan de Integridad y Lucha contra la Corrupción institucional.

Figura 3:

Modelo de Integridad del Perú: Componente C3. Políticas de integridad

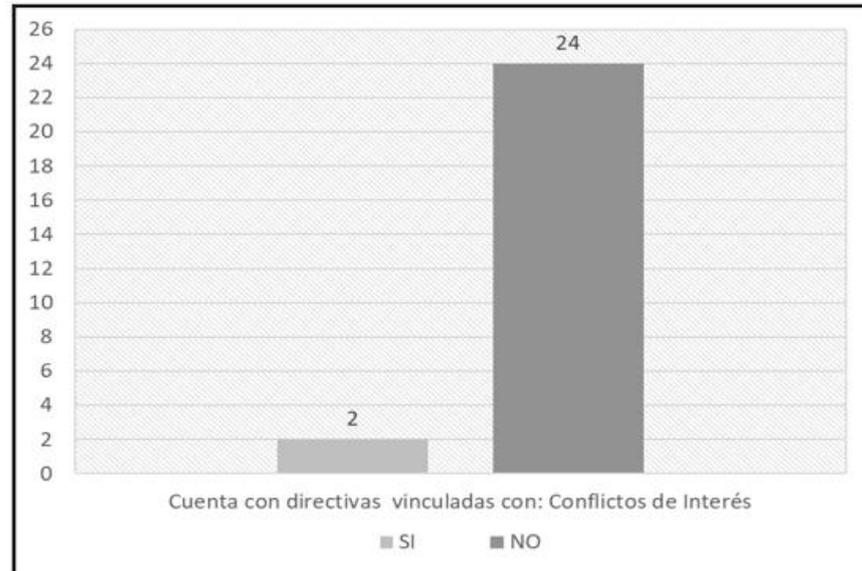


Nota: Elaboración propia. Se analizó la información de los 26 Gobiernos Regionales hasta el 31 de abril del 2022.

En cuanto al Código de Ética, se aprecia en la Figura 3 que sólo dos (2) GR no cuentan con este documento. En el proceso de revisión se encontraron Códigos de Ética del año 2004, y otros que transcriben lo expuesto en la Ley N° 27815 “Ley del código de ética de la función pública”. Lo importante en este caso es que los servidores, funcionarios y autoridades tienen la posibilidad de reflexionar sobre sus prácticas, y evitar actos contra la ética.

Figura 4:

Modelo de Integridad del Perú: Componente C3. Políticas de integridad

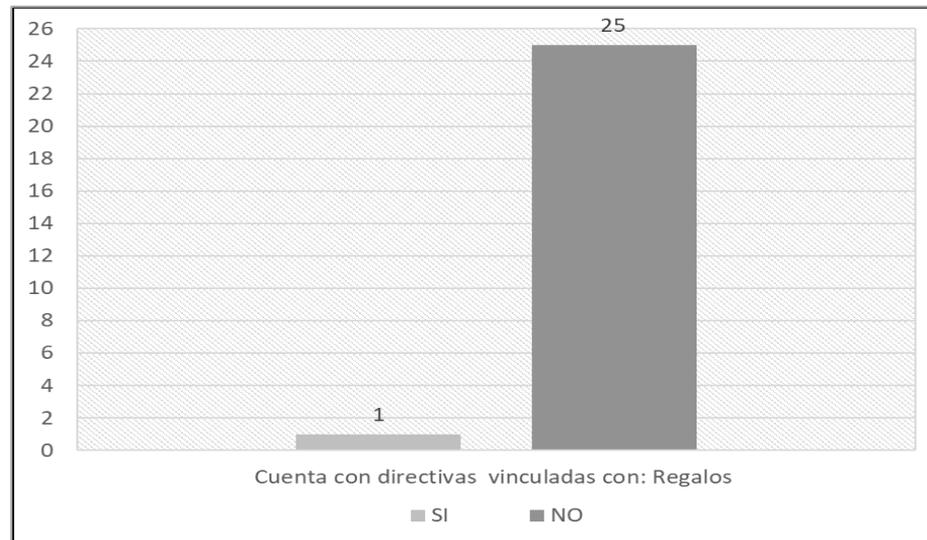


Nota: Elaboración propia. Se analizó la información de los 26 Gobiernos Regionales hasta el 31 de abril del 2022.

De igual manera, al analizar en detalle del “ANEXO 1: Tabla resumen de información recopilada por Gobierno Regional” observaremos que el GR de Huancavelica cuenta con una Directiva específica: DIRECTIVA N.º 20-2021/GOB.REG.HVCA/ GRPPYAT-SGDIYTI: "Lineamientos para la Gestión de Conflicto de Intereses en el GR de Huancavelica" aprobado el año 2021 por Resolución de Gerencia General Regional N.º 743-2021/GOB.REG.HVCA/GGR.

Figura 5:

Modelo de Integridad del Perú: Componente C3. Políticas de integridad



Nota: Elaboración propia. Se analizó la información de los 26 Gobiernos Regionales hasta el 31 de abril del 2022.

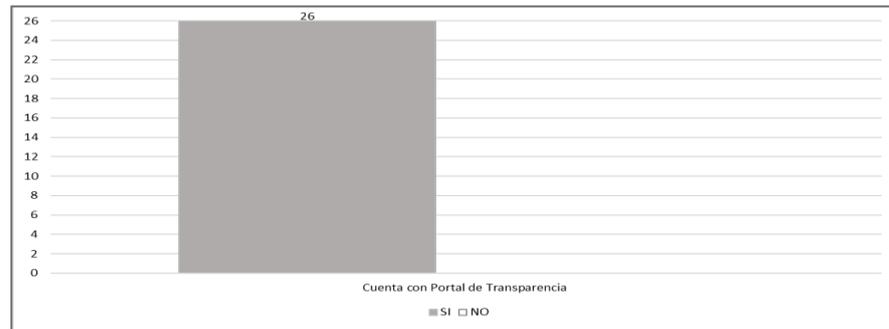
En la Figura 5 observamos que sólo el Gobierno Regional de Ayacucho hace mención sobre 'Regalos, cortesías, atenciones dentro del documento ' "Normas para el fomento de la integridad y lucha anticorrupción en el Gobierno Regional de Ayacucho", aprobada en el 2021 a través de la Directiva General N° 006-2021-GRA/GR-GG-DRADM-ORH-ORII aunque no en directiva específica.

Por tanto, podemos afirmar que Huancavelica es el único Gobierno Regional en cumplir el requisito de contar tanto con un Código de ética como con directivas que pueden ser usadas de ejemplo de buenas prácticas con los otros GR.

3.2.4. Sobre el avance de los Gobiernos Regionales en el Componente “Transparencia, datos abiertos y rendición de cuentas”

Figura 6:

Modelo de Integridad del Perú: Componente C4. Transparencia, datos abiertos y rendición de cuentas



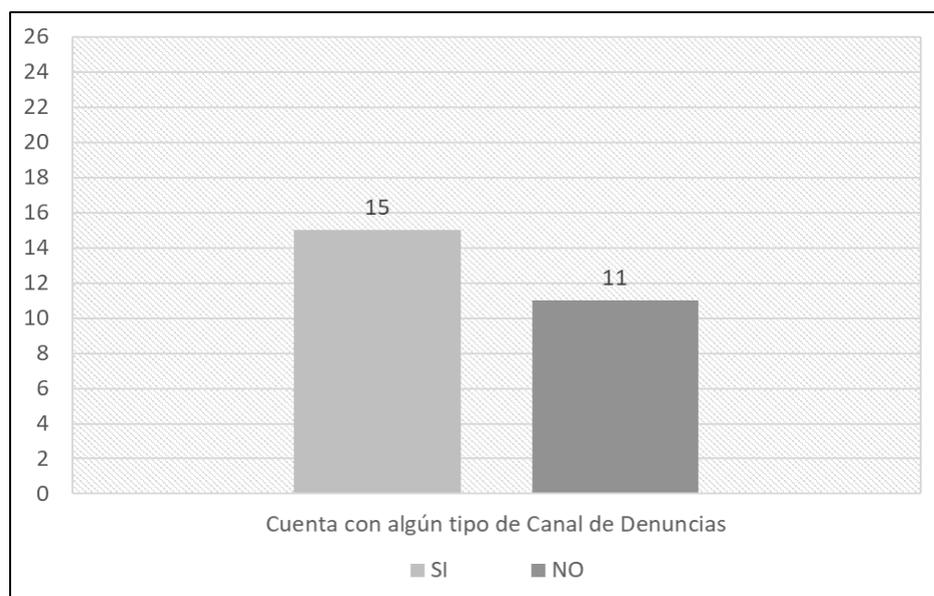
Nota: Elaboración propia. Se analizó la información de los 26 Gobiernos Regionales hasta el 31 de abril del 2022.

