

Caso de gestión pública**Implementación del Modelo de Integridad: avances y aprendizajes en la Municipalidad de Jesús María***

Implementing the Integrity Model: Advances and Lessons from the Municipality of Jesús María

Marcos Garfias Dávila

Instituto de Estudios Peruanos

mgarfias@iep.org.pe | ORCID: 0000-0001-5445-6634

* Agradecemos el testimonio de Oscar Javier Zegarra Guzmán, secretario general y jefe (e) de la Oficina de Integridad, Municipalidad de Jesús María; de Lesly Jackeline Alcarraz Cadillo, coordinadora de actividades de la Oficina de Integridad de la Municipalidad de Jesús María; y de Marco Antonio Olmos Aljovín, abogado de la Secretaría General de la Municipalidad de Jesús María.

Cómo citar este artículo /citation:

Garfias Dávila, M. (2025). Implementación del Modelo de Integridad: avances y aprendizajes en la Municipalidad de Jesús María. *Saber Servir: Revista De La Escuela Nacional De Administración Pública*, (13), 9–30. <https://doi.org/10.54774/ss.2025.13.01>

Resumen

La corrupción sigue siendo uno de los mayores desafíos para la gestión pública en el Perú, pues afecta la confianza ciudadana y la eficiencia estatal. Este artículo analiza los avances, aprendizajes y desafíos de la implementación del Modelo de Integridad como enfoque preventivo en la Municipalidad Distrital de Jesús María. A través de la experiencia de este municipio se evidencia cómo la articulación entre la voluntad política, la institucionalidad, la capacitación y la coordinación interinstitucional pueden fortalecer una cultura de integridad pública a nivel local, y contribuir a revertir prácticas ineficientes y riesgos de corrupción. La experiencia destaca la importancia de contar con aliados estratégicos y la necesidad de superar limitaciones estructurales para consolidar una gestión municipal ética y transparente.

Palabras clave: Corrupción municipal, integridad pública, políticas anticorrupción, prevención de la corrupción, Municipalidad de Jesús María

Abstract

Corruption remains one of the greatest challenges for public management in Peru, undermining citizen trust and state efficiency. This article analyzes the progress, lessons learned, and challenges of implementing the Integrity Model as a preventive approach in the District Municipality of Jesús María. Through this case study, it is clear how the combination of political will, institutional arrangements, capacity building, and inter-institutional coordination can strengthen a culture of public integrity at the local level, helping to reverse inefficient practices and corruption risks. The experience highlights the importance of strategic allies and the need to overcome structural limitations to consolidate ethical and transparent municipal management.

Keywords: municipal corruption, public integrity, anti-corruption policies, corruption prevention, Municipality of Jesús María

1. Introducción

Desde hace dos décadas, bajo el enfoque de buenas prácticas, diversas organizaciones de la sociedad civil han identificado y difundido casos que demuestran eficiencia en la gestión pública y su impacto positivo en el bienestar de la ciudadanía. En 2023, como en años anteriores, se reconocieron varios municipios distritales por sus iniciativas destacadas (Ciudadanos al día [CAD], 2023). Esta evaluación valora no solo la eficiencia y los resultados alcanzados, sino también el componente ético que las sostiene. Así, se reconoce tanto a la institución como a los servidores públicos que la conforman. Sin embargo, esta mirada positiva hacia la gestión pública recibe poca atención en los medios de comunicación, que suelen centrarse casi exclusivamente en los aspectos más negativos y problemáticos.

En efecto, a lo largo de los últimos años se ha consolidado en el Perú la imagen de un Estado capturado por políticos y funcionarios ineficientes y corruptos, que deterioran la calidad de los servicios públicos y alimentan un clima de desconfianza permanente hacia las instituciones y quienes las integran. Si bien esta percepción puede contrastarse con casos concretos que muestran otra realidad, todavía persisten prácticas públicas basadas en la eficiencia y la honestidad, aunque rara vez sean visibilizadas y reconocidas. Del mismo modo, suele ignorarse el conjunto de medidas que, desde el propio aparato estatal, se vienen impulsando para prevenir y frenar conductas ineficientes o corruptas (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2021).

En contraste, desde hace al menos una década se ha generado una abundante literatura que analiza las prácticas de corrupción en el país desde diversas perspectivas. A la par, los medios de comunicación y las redes sociales informan constantemente sobre casos de corrupción de diferente magnitud, incluidos aquellos que involucran a gobiernos locales. Un ejemplo reciente es la denuncia publicada en la plataforma Infobae sobre un presunto caso de corrupción que implica a un regidor de la Municipalidad de Chorrillos, en medio de disputas internas por el control de la alcaldía (Solar, 2025). Asimismo, desde hace más de diez años se ha documentado el uso doloso e ineficiente de recursos públicos, como en los municipios que recibieron fondos del canon y los destinaron a obras sin impacto real en la calidad de vida de la población (Vélez, 2012).