La Figura 6 nos muestra que los 26 GR cuentan con un Portal de Transparencia, lo que es un aliciente para los procesos sobre los cuales venimos exponiendo, sin perder de vista que la información que se consigna es replicada, en varios casos, en los portales institucionales propios.

3.2.5. Sobre el avance de los Gobiernos Regionales en el Componente “Canal de denuncias”

Figura 7:

Modelo de Integridad del Perú: Componente C7. Canal de denuncias



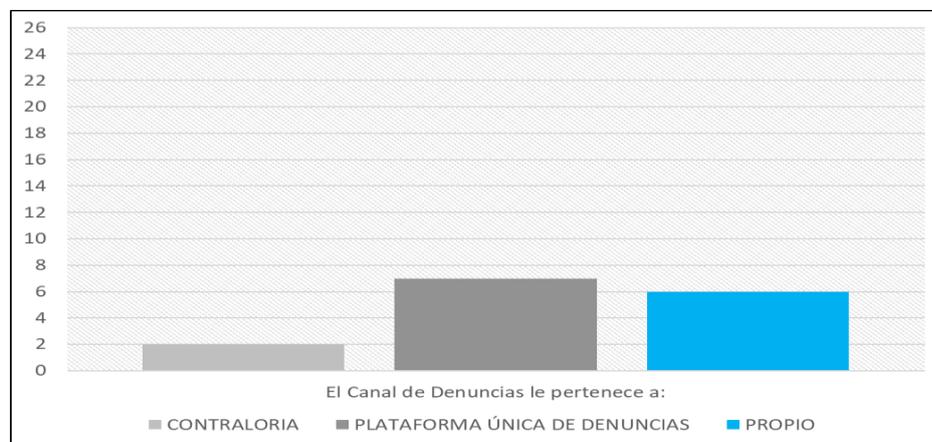
Nota: Elaboración propia. Se analizó la información de los 26 Gobiernos Regionales hasta el 31 de abril del

La Figura 7, nos muestra que 15 de las 26 Regiones del Perú cuentan con algún tipo de canal de denuncia. Sin embargo, tal como se aprecia en la Figura 8, no hay uniformidad en este ámbito, debido a que 7 usan la “Plataforma digital única de servicios al Ciudadano” (<https://denuncias.servicios.gob.pe/>) y 6 tienen su canal propio (a través de un formulario en línea). Además, solo 3 GR (Tumbes, Piura y Callao) derivan al servicio de la Plataforma de Denuncias de la Contraloría general de la República.

(https://denunciaweb.contraloria.gob.pe/SAD_WEB/#/AtencionDenuncias).

Figura 8:

Modelo de Integridad del Perú: Componente C7. Canal de denuncias

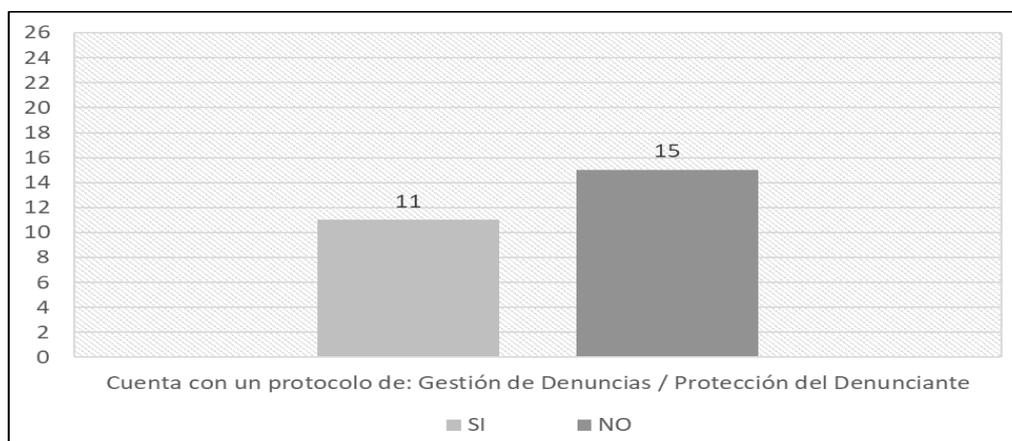


Nota: Elaboración propia. Se analizó la información de los 26 Gobiernos Regionales hasta el 31 de abril del 2022.

Un caso digno de mencionar es el del GR de Pasco donde existen 2 canales de denuncias que remiten a direcciones diferentes. Su propia página web señala un formulario para denuncias http://www.regionpasco.gob.pe/denuncias_sugerencias/, gestionado por el área de Recursos Humanos, y otro enlace que deriva hacia la Plataforma Única de Denuncias Ciudadanas <http://www.regionpasco.gob.pe/wps/institucional/atencion-de-denuncias>. Ello podría prestarse a confusión, porque el GR de Pasco no cuenta con un procedimiento o directiva de gestión de denuncias, dejando al potencial denunciante sin mayor posibilidad de dilucidar cual canal usar.

Figura 9:

Modelo de Integridad del Perú: Componente C7. Canal de denuncias



Nota: Elaboración propia. Se analizó la información de los 26 Gobiernos Regionales hasta el 31 de abril del 2022.

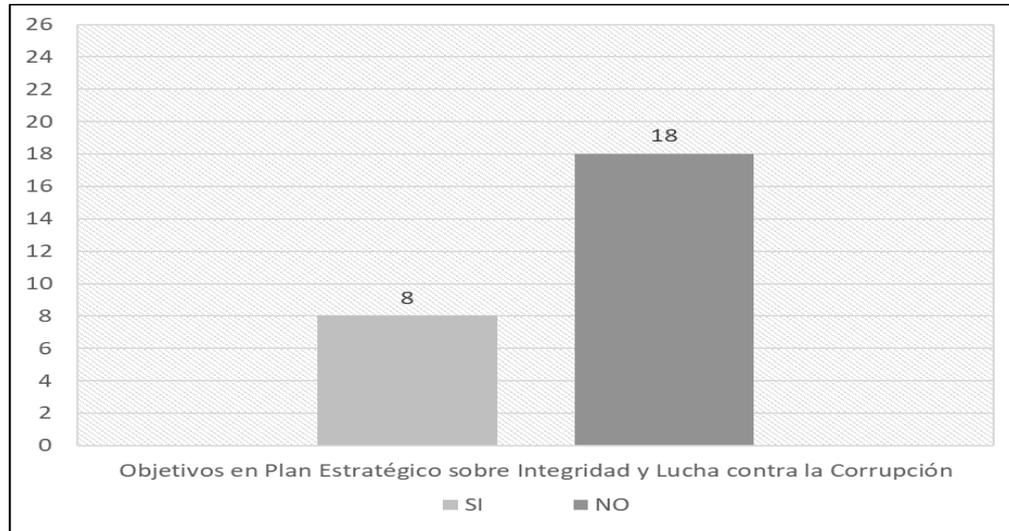
Otro ámbito por considerar, para una correcta gestión de denuncias, es la existencia de directivas que orienten a los ciudadanos, tanto a nivel interno (las áreas y equipos vinculados con las denuncias) como externo (potenciales denunciante y público en general), indicando los pasos, responsabilidades y demás detalles necesarios para aportar información con eficiencia, transparencia y confianza. Como se aprecia en la Figura 9, más del 40% (11 Gobiernos Regionales) cuentan con un 'Protocolo', lo cual muestra ser un avance importante y debe ser vigilado para su correcto cumplimiento.

3.2.6. Sobre el avance de los Gobiernos Regionales en el Componente Supervisión y monitoreo del 'Modelo de Integridad'

Ante los resultados obtenidos de la evaluación de este Componente, surgía la duda si los Gobiernos Regionales, en sus Planes Estratégicos Institucionales (PEI) o Planes Operativos Institucionales (POI), buscaron desarrollar objetivos o actividades estratégicas que hagan expresa mención de la Integridad y Lucha contra la Corrupción.

Figura 10:

Modelo de Integridad del Perú: Componente C8. Supervisión y monitoreo del modelo de integridad

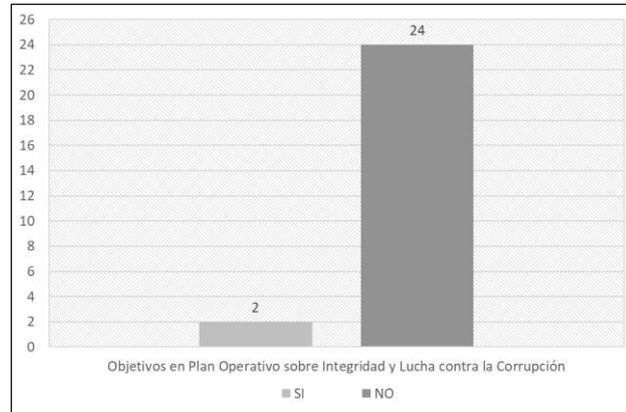


Nota: Elaboración propia. Se analizó la información de los 26 Gobiernos Regionales hasta el 31 de abril del 2022.

Como se aprecia en la Figura 10, son solo ocho (8) los gobiernos regionales que hacen mención del tema en sus PEI. Los Gobiernos Regionales de Tumbes, Piura, Ayacucho, Cusco y San Martín plantean objetivos y actividades estratégicas vinculadas a la Integridad y Lucha contra la Corrupción. De los otros 3 casos cabe destacar al GR de Cajamarca el cual plantea en su PEI, desde el objetivo estratégico #5: "Capital social departamental eficaz y legítimo, soporte del desarrollo sostenible y de la gobernabilidad"; actividad estratégica 5.1.2 "Fortalecer la gestión institucional del Gobierno Regional Cajamarca", a través del "Porcentaje de percepción de integridad del Gobierno Regional Cajamarca"; mencionar que al revisar al detalle, este se enfoca en la "Defensa judicial y Control Institucional oportuno al Gobierno Regional Cajamarca".

Figura 11:

Modelo de Integridad del Perú: Componente C8. Supervisión y monitoreo del modelo de integridad



Nota: Elaboración propia. Se analizó la información de los 26 Gobiernos Regionales hasta el 31 de abril del 2022.

Un tema preocupante es el vinculado al POI de los GR en cuanto a acciones de integridad. Como se aprecia en la Figura 11, sólo 2 GR visibilizan en sus POI aspectos vinculados con la integridad (Ayacucho y San Martín). Cabe notar, además, que el POI del GR de Ayacucho logra plantear acciones concretas, mientras que el GR de San Martín solo hace mención dentro de su enfoque estratégico sin proponer acciones concretas.

3.2.7. Sobre el avance de los Gobiernos Regionales en el Componente “Encargado del ‘Modelo de Integridad’”

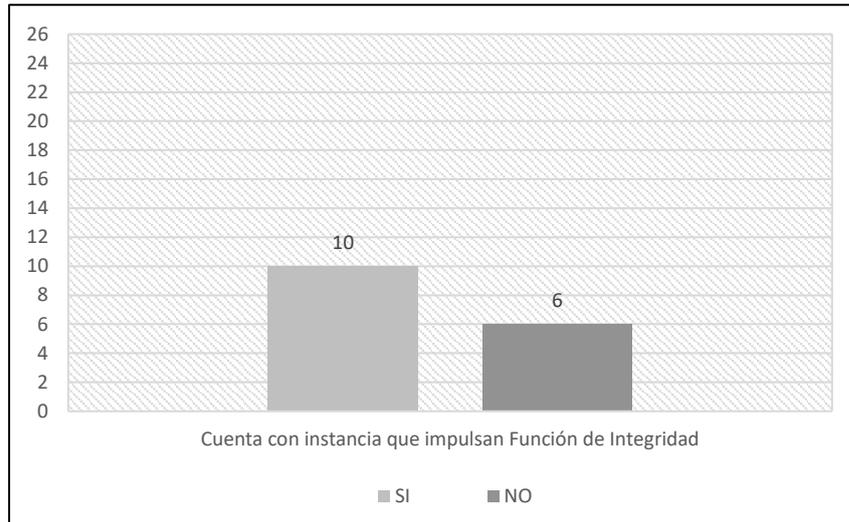
Es importante recordar que la Directiva N.º 001-2019-PCM/SIP “Lineamientos para la implementación de la función de integridad en las entidades de la Administración Pública” Aprobada por Resolución de Secretaría de Integridad Pública (SIP) N.º 001-2019-PCM/SIP, plantea que una entidad puede asegurar la función de integridad a través de:

- i. Oficina de Integridad,
- ii. Equipo de trabajo permanente,
- iii. Delegación a la instancia de recursos humanos o,
- iv. Delegación a un servidor civil de alta dirección.

Por el nivel en que se encuentra la corrupción en instancias regionales, se necesitarían equipos dedicados a tiempo completo al tema para lograr mayor eficiencia y certeza de las acciones del GR en este ámbito.

Figura 12:

Modelo de Integridad del Perú: Componente C9. Encargado del modelo de integridad



Nota: Elaboración propia. Se analizó la información de los 26 Gobiernos Regionales hasta el 31 de abril del 2022.

La Figura 12 nos indica que existen 10 GR que cuentan con una expresión formal de encargo de la función de Integridad. Los Gobiernos Regionales de Piura, Lambayeque, Ayacucho y Cusco cuentan con ‘Oficinas de Integridad Regionales’. El GR de La Libertad creó la ‘unidad funcional’ dentro de la Gerencia General, y los GR de Callao, Cajamarca, Amazonas y Ucayali definieron un ‘Equipo de trabajo permanente’ para este fin. Por otra parte, el GR de Puno optó por asignar las funciones a su Gerente General.

Los otros 6 GR, Ancash, Lima Región, Lima Metropolitana, Junín, Huancavelica y Loreto, designaron a sus Gerencias o Subgerencias de Recursos Humanos como responsables de la función de integridad.

Los diez (10) GR restantes no contarían con una asignación expresa de la función de integridad y ello dificultaría el impulso de esta.

4. Propuesta de política pública

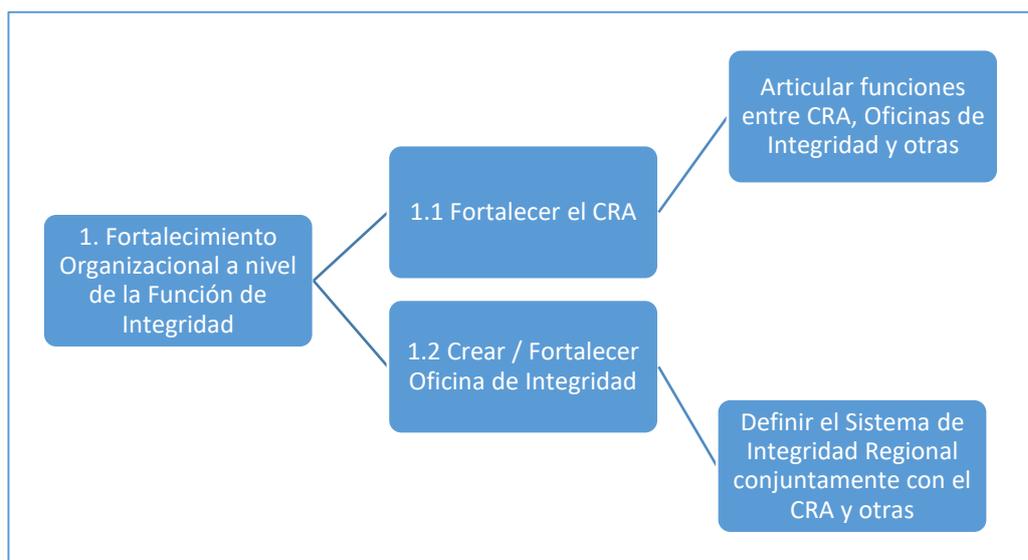
A partir de lo analizado y los resultados obtenidos, se presenta una propuesta, planteada como etapas sucesivas para que los gobiernos regionales puedan avanzar durante el 2023 a nivel de cuatro ámbitos relevantes:

1. Fortalecimiento Organizacional a nivel de la Función de Integridad
2. Fortalecer el enfoque estratégico regional
3. Desarrollo del marco técnico - normativo de Integridad y lucha contra la Corrupción
4. Desarrollo del Sistema de Gestión de Denuncias Regional

4.1. Fortalecimiento Organizacional a nivel de la función de integridad

Figura 13:

Esquema de Fortalecimiento Organizacional a nivel de la función de integridad



A raíz de lo mostrado en el esquema propuesto de la Figura 13, podemos recomendar:

- i. Asegurar la función de integridad a partir de instancias ad hoc. Como se ha constatado, sólo cuatro (4) Gobiernos Regionales tienen una Oficina de Integridad y diez (10) Gobiernos Regionales no tienen definida la función de integridad. Se necesitarán equipos dedicados a tiempo completo al tema para lograr mayor eficiencia de las acciones del GR en este ámbito.
- ii. Es conveniente que todos los GR cuenten con una Oficina de Integridad Pública, cumpliendo con lo planteado en la Directiva N.º 001-2019-PCM/SIP, asegurando además lo planteado en el D.S N.º 169-2021-PCM a nivel de su interrelación con las CRA.

- i. Asegurar el funcionamiento de las CRA. La sistematización realizada, logró confirmar lo indicado por la Defensoría del Pueblo (2021) la cual advierte que “a 7 años, desde que se dispuso su creación, ninguna comisión ha logrado tener las condiciones mínimas para operar”.

Generar sus propios sistemas de integridad. Los GR deben generar su respectivo Sistema de Integridad Regional que articule las funciones, los recursos y responsabilidades, las instancias de corte político, así como las CRA, con instancias de corte técnico (Oficinas de Integridad Pública y equipos encargados de los procesos administrativos disciplinarios), considerando los análisis realizados en documentos previos internacionales como el de la OCDE (2019), denominado “Las Oficinas de Integridad Institucional en el Perú. HACÍA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE INTEGRIDAD”.

Generar sus propios sistemas de integridad. Los GR deben generar su respectivo Sistema de Integridad Regional que articule las funciones, los recursos y responsabilidades, las instancias de corte político, así como las CRA, con instancias de corte técnico (Oficinas de Integridad Pública y equipos encargados de los procesos administrativos disciplinarios), considerando los análisis realizados en documentos previos internacionales como el de la OCDE (2019), denominado “Las Oficinas de Integridad Institucional en el Perú. HACÍA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN SISTEMA DE INTEGRIDAD”.

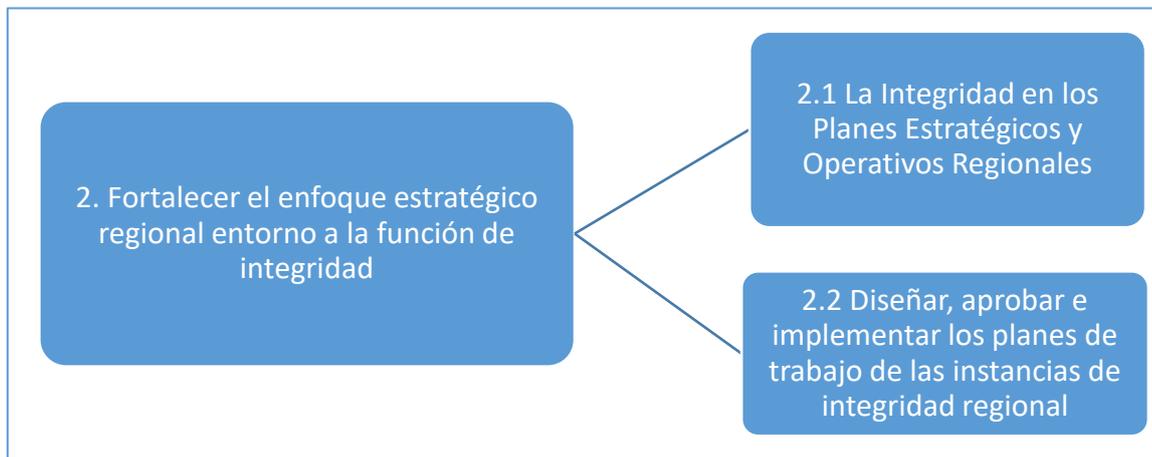
En específico, debemos por tanto considerar técnicamente, para que lo anterior pueda desarrollarse, que:

- i. Cada GR durante el 2023 deberá contar con su CRA actualizado, en cuanto a su conformación y cumplimiento de lo dispuesto en la D.S N.º 169-2021-PCM, el cual ordena el funcionamiento de estas instancias (elaborar Plan de Trabajo). Para ello, es necesario tomar en cuenta las recomendaciones planteadas por la Defensoría del Pueblo (2021), en las recomendaciones del 8-14 del documento.
- ii. Realizar los arreglos institucionales (modificación de Reglamento de Organización y Funciones). Se recomienda cumplir con la Directiva N.º 001-2019-PCM/SIP y tomar en cuenta, al momento de definir las funciones y dimensionar la oficina, las recomendaciones de OCDE (2019), plasmadas en la sección 3.2 del documento, desde una versión mínima hasta una versión ‘completa’ de las funciones. Tomar en cuenta los aprendizajes que la Defensoría del Pueblo (2019) realiza a partir de la evaluación del ‘Modelo de Integridad’ en los 19 Ministerios del país.
- iii. En cuanto a la conformación del equipo que constituya la futura Oficina de Integridad Regional, se recomienda la asignación de recursos para la contratación del personal. Es necesario que al momento de definir los perfiles del jefe de la Oficina de Integridad y de su personal se revisen las recomendaciones de OCDE (2019), plasmadas en la sección 3.3 del documento, desde una versión mínima hasta una versión ‘completa’ del equipo de integridad.

4.2. Fortalecimiento del enfoque estratégico regional entorno a la función de integridad

Figura 14:

Esquema de Fortalecimiento del enfoque estratégico regional entorno a la función de integridad



Estas propuestas, como se menciona en el esquema propuesto de la Figura 14, se centran en el valor de la visión y planificación estratégica. En ese sentido:

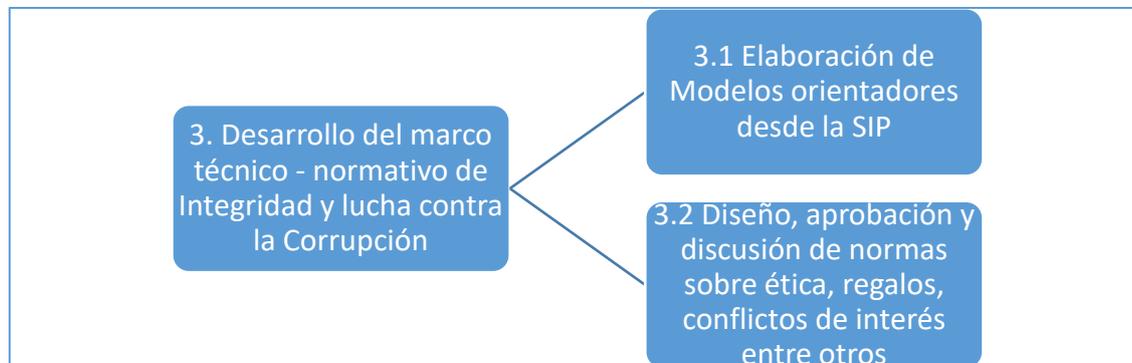
- i. Estas iniciativas se vinculan a la necesidad de contar con herramientas de seguimiento y evaluación, a partir de documentos de planificación, que en nuestra investigación se han centrado en:
 - a. Plan Institucional de Integridad; y/o
 - b. Plan Estratégico y Operativo Institucional vigente.
- ii. Del diagnóstico realizado, sólo 5 GR cuentan con ‘Planes Institucionales de Integridad’, solo 8 GR mencionaron ámbitos de integridad en sus PEI objetivos y acciones estratégicas; y, sólo 2 GR (Ayacucho y San Martín) lograron avanzar con propuestas en su POI vigente. Si no existen planes que orienten y visibilicen la labor de la entidad en estos temas, será difícil lograr avances.