Por tanto, no se trata de casos aislados. Según el reporte “Mapas de la corrupción” de la Defensoría del Pueblo (2023) hasta el año 2023 se encontraban en trámite cerca de 40 000 denuncias por casos de corrupción. El mismo informe revela que el 48% de estos casos (19 547) tiene como entidad agraviada a las municipalidades provinciales y distritales. Además, el informe precisa

que, salvo en Huancavelica —donde la entidad más afectada es el gobierno regional—, en todos los demás departamentos las municipalidades son las principales víctimas.

De acuerdo con Vega y Elías (2020), esta situación ha deteriorado la capacidad de los gobiernos locales para gestionar adecuadamente los servicios a la ciudadanía. Entre las consecuencias se encuentran la destitución y procesamiento de cientos de alcaldes, la quiebra financiera de varias municipalidades y la paralización de numerosas obras y arbitrajes. Todo ello ha contribuido, además, a una peligrosa pérdida de confianza ciudadana y ha impactado negativamente en la cultura organizacional y la moral de funcionarias y funcionarios públicos (p. 8).

Como se verá más adelante, esta situación ha motivado diversas respuestas institucionales desde el propio Estado, traducidas en políticas de lucha contra la corrupción. Estas políticas se implementan en un contexto complejo y cambiante, marcado por agendas e intereses de políticos y partidos que acceden periódicamente a espacios de poder, junto a servidores públicos comprometidos en fortalecer e institucionalizar las buenas prácticas y la integridad en su labor. Una de estas iniciativas, vigente desde 2017 incluso en medio de la prolongada crisis de gobernabilidad, es la implementación del denominado Modelo de Integridad. Este modelo representa un giro sustancial en la estrategia anticorrupción desde el propio aparato estatal, al pasar de un enfoque eminentemente punitivo —centrado en la sanción— a uno preventivo, basado en la promoción de una cultura de integridad y en la idoneidad de la función pública (PCM, 2021).

La implementación del Modelo de Integridad ha transitado por diversas etapas y, en los últimos dos años, el proceso se ha extendido al ámbito de los gobiernos municipales. En esta línea, el presente artículo expone la experiencia de la Municipalidad Distrital de Jesús María durante su primera fase de implementación. La elección de este caso no obedece a que represente un avance excepcional, sino a que refleja el esfuerzo real de autoridades y funcionarios municipales por iniciar la construcción de una cultura de integridad, aunque aún queden varios componentes por consolidar. El objetivo es mostrar las acciones que han hecho posible este progreso inicial, así como reflexionar sobre los desafíos y limitaciones que enfrentan los gobiernos locales en este proceso.

2. El Modelo de Integridad: La ética en el corazón del servicio público

En nuestro registro histórico, el combate a la corrupción, por lo general, ha sido narrado como una bandera levantada por actores que se encontraban fuera y en los márgenes del aparato estatal. Se trataba de personajes revestidos de un aura de integridad reconocida incluso por sus

adversarios. Su existencia, por tanto, representaba la posibilidad de no resignarse al avance de la corrupción y la posibilidad de enfrentarla, pero a partir de iniciativas que surgían y tomaban forma en la sociedad y no en el fuero del Estado (Quiroz, 2019). Por tanto, el Estado aparecía y era representado como un ente pasivo, capturado por poderosos grupos de interés e incapaz de edificar desde su interior alguna solución efectiva, lo que dejaba la sensación de que campeaba la impunidad.

Estas prácticas corruptas, con frecuencia ancladas en las altas esferas del poder, estaban asociadas a una cultura patrimonialista (López, 1997), muy visible especialmente en el ámbito local hasta bien avanzado el siglo XX (Huber, 2008). Posteriormente, los procesos de modernización del Estado, la descentralización y la ampliación de la participación política permitieron el ingreso de nuevos actores ajenos a las élites tradicionales. Sin embargo, esta democratización también trajo consigo la dispersión de prácticas ineficientes y corruptas en distintos niveles de la gestión pública (Gálvez y Grompone, 2017).

En lo que va del siglo XXI, la imparable escalada de casos de corrupción generó diversas respuestas tanto desde el Estado como desde la sociedad, centradas principalmente en la adopción de mecanismos punitivos. Desde esta perspectiva, la corrupción se entendía como una conducta individual atribuible a transgresores específicos; por tanto, la solución más viable parecía ser expulsarlos del aparato estatal, juzgarlos y sancionarlos. Entre 2002 y 2016 se promulgaron diversas normas que buscaban identificar con claridad los actos delictivos y establecer sanciones para evitar la impunidad (PCM, 2021). Estas medidas alcanzaron desde servidores públicos de bajo rango hasta los más altos funcionarios del país, incluidos todos los expresidentes de la república durante esas dos décadas. En consecuencia, para muchos analistas, el Perú proyectaba la imagen de un Estado dispuesto a combatir la corrupción sin excepciones, incluso en la cúspide del poder político.

No obstante, a pesar de las medidas adoptadas, la corrupción continuó ganando terreno. En 2016, según el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, el Perú se ubicó en el puesto 101 de 176 países evaluados. Este preocupante panorama fue confirmado en la Encuesta Nacional de Hogares del INEI, realizada entre noviembre de 2016 y abril de 2017, donde aproximadamente “la mitad de la población (48,0%), coloca a la corrupción como la principal preocupación” (INEI, 2017, p. 5), incluso sobre la inseguridad. Estas cifras evidencian las limitaciones del enfoque punitivo como estrategia principal.

Según Duberlí Rodríguez, expresidente de la Corte Suprema, el problema radica en la manera apresurada y desarticulada con que se planteó la respuesta institucional, enfocada en medidas represivas que dejaban de lado la prevención. En sus palabras, la lucha contra la corrupción en el Perú se centró “principalmente en desarrollar medidas que enfatizan el enfoque punitivo, buscando la sanción y la reparación del daño con posterioridad a la comisión de un acto de corrupción” (PCM, 2018, p. 7). Señala además que:

“si bien el enfoque punitivo es necesario, este constituye una perspectiva limitada, parcial e insuficiente que parte de la no comprensión de la corrupción como un fenómeno complejo, multicausal y multidimensional que requiere principalmente de medidas estructurales orientadas no sólo a construir una sólida gestión pública basada en valores, transparencia, rendición de cuentas y meritocracia, sino también de reformas institucionales conducentes a revertir los factores de vulnerabilidad socioeconómica y de género en la sociedad” (PCM, 2018, p. 7-8)

En el mismo documento, Duberlí Rodríguez advertía que no existe una receta única ni infalible para enfrentar la corrupción, y que ninguna entidad puede hacerlo sola frente a un problema complejo y extendido en todo el aparato estatal. En esa línea, proponía un enfoque complementario que articulara “acciones de prevención, detección, investigación y sanción, diferenciando los niveles de corrupción y sus impactos, y promoviendo la participación conjunta de las entidades públicas y la sociedad” (PCM, 2018, p. 8).

Este enfoque integral empezó a tomar forma en 2016 y quedó plasmado en “el Plan Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción 2018-2021, que parte de lo plasmado en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, que recoge aportes del Informe de la Comisión Presidencial de Integridad, del estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú, y del Compromiso de Lima de la Cumbre de las Américas (PCM, 2018). En estos documentos se reconoce que la corrupción afecta la gobernabilidad y la democracia, y que tiene como raíz común la debilidad institucional, la falta de valores, la escasa meritocracia y la injerencia política en la gestión pública (Decreto Supremo N° 044-2018-PCM, p. 7). En todos ellos, la noción de integridad aparece como eje articulador de las medidas y los actores involucrados.

Meses después, mediante el Decreto Supremo N° 044-2018-PCM, se aprobó el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, un nuevo instrumento que estableció dos líneas de trabajo. La primera de ellas tenía como propósito profundizar las medidas de lucha contra

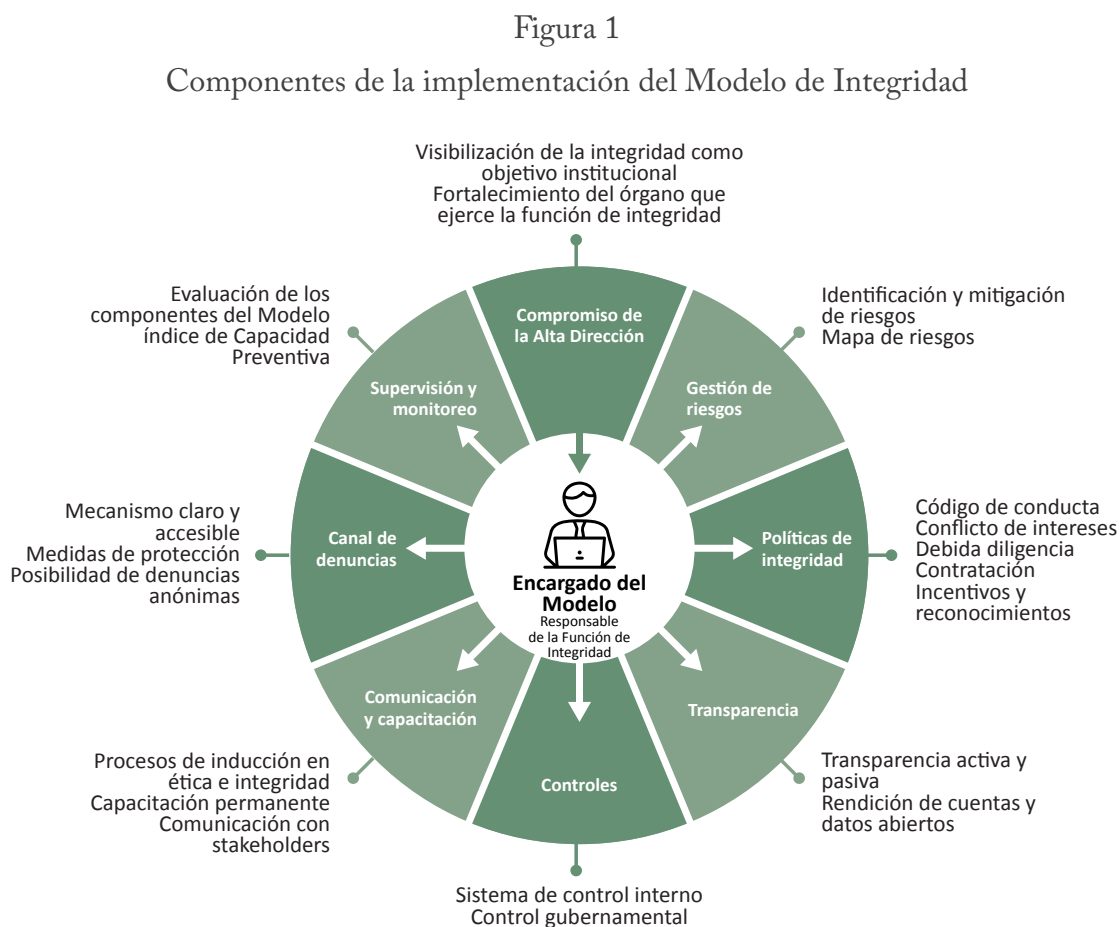
la corrupción en el ámbito local, debido a que este ha sido escenario del desarrollo de “peligrosas acciones delictivas incluso vinculadas al crimen organizado”. En ese sentido, el Plan Nacional propone “acciones dirigidas a propiciar el conocimiento y la comprensión de la realidad local, así como, promueve la articulación de los mecanismos de control y supervisión permanente que se desarrollan al interior del país” (p. 7). La segunda línea prioritaria que se planteó fue la prevención como una estrategia que debía complementar las acciones sancionadoras de la corrupción, pues estas últimas eran insuficientes para frenar de manera estructural las prácticas corruptas. Por tanto, había que “implementar estructuras organizacionales y entornos laborales que permitan desarrollar una institucionalidad sólida que proteja al Estado frente a coyunturas adversas originadas por personas inescrupulosas y carentes de vocación de servicio público” (p. 8).