En específico, debemos por tanto considerar técnicamente, para que lo anterior pueda desarrollarse, que:

- i. Lograr que los equipos regionales trabajen con el CEPLAN y la SIP para asegurar durante el 2023 modifiquen su PEI y POI e incluyan al menos un objetivo estratégico, así como acciones estratégicas viables y retadoras para movilizar el Sistema de Integridad Regional y generar mayor confianza en la labor gubernamental.
- ii. Durante el 2023, tanto los CRA ya fortalecidos como el equipo de integridad (idealmente ya constituida la Oficina de Integridad) desarrollen y aprueben sus planes de trabajo y busquen insertarlos en los procesos presupuestarios (así como alinearlos al Plan Estratégico Institucional) para contar con recursos humanos y financieros, así como claridad en las acciones a realizar durante el 2023 en adelante.
- iii. En los casos de los GR que cuentan con planes institucionales de integridad, sería importante se sistematice las experiencias y a través de eventos se pueda compartir, quizá desde la Asamblea Nacional de Gobierno Regionales, de tal manera que durante el 2023 los otros GR puedan contar con sus respectivos planes, basados en las buenas prácticas.

4.3. Desarrollo del marco técnico - normativo de Integridad y lucha contra la Corrupción

Figura 15: Esquema Desarrollo del marco técnico - normativo de Integridad y lucha contra la Corrupción



A raíz de lo mostrado en el esquema propuesto de la Figura 15, es importante resaltar que:

- i. Si bien se necesita contar con un Plan Institucional de Integridad es igual de importante contar con políticas regionales de prevención ante situaciones de conflictos de interés, gestión de intereses, recepción de regalos, cortesías y atenciones entre otras.
- ii. De la información recabada sólo el GR de Ayacucho cumple de manera parcial con ello. Similar situación se aprecia en la Política de Conflictos de interés, donde sólo dos (2) Gobiernos Regionales cumplen: Ayacucho (a través a su directiva del 2021) y Huancavelica (que cuenta con una Directiva que explica la manera en que se deben abordar los Conflictos de Interés).
- iii. Para el caso del Código de Ética, sólo en 2 GR no se pudo comprobar su existencia. Sin embargo, es importante considerar que entre los GR que sí cumplen, algunos tienen documentos aprobados del 2004 en adelante, muchos de ellos logrados con el apoyo de las agencias de cooperación.

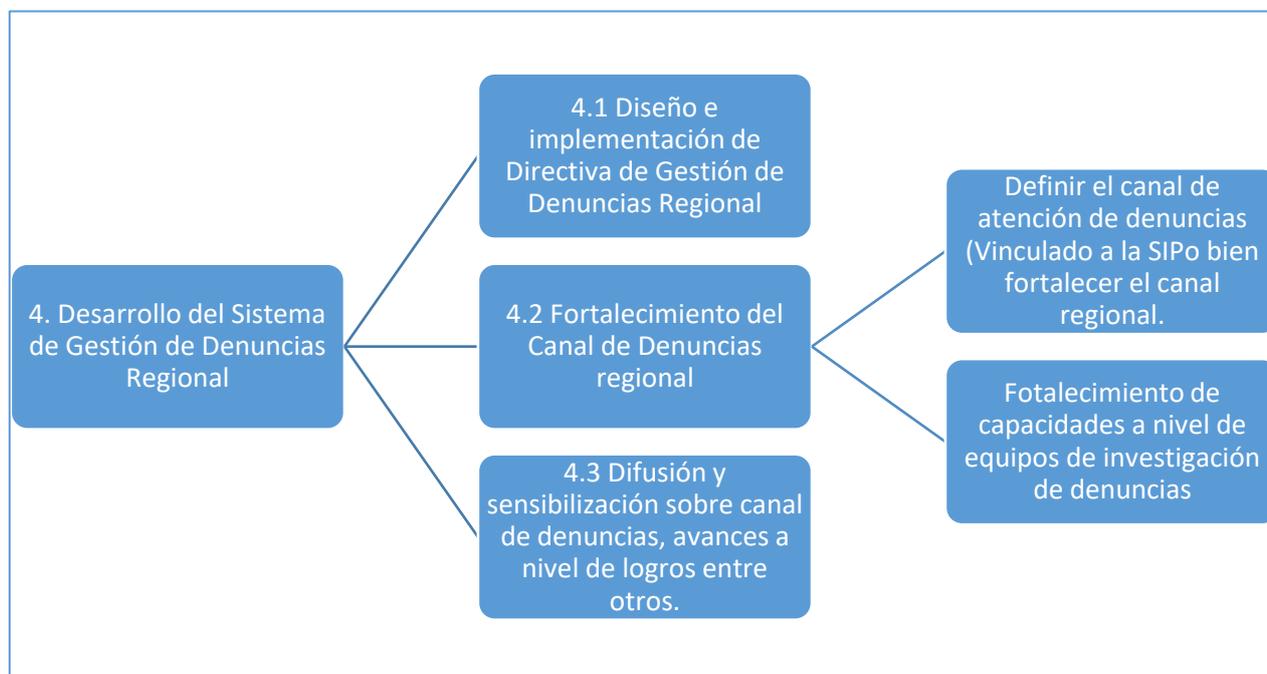
En específico, debemos por tanto considerar técnicamente, para que lo anterior pueda desarrollarse, que:

- i. Se requeriría que la Secretaría de Integridad Pública (SIP) trabaje en lineamientos específicos que impulsen el desarrollo de directivas vinculadas a regalos, conflictos de interés, códigos de ética o de conducta, entre otros.
- ii. La SIP tendrá que sensibilizar a los equipos de integridad de los gobiernos regionales y las CRA sobre la importancia de implementar estos temas, sumando los vinculados a acciones de debida diligencia que implican un mayor esfuerzo en su implementación.
- iii. Los equipos a cargo de la función de Integridad y representantes de las CRA deberán trabajar en la construcción de una red de conocimiento sobre el desarrollo de la integridad; esto significa crear una comunidad de práctica o aprendizaje, como los define la CEPAL (2011) como parte de los métodos de socializar el conocimiento tácito, que permita apoyarse y compartir experiencias. Asimismo, construir documentos o herramientas vinculadas a las diversas Políticas de Integridad que no se encuentran implementadas. Aquí, el rol de la SIP será de impulsor, asesor o articulador, para retroalimentar y validar.

4.4. Desarrollo del Sistema de Gestión de Denuncias Regional

Figura 16:

Esquema del Desarrollo del Sistema de Gestión de Denuncias Regional



A raíz de lo mostrado en el esquema propuesto de la Figura 16, es importante resaltar que:

- ii. Uno de los mecanismos efectivos ante situaciones de corrupción es el 'Canal de Denuncias', el cual permite aumentar la credibilidad y confianza en el sistema de integridad; además, impulsa un clima de probidad al interior de la entidad y mejora la reputación hacia los actores externos y la propia ciudadanía. Un buen ejemplo de ello es el Modelo aprobado por la Ley N° 30424 que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas y plantea el 'Modelo de Prevención de Delitos de Corrupción', el modelo basado en la Norma Técnica Peruana ISO 37001-2017 Antisoborno. A nivel internacional, se tiene la 'Estrategia de Integridad de la OCDE' que considera entre sus componentes el 'Canal de Denuncias'.
- iii. Una correcta gestión del 'Canal de Denuncias' implica: acceder a la denuncia, tramitarla y garantizar la adecuada investigación, asegurar el debido proceso para resguardar el derecho de los implicados en su defensa y, de ser el caso, la imposición de una sanción (por mencionar las etapas básicas de un proceso). Con ello, es preocupante que sólo once (11) de los 26 GR cuenten con un protocolo, directiva o norma interna que expone las fases y responsables. Solo nueve (9) GR tienen aprobados sus canales de denuncia y sus protocolos internos de atención. Un caso particular es el de los GR de Ayacucho y Huancavelica que, sin tener un 'Canal de Denuncias' cuentan con protocolos de protección del denunciante aprobados el 2019 y 2021. Este problema se agrava si tomamos en cuenta que se debe establecer un responsable para el seguimiento de los casos cuando se usa el canal 'Plataforma única de denuncias'.

- iii. Es necesario que los GR cuenten con directivas internas las cuales aseguren que, tanto los denunciantes externos (i.e., proveedores, ciudadanos que toman conocimiento de hechos de corrupción, entre otros) como los servidores y funcionarios públicos, tienen claridad respecto a los plazos, acciones y responsables, así como
 - i) Confidencialidad en la gestión de identidad del denunciante, ii) Quiénes y cómo se aplica la Protección del Denunciante, iii) Compromisos del denunciante sobre la entrega de información, iv) Etapas y responsables a partir del ingreso de la denuncia, v) Acciones de seguimiento a las denuncias (sin afectar confidencialidad), vi) Acciones en torno a denuncias de mala fe, entre otros.

En específico, debemos por tanto considerar técnicamente, para que lo anterior pueda desarrollarse, que:

- i. Para aquellos GR que no cuenten un Canal de Denuncias, o derivan al canal de la Contraloría General de la República, se recomienda tomar como referente la 'Plataforma Única de Denuncias' impulsada por la SIP (creada el 2020); considerar que, por Decreto Supremo N° 02-2020-JUS, se incorporó dicha Plataforma al conjunto de medidas de protección al denunciante de actos de corrupción contenidas en el reglamento del Decreto Legislativo N°1327.
- ii. Es necesario que para el 2023, los GR cuenten con su propia directiva o instructivo sobre gestión de denuncias. Se recomienda solicitar apoyo a la SIP-PCM para orientar a través de los ejemplos y buenas prácticas elaborados por las entidades públicas en los años 2019 a 2021.
- iii. Trabajar con los equipos vinculados al sistema de denuncias, tanto en fortalecer el conocimiento de técnicas de investigación y de recursos, como también en procesos de sensibilización a los servidores, funcionarios y autoridades del GR.
- iv. Mejorar la difusión de los actos de corrupción detectados y cómo evitarlos. El efecto comunicacional es importante y existe la necesidad de empoderar a los equipos de investigación y sanción, dándoles credibilidad al difundir sus logros y construir una cultura de prevención; también es posible utilizar casos que la entidad haya tenido -cuidando los temas de protección de datos personales-, pero que sirvan de ejemplo, reflexión y prevención. A raíz de lo mostrado en el esquema propuesto de la Figura 16, es importante resaltar que:
 - i. Uno de los mecanismos efectivos ante situaciones de corrupción es el 'Canal de Denuncias', el cual permite aumentar la credibilidad y confianza en el sistema de integridad; además, impulsa un clima de probidad al interior de la entidad y mejora la reputación hacia los actores externos y la propia ciudadanía. Un buen ejemplo de ello es el Modelo aprobado por la Ley N° 30424 que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas y plantea el 'Modelo de Prevención de Delitos de Corrupción', el modelo basado en la Norma Técnica Peruana ISO 37001-2017 Antisoborno. A nivel internacional, se tiene la 'Estrategia de Integridad de la OCDE' que considera entre sus componentes el 'Canal de Denuncias'.

- ii. Una correcta gestión del 'Canal de Denuncias' implica: acceder a la denuncia, tramitarla y garantizar la adecuada investigación, asegurar el debido proceso para resguardar el derecho de los implicados en su defensa y, de ser el caso, la imposición de una sanción (por mencionar las etapas básicas de un proceso). Con ello, es preocupante que sólo once (11) de los 26 GR cuenten con un protocolo, directiva o norma interna que expone las fases y responsables. Solo nueve (9) GR tienen aprobados sus canales de denuncia y sus protocolos internos de atención. Un caso particular es el de los GR de Ayacucho y Huancavelica que, sin tener un 'Canal de Denuncias' cuentan con protocolos de protección del denunciante aprobados el 2019 y 2021. Este problema se agrava si tomamos en cuenta que se debe establecer un responsable para el seguimiento de los casos cuando se usa el canal 'Plataforma única de denuncias'.
- iii. Es necesario que los GR cuenten con directivas internas las cuales aseguren que, tanto los denunciantes externos (i.e., proveedores, ciudadanos que toman conocimiento de hechos de corrupción, entre otros) como los servidores y funcionarios públicos, tienen claridad respecto a los plazos, acciones y responsables, así como i) Confidencialidad en la gestión de identidad del denunciante, ii) Quiénes y cómo se aplica la Protección del Denunciante, iii) Compromisos del denunciante sobre la entrega de información, iv) Etapas y responsables a partir del ingreso de la denuncia, v) Acciones de seguimiento a las denuncias (sin afectar confidencialidad), vi) Acciones en torno a denuncias de mala fe, entre otros.

5. Marketing de la propuesta

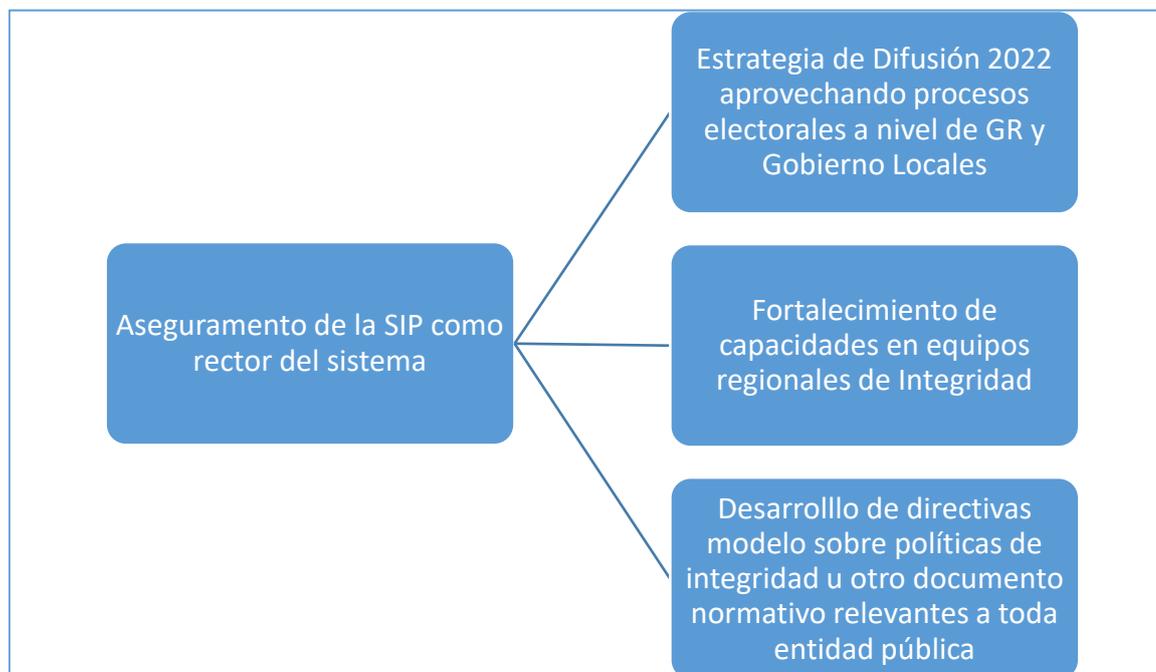
- i. Cualquier entidad (pública, privada, social) para implementar un cambio requiere el apoyo y compromiso político, y este debe ser tangible, fomentando el liderazgo y proceso de gestión del cambio. Como lo plantea el ‘Center for Creative Leadership’ (2016) en el documento “Dirigir el cambio: el papel de un líder”, cuando se refiere al Liderazgo y la Gestión del Cambio:

El liderazgo del cambio requiere que los líderes, y la organización en su conjunto, aborden las creencias y actitudes mentales y desarrollen prácticas y comportamientos que ayuden a las personas a adaptarse al cambio. A diferencia de la gestión del cambio –que es un proceso externo centrado en las estructuras, los sistemas y los procesos– el liderazgo del cambio trabaja desde el interior para superar el reto de cambio. Su objetivo consiste en implicar a las personas en el cambio y lograr que mantengan su compromiso durante todo el proceso, a pesar de la incertidumbre, los miedos y las distracciones. (pág. 2)

- ii. Así como se requerirá el compromiso de las nuevas autoridades regionales y locales para que se pueda avanzar en la implementación del Modelo de Integridad, es igual de necesario fortalecer la SIP como rector del Sistema Funcional de Integridad. En ese sentido, en la figura 17 se plantea el esquema que, a partir de la experiencia y los resultados obtenidos, podría aportar al fortalecimiento de la SIP.

Figura 17:

Esquema de aseguramiento de la SIP como rector del sistema



En específico, sería recomendable que durante el 2022:

- 1) La SIP prepare y apruebe lineamientos específicos que impulsen el desarrollo de directivas vinculadas al módulo de Políticas de Integridad.
- 2) La SIP genere mesas de trabajo regionales con los equipos técnicos y políticos de los partidos que se encuentren en campaña electoral para sensibilizar sobre esta temática y generar compromisos de implementación más allá del 2026.
- 3) Los GR trabajen con el CEPLAN para emitir lineamientos en torno al diseño de planes institucionales de integridad, así como propuestas para enriquecer los PEI y POI regionales.

Con miras al trabajo en el 2023, se esperaría que la SIP pueda:

- 1) Desarrollar mesas regionales con las nuevas autoridades para que tomen conciencia de la importancia de trabajar, durante su período, en los temas de Integridad y Lucha contra la Corrupción.
- 2) Buscar que cada Gobierno Regional cuente con una CRA operativa con su respectiva Oficina de Integridad.
- 3) Acompañar a los Gobiernos Regionales para que sepan usar el Canal de Denuncias y desarrollen directivas de gestión de denuncias y protección del denunciante, difundiéndolas en la entidad y la ciudadanía en general.
- 4) Acompañar a los GR en la implementación de sus políticas de integridad (regalos, conflictos de interés, otros) a partir de los lineamientos que la SIP aprobaría el 2022.
- 5) Capacitar a los equipos regionales vinculados al sistema de Integridad a nivel conceptual y del uso de herramientas que permitan realizar mejor su labor.
- 6) Crear la “Comunidad de Práctica del Sistema Nacional de Integridad” la cual se convierta en un espacio de acompañamiento, difusión y construcción de políticas y propuestas que enriquezcan la función de integridad.

iii. No debemos olvidar, el valor de la vinculación e importancia del soporte organizacional para avanzar en la implementación del Modelo de Integridad. En esta línea, es importante recuperar lo que planteaba la Defensoría del Pueblo (2018) en su Reporte N° 4 de la Corrupción en el Perú:

Es menester destacar el rol crucial que ha jugado el hecho que algunos ministerios dispongan de oficinas de integridad institucional, con un equipo de trabajo a dedicación exclusiva para impulsar la implementación del modelo y fungir como órgano de consulta tanto a nivel institucional como sectorial. Esta condición representa una ventaja comparativa respecto de otros ministerios que solo disponen de una Unidad Funcional, un equipo de trabajo o un servidor del despacho de la más alta autoridad, o han delegado la función de integridad a la Oficina de Recursos Humanos. (pág. 4)

Cabe resaltar que la SIP ha desarrollado el Índice de Capacidad Preventiva frente a la Corrupción (ICP) que evalúa a las entidades en función de los estándares de integridad. Los resultados a nivel del “Reporte de ICP Poder Ejecutivo a diciembre 2021”(ICP, 2021) permite apreciar que, aquellos Ministerios que cuentan con Oficinas de Integridad conformadas y cuentan con mayor personal son los que logran el mayor cumplimiento a nivel del Modelo de Integridad. Ello sustenta la importancia que en cada GR se realice el esfuerzo de conformar su respectiva Oficina de Integridad Pública y, por ello, se requerirá que las autoridades gubernamentales (del Gobierno Regional y del Consejo Regional) se comprometan a visibilizar estos temas, como sus primeras acciones a realizar el 2023.

REFERENCIAS

CEPAL (2011) Bibliografía de Gestión del Conocimiento. <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=738015&p=5275984>

Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (2017) “La Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción” PCM, Lima. Revisado en: <http://can.pcm.gob.pe>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019) Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericano: Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 6 de diciembre de 2019. OEA. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>

Contraloría General de la República (2020). Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria” Revisado en: https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/Calculo_de_la_Corrupcion_en_el_Peru.pdf

CONVOCA (2021, 1 de diciembre) El Club de la Construcción generó sobrecostos por s/ 1,318 millones al estado peruano. <https://convoca.pe/agenda-propia/el-club-de-la-construccion-genero-sobrecostos-por-s-1318-millones-al-estado-peruano>

Decreto Supremo N.º 180-2021-PCM. Decreto Supremo que aprueba la Estrategia de Integridad del Poder Ejecutivo al 2022 para la Prevención de Actos de Corrupción. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/2543723-180-2021-pcm>

Decreto Supremo N.º 044-2018-PCM. Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021. 26 de abril 2018. <https://www.mef.gob.pe/es/normatividad-externa/17838-decreto-supremo-n-044-2018-pcm/file>

Defensoría del Pueblo - Adjuntía de Lucha contra la Corrupción, Transparencia y Eficiencia del Estado (2022) Comisiones regionales Anticorrupción y Datos de corrupción. Mapas de la corrupción: quinta edición. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/02/MAPAS-DE-LA-CORRUPCI%C3%93N-QUINTA-EDICI%C3%93N.pdf>

Defensoría del Pueblo (2021) Análisis y perspectivas del nuevo marco regulatorio de las comisiones regionales anticorrupción. Serie Informes Especiales N.º 019-2021-DP. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/12/Serie-Informes-Especiales-19-Comisiones-Regionales-Anticorrupti%C3%B3n.pdf>

Defensoría del Pueblo - Adjuntía de Lucha contra la Corrupción, Transparencia y Eficiencia del Estado (2019). Reporte La corrupción En el Perú. Diciembre 2019 • Año I • N° 4. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/08/REPORTE-4-Modelo-de-Integridad.pdf>

Defensoría del Pueblo (2013) No Callar. Guía práctica para la denuncia ciudadana contra actos de corrupción y otras faltas contra la ética pública. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/Guia-IMPRESA-2.pdf>

Defensoría del Pueblo (2010) Defensoría del Pueblo, Ética Pública y Prevención de la Corrupción. Serie de documentos Defensoriales, 12. Lima. Lima <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/documento-12-corrupcion.pdf>

Dinwoodie, David; Pasmore, William; Quinn, Laura y Ron Rabin (2016) Dirigir el cambio: el papel de un líder. Center for Creative Leadership. <https://www.ccl.org/wp-content/uploads/2017/06/WP-Navigating-Change-ES-May-2016.pdf>