En ese sentido, precisa el Plan: “gran importancia cobra el fortalecimiento del servicio civil basado fundamentalmente en la meritocracia, en la igualdad de oportunidades, en el interés general, la transparencia, la probidad y en la rendición de cuentas de la gestión”. Estas herramientas fueron consideradas lo suficientemente poderosas para ponerle frenos a la corrupción, y quedaron vinculadas a las acciones de fortalecimiento de “los mecanismos de control interno a efectos de garantizar que las entidades consoliden la adopción de estas herramientas en aras de prevenir la corrupción e instaurar la integridad en la gestión” (Decreto Supremo N° 044-2018-PCM, p. 8).

En suma, el Plan Nacional puede concebirse como un instrumento que establece las directrices para que, desde el interior del aparato estatal, se genere un necesario cambio comportamental a partir de un “enfoque que prioriza el fortalecimiento del desempeño ético de los servidores públicos” (PCM, 2021, p. 4), así como “la adopción de medidas concretas para prevenir y mitigar la ocurrencia de posibles prácticas antiéticas o corruptas” (PCM, 2024, p. 5). El enfoque de integridad pública ha sido el resultado del trabajo y las reflexiones de al menos dos décadas: la noción de integridad, ubicada en el corazón del enfoque para quienes lo edificaron, “hace referencia a una virtud, a una búsqueda en la excelencia del carácter”, pero que no se restringe al comportamiento individual, sino que se extiende a la “dimensión social y pública de la integridad, como un enfoque para la gestión ética de las entidades públicas” (PCM, 2021, p. 74).

Para su implementación, tanto en el Plan Nacional como luego en la Guía de Conceptos y Aplicaciones del Modelo de Integridad, se estableció un conjunto de orientaciones con el propósito de “fortalecer la capacidad preventiva y defensiva de las entidades frente a la corrupción y diversas prácticas contrarias a la ética”. Estas orientaciones fueron organizadas en nueve

componentes que se articulan de “manera sistémica en una estructura de trabajo” que involucra al conjunto de la organización de la entidad pública (PCM, 2021, p. 66). De esta manera, el modelo “se constituye en una expresión del enfoque de integridad a nivel organizacional, pero, al mismo tiempo, en una herramienta de implementación que contribuye al fortalecimiento de una cultura de integridad en una entidad pública” (p. 66). Conforme a lo expuesto, en la Figura 1 se presenta los nueve componentes del Modelo de Integridad:



Fuente: De Integridad pública: Guía de conceptos y aplicaciones (p. 66), por PCM, 2021.

3. El Municipio de Jesús María: Avances de la primera etapa

La implementación del Modelo de Integridad Pública se inició en 2022. La evaluación de este proceso se formuló tomando en cuenta dos criterios fundamentales. El primero fue la progresividad, que consistió en el avance escalonado desde las entidades de alcance nacional como los ministerios hasta ingresar a las entidades de nivel subnacional como los municipios (PCM, 2024, p. 7). El otro fue la gradualidad, pues se evaluó el avance por etapas, de un total de cinco. Los avances se sostenían en la acreditación de una serie de herramientas, mecanismos e instrumentos “para fortalecer la capacidad preventiva de las entidades frente a la corrupción” (p. 8).

El avance en cada etapa se medía mediante una escala que iba de 0 a 1. Al alcanzar el puntaje máximo, la entidad podía pasar a la siguiente fase. Esta medición dio lugar al Índice de Capacidad Preventiva frente a la Corrupción (ICP), indicador que refleja el nivel de madurez institucional en términos de prevención, a partir de la acreditación de herramientas, mecanismos e instrumentos clave (PCM, 2024, p. 8).

Tabla 1
Calificación de avance por etapas

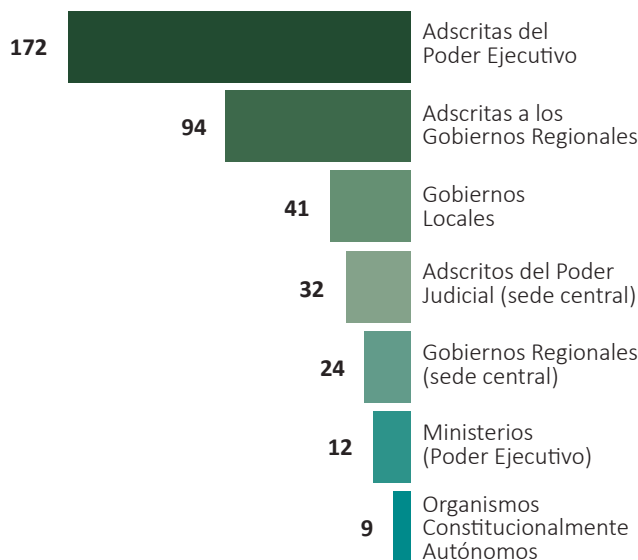
Color	Calificación	Etapas 1	Etapas 2	Etapas 3	Etapas 4	Etapas 5
	Apto	De 0.9 a 1.00	De 1.9 a 2.00	De 2.9 a 3.00	De 3.9 a 4.00	De 4.9 a 5.00
	Aceptable	De 0.70 a 0.89	De 1.70 a 1.89	De 2.70 a 2.89	De 3.70 a 3.89	De 4.70 a 4.89
	En proceso	De 0.40 a 0.69	De 1.40 a 1.69	De 2.40 a 2.69	De 3.40 a 3.69	De 4.40 a 4.69
	Inicial	De 0.11 a 0.39	De 1.11 a 1.39	De 2.11 a 2.39	De 3.11 a 3.39	De 4.11 a 4.39
	Incipiente	De 0 a 0.10	De 1 a 1.10	De 2 a 2.10	De 3 a 3.10	De 4 a 4.10

Fuente: De Reporte Nacional de la implementación del Modelo de Integridad 2024. Resultados de la aplicación del Índice de Capacidad Preventiva frente a la Corrupción (p. 8), por PCM, 2025.

Además, el cumplimiento de cada etapa representaba el avance de la implementación del Modelo de Integridad, su madurez institucional y su impacto en la mejora de una gestión caracterizada por la ética en el cumplimiento de las funciones de sus servidores. En ese sentido, las etapas establecidas por la Municipalidad de Jesús María (2025b), en su Informe Nº 002-2025-MDJM/AL/OII (p. 103), fueron: una primera referida al cumplimiento normativo e institucionalización; un segundo momento, concerniente a la aplicación e implementación; una tercera etapa de consolidación; seguidamente, un cuarto momento de evaluación de resultados; y, finalmente, la evaluación de impacto.

De acuerdo al Reporte de 2024, de las 396 entidades evaluadas (Figura 2), 59 alcanzaron un ICP de 1, lo que les permitió pasar al segundo nivel. Las otras 337 entidades, si bien avanzaron en su ICP, todavía se mantienen en el rango de la etapa inicial de cumplimiento normativo e institucionalización (PCM, 2024, p. 42). En este último grupo se encuentra la Municipalidad Distrital de Jesús María, que al igual que los otros 40 gobiernos locales, se incorporaron recién en 2024 al proceso de implementación y fueron objeto de evaluación por primera vez.