Gobierno Regional de Ayacucho (2021) Normas para el fomento de la integridad y lucha anticorrupción en el gobierno regional de Ayacucho. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1938523/NORMAL%20PARA%20EL%20FOMENTO%20DE%20LA%20INTEGRIDAD%20Y%20LUCHA%20ANTICORRUPCION%20EN%20EL%20GOBIERNO%20REGIONAL%20DE%20AYACUCHO.pdf>

Gobierno Regional de Huancavelica (2021) Directiva N.º 20-2021/GOB.REG.HVCA/ GRPPYAT-SGDIYTI: Lineamientos para la gestión de conflicto de intereses en el gobierno regional de Huancavelica", documento normativo que rubricado en diez (10) folios y en calidad de anexo, forma parte integrante de la presente resolución. <http://www.regionhuancavelica.gob.pe/descargas/index.php/doc/28016>

Klitgaard, Robert (1990): "Controlando la corrupción". La Paz: Quipus

IDEHPUCP. Club de la construcción. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/observatorio-de-casos-anticorrupcion-y-lavado-de-activos/casos-materia-corrupcion/club-de-la-construccion/>

INDECOPI (2021). Resolución 080-2021/CLC-INDECOPI 15 de noviembre 2021. <https://bit.ly/3oFZM2w>

Instituto Peruano de Economía (2019, 19 de abril) ¿Quiénes son los microcorruptores del Perú?. El Comercio Lima, <https://www.ipe.org.pe/portal/quienes-son-los-microcorruptores-del-peru/>

Ley N° 29976 (2013, 4 de enero), Creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción- CAN Anticorrupción

Ministerio Público - Fiscalía de la Nación. Caso Club de la Construcción. https://www.mpf.n.gob.pe/equipo_especial/caso_uno/

Naciones Unidas - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC (2004) "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción". UNODC, Viena. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corrupcion/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

Naciones Unidas - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC (2019). Módulo 13: INTEGRIDAD PÚBLICA y ÉTICA. Serie: Módulos Universitarios https://www.unodc.org/documents/e4j/IntegrityEthics/MODULE_13_-_Public_Integrity_and_Ethics_-_Spanish_v.pdf

OECD (2019) Las Oficinas de Integridad Institucional en el Perú: Hacia la implementación de un sistema de integridad. <https://www.oecd.org/gov/ethics/oficinas-integridad-institucional-Peru.pdf>

OECD (2017) El Comité de Gobernanza Pública. <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>

Procuraduría pública especializada en delitos de corrupción – Ministerio de justicia y derechos humanos (PPEDC) (2021) “Corrupción en el sistema de justicia: caso Los cuellos blancos del puerto”. Edición informe especial - noviembre 2019. <https://procuraduriaanticorruptcion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/INFORME-ESPECIAL-CORRUPCION-EN-EL-SISTEMA-DE-JUSTICIA-1.pdf>

Procuraduría pública especializada en delitos de corrupción – Ministerio de justicia y derechos humanos (PPEDC) (2021) “Corrupción durante el estado de emergencia por Covid-19 en el Perú”. Informe especial edición - noviembre 2021. https://procuraduriaanticorruptcion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2022/01/INFORME-CORRUPCION-DURANTE-EL-ESTADO-DE-EMERGENCIA_v2022-VB.pdf

Procuraduría pública especializada en delitos de corrupción – Ministerio de justicia y derechos humanos (PPEDC) (2018) La corrupción en los gobiernos regionales y locales. Informe temático – setiembre 2018. <https://procuraduriaanticorruptcion.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/09/LA-CORRUPCION-EN-GOBIERNOS-REGIONALES-Y-LOCALES.pdf>

PROÉTICA. Caso Lava Jato. <https://www.proetica.org.pe/casos-emblematicos/caso-lava-jato/>

Secretaría de Integridad Pública (2021). Reporte de ICP Poder Ejecutivo a Diciembre 2021. https://reporteintegridad.servicios.gob.pe/doc/Reporte_ICP_Poder_Ejecutivo_diciembre_2021.pdf

Transparency International (2021) Corruption Perceptions Index. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>

Universidad Antonio Ruiz de Montoya (2018). El círculo de la corrupción en los gobiernos regionales: los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios. <http://hdl.handle.net/20.500.12833/2010>

U.S. Department of Justice (2016). Odebrecht Plea Agreement. <https://www.justice.gov/opa/press-release/file/919916/download>

ANEXO 1: Tabla resumen de información recopilada por Gobierno Regional.

ORDEN	Gobierno Regional	Plan Institucional de Integridad y Lucha contra la Corrupción	Equipo con funciones de Integridad	Son funciones asignadas dentro de otras áreas	Cuenta con una Oficina o Unidad Funcional	Cuentan con COMISIÓN REGIONAL ANTI-CORRUPCIÓN	Objetivos en Plan Estratégico sobre Integridad y Lucha contra la Corrupción	Objetivos en Plan Operativo sobre Integridad y Lucha contra la Corrupción	Regalos	Conflictos de Interés	Código de Ética / Código de Conducta	Canal de Denuncias	Protección del Denunciante	Portal de Transparencia	Información publicada sobre los temas antes mencionados
1	Tumbes	NO	NO		NO	SI	SI	NO	NO	NO	SI	CONTRALORIA	NO	SI	SI
2	Piura	SI		NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	CONTRALORIA	SI	SI	SI
3	Lambayeque	NO		NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	PLATAFORMA UNICA	SI	SI	SI
4	La Libertad	NO	NI	NI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI	
5	Ancash	SI	NO	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	
6	Lima	NO		SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	
7	Lima Provincias	SI		SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	
8	Callao	SI	NI	NI	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	CONTRALORIA	NO	SI	SI
9	Ica	NO		NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	PLATAFORMA UNICA	NO	SI	

ORDEN	Gobierno Regional	Plan Institucional de Integridad y Lucha contra la Corrupción	Equipo con funciones de Integridad	Son funciones asignadas dentro de otras áreas	Cuenta con una Oficina o Unidad Funcional	Cuentan con COMISIÓN REGIONAL ANTI-CORRUPCIÓN	Objetivos en Plan Estratégico sobre Integridad y Lucha contra la Corrupción	Objetivos en Plan Operativo sobre Integridad y Lucha contra la Corrupción	Regalos	Conflictos de Interés	Código de Ética / Código de Conducta	Canal de Denuncias	Protección del Denunciante	Portal de Transparencia	Información publicada sobre los temas antes mencionados
10	Arequipa	NO		NO	NI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	
11	Moquegua	NO		NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	PLATAFORMA	SI	SI	
12	Tacna	SI	NO	NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI
13	Cajamarca	SI		NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI	
14	Huánuco	NO		NO	NO	SI	NO	NO	NO	OI	SI	PLATAFORMA	SI	SI	
15	Pasco	NO		NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	PLATAFORMA	NO	SI	
16	Junín	NO		SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	SI	
17	Huancavelica	NO		SI	NO	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI	SI	SI
18	Ayacucho	NO		NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI
19	Apurímac	NO		NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	SI
20	Cusco	NO		NO	SI	SI	SI	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI	

ORDEN	Gobierno Regional	Plan Institucional de Integridad y Lucha contra la Corrupción	Equipo con funciones de Integridad	Son funciones asignadas dentro de otras áreas	Cuenta con una Oficina o Unidad Funcional	Cuentan con COMISIÓN REGIONAL ANTI-CORRUPCIÓN	Objetivos en Plan Estratégico sobre Integridad y Lucha contra la Corrupción	Objetivos en Plan Operativo sobre Integridad y Lucha contra la Corrupción	Regalos	Conflictos de Interés	Código de Ética / Código de Conducta	Canal de Denuncias	Protección del Denunciante	Portal de Transparencia	Información publicada sobre los temas antes mencionados
21	Puno	NO		NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	PLATAFORMA	NO	SI	
22	Amazonas	NO		NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	PLATAFORMA	SI	SI	
23	San Martín	NO		NO	NO	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI	
24	Loreto	NO		SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	OTRO
25	Ucayali	NO		NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	OTROS
26	Madre De Dios	NO		NO	NO	SI	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	SI