Figura 2
Entidades incorporadas a la evaluación de la implementación del Modelo de Integridad
en 2024

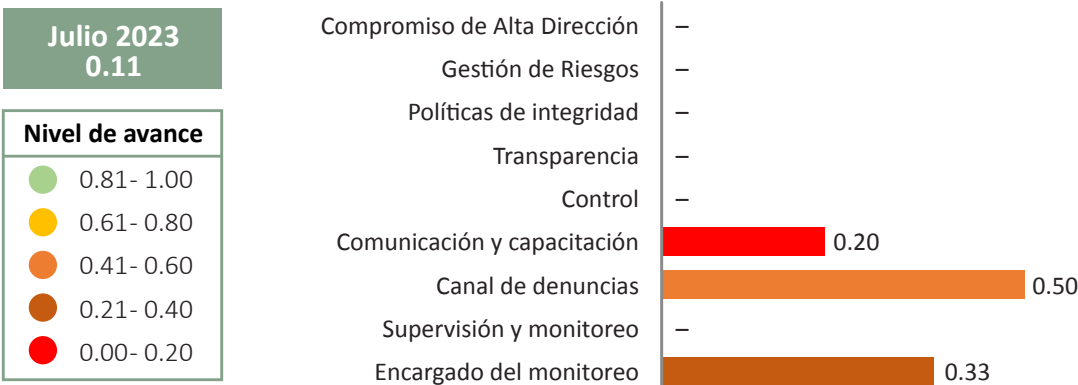


Fuente: De Reporte Nacional de la Implementación del Modelo de Integridad 2024: Resultados de la aplicación del Índice de Capacidad Preventiva frente a la corrupción (p. 41), por PCM, 2025.

En el caso específico de la Municipalidad de Jesús María, ya en 2023 se había emitido una directiva que disponía la creación de una Oficina de Integridad, con el objetivo de promover una cultura institucional orientada a la prevención de posibles actos de corrupción por parte de los servidores municipales. Sin embargo, los avances durante ese año se limitaron principalmente a una modificación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF), mediante la cual se oficializó la creación de dicha oficina. No se concretaron otras acciones relevantes, en parte por tratarse del primer año de una nueva gestión que priorizó otros temas, y en parte porque este esfuerzo inicial formaba parte del Proyecto Piloto de Gobiernos Locales, que preveía una incorporación progresiva de los municipios al proceso de implementación. En ese contexto, la Secretaría de Integridad Pública no exigió aún un cumplimiento inmediato (PCM, 2024).

Por ello, en el reporte de inicio de 2023, presentado en el Informe N° 002-2025-MDJM/AL/OII, el municipio solo acreditaba parcialmente tres de los nueve componentes del modelo, y alcanzó un ICP de 0.11 (ver Figura 3). Aunque se trataba de un puntaje inicial bajo, representaba el punto de partida del proceso. Se esperaba que, con las condiciones adecuadas, el municipio pudiera avanzar gradualmente hacia el cumplimiento total de la primera etapa, y cerrara la brecha restante de 0.89 (Municipalidad de Jesús María, 2025b).

Figura 3
Estándar de integridad – Etapa 1: Cumplimiento normativo e institucionalización



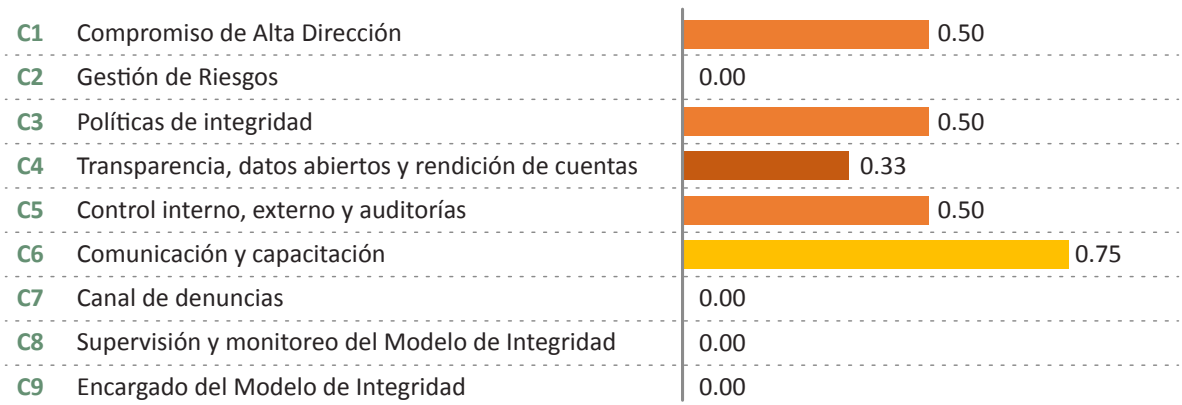
Nota. Avance y brechas identificadas 2023. De *Informe N° 002-2025-MDJM/AL/OII. Adopción de acciones para implementar el Plan de Acción...* (p. 7), por Municipalidad de Jesus María, 2025b.

Fue recién en 2024 cuando se comenzaron a ejecutar acciones concretas para implementar el Modelo de Integridad en la Municipalidad de Jesús María. Este impulso coincidió con cambios en el equipo directivo, entre ellos, la designación de un nuevo secretario general, a quien se le encomendó, entre otras funciones, liderar la implementación de la Oficina de Integridad, tal como lo había recomendado la Secretaría de Integridad Pública de 2023 y que se recoge en el Informe N° 002-2025-MDJM/AL/OII de la Municipalidad de Jesús María (2025, p. 105).

Dicho informe también planteaba la necesidad de realizar ajustes en el organigrama municipal y otros instrumentos de gestión, a fin de establecer al alcalde como la autoridad responsable del Modelo de Integridad y habilitar la asignación de personal y presupuesto para la oficina. Asimismo, se recomendaba formular y aprobar un Programa de Integridad, así como incorporar el enfoque de integridad como objetivo estratégico en el Plan Operativo Institucional de la municipalidad.

En este contexto, el año 2024 marcó, en los hechos, el inicio formal de la implementación del Modelo de Integridad en el municipio. A continuación, en la Figura 4, se presentan los datos cuantitativos:

Figura 4
Análisis cuantitativo de la etapa 1. Municipalidad de Jesús María



Nota. De *Reporte Nacional de la Implementación del Modelo de Integridad 2024: Resultados de la aplicación del Índice de Capacidad Preventiva frente a la corrupción* (p. 649), por PCM, 2025

3.1. La voluntad de la autoridad y la importancia de contar con actores calificados

Una de las recomendaciones clave de la Secretaría de Integridad Pública a los gobiernos locales fue fortalecer el compromiso del alcalde y de la alta dirección con la implementación del Modelo de Integridad. En el caso de Jesús María, según testimonios de funcionarios municipales, el alcalde asumió esta responsabilidad desde el inicio. No obstante, se identificó que el diseño del proceso requería acompañamiento técnico especializado, por lo que se contrató a una consultora con experiencia en la materia. Esta institución contaba en su equipo con un excontralor general de la república, cuya trayectoria generó confianza entre los funcionarios y garantizó un enfoque técnico riguroso en la implementación.

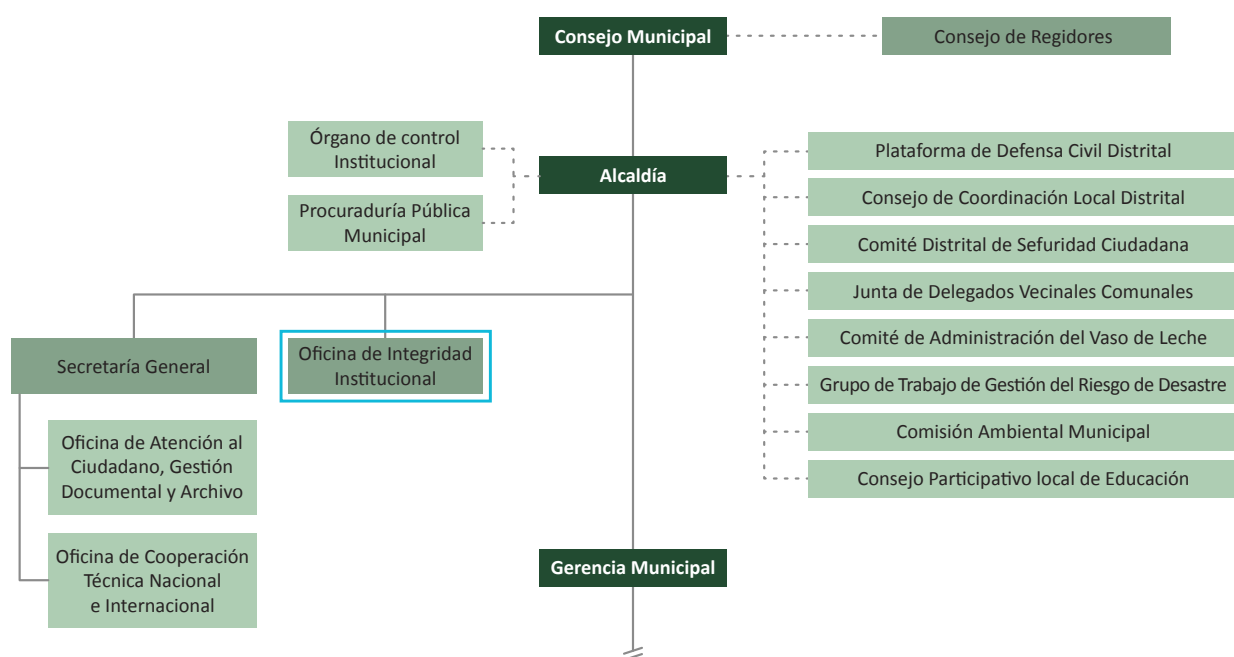
Uno de los componentes clave de esta etapa fue la capacitación del personal municipal en temas vinculados a la integridad pública. La calidad del diseño formativo, así como la selección de expertos a cargo, se vio fortalecida por la experiencia y redes profesionales de la consultora contratada.

Otro aspecto relevante fue la elaboración de insumos para actualizar los instrumentos de gestión, de modo que la implementación del modelo se ajustara al marco normativo vigente y respondiera a las recomendaciones formuladas por la Secretaría de Integridad Pública. Uno de los primeros desafíos superados, con apoyo técnico, fue restituir formalmente la responsabilidad del proceso al alcalde, como lo exige la normativa. Esto implicó modificar la estructura orgánica

del municipio (ver Figura 5), actualizar el ROF y coordinar con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y la Oficina de Recursos Humanos para garantizar la asignación presupuestal correspondiente. Estos esfuerzos se concretaron hacia fines de 2024, lo que marcó un avance sustantivo en el proceso de institucionalización del Modelo de Integridad.

Figura 5

Incorporación de la Oficina de Integridad en el nuevo organigrama de la Municipalidad de Jesús María



Nota. Adaptado de *Organigrama* [Archivo], por Municipalidad de Jesús María, 2023.

3.2. La importancia del acompañamiento y de contar con aliados

En esta etapa inicial, el acompañamiento técnico y estratégico de entidades aliadas fue fundamental para la implementación del Modelo de Integridad. Una de las colaboraciones más relevantes fue con el Centro de Estudios en Justicia y Derechos Humanos del Ministerio de Justicia, con el cual la Oficina de Integridad del municipio coordinó el desarrollo del curso MOOC Ética, Integridad y Lucha contra la Corrupción. Esta formación permitió fortalecer las capacidades del personal municipal para liderar acciones vinculadas a la integridad pública, tanto en Jesús María como en otras entidades.

El servidor que obtuvo el primer lugar en la evaluación de este curso fue designado como coordinador de actividades de la nueva Oficina de Integridad, y desde entonces se convirtió en un actor clave en la ejecución de sus principales acciones.

Otra entidad clave fue SERVIR, a través de la Escuela Nacional de Administración Pública, que brindó capacitaciones para fortalecer el conocimiento de los servidores sobre el componente ético de la función pública. Del mismo modo, otras entidades públicas y privadas ofrecieron conferencias en asuntos de integridad. La presencia de estos actores externos, su calificación y prestigio fue crucial para quebrar las barreras levantadas por el temor y la desconfianza de los servidores del municipio respecto a la implementación de una cultura de la integridad para prevenir las prácticas de corrupción.

Otro aliado crucial fue la Secretaría de Integridad Pública representada por los sectoristas que acompañaron permanentemente el proceso de implementación del Modelo de Integridad en el municipio. Los sectoristas se organizan de acuerdo al nivel de gobierno que atienden; en este caso, se estableció un grupo que atendía a los municipios. Semana a semana, intercambiaban información con el personal de la Oficina de Integridad y les brindaban asistencia técnica. Sus recomendaciones se ceñían a lo establecido en las guías de implementación del modelo, y en todo caso solían ser generales con el propósito de que los servidores responsables de las áreas de integridad no se sintieran excluidos en la toma de decisiones sobre el camino a tomar en el proceso de implementación.

A partir de 2025, el acompañamiento de los sectoristas se volvió más personalizado, lo que permitió una interacción más fluida y flexible. Sin embargo, dado que el modelo aún es reciente en el ámbito municipal, muchos de estos profesionales han priorizado los aspectos técnicos del proceso por sobre las particularidades propias de la gestión local.

3.3. La Oficina de Integridad: La coordinación como la base fundamental

Aunque su proceso de implementación aún no ha concluido, la conformación de la Oficina de Integridad marcó un hito en la institucionalización del modelo en Jesús María. Su origen puede rastrearse en un equipo de trabajo inicial integrado por representantes de las oficinas de Planeamiento, Presupuesto, Asesoría Jurídica y Recursos Humanos. Esta instancia previa permitió establecer dinámicas de coordinación que hoy constituyen la base operativa sobre la cual se sostiene la eficacia de la oficina.

Actualmente, la Oficina de Integridad cuenta con un jefe encargado —función asumida por el secretario general del municipio— y una coordinadora de actividades. Si bien la Secretaría de Integridad Pública recomienda asignar responsables específicos para cada uno de los nueve componentes del modelo, en la práctica esto depende de las capacidades presupuestales y del nivel de avance de cada entidad. En esta fase inicial, el municipio de Jesús María cuenta con un equipo reducido que centra sus esfuerzos en articular el trabajo con las demás oficinas municipales, canalizar información, organizar actividades y promover la difusión interna del enfoque de integridad.

En este sentido, la eficacia de la Oficina de Integridad no se sustenta en su tamaño, sino en su capacidad de coordinar transversalmente con las áreas clave de la institución. Su éxito depende, en buena medida, del apoyo y colaboración de toda la estructura municipal.

Aunque la Oficina de Integridad fue incluida formalmente en el nuevo ROF aprobado en 2023, su instalación efectiva dentro del ámbito de responsabilidad de la alcaldía se concretó recién en 2024.

Si bien se han dado los primeros pasos, aún quedan algunas acciones claves para su plena implementación; por ejemplo, todavía no se ha designado al oficial de Integridad de dicha oficina, pues al tener rango de funcionario, la aprobación de este puesto no se resuelve en la propia municipalidad, sino que depende de la aprobación del Ministerio de Economía y también de SERVIR. Esto se debe a que esta aprobación compromete fondos públicos para la asignación salarial y un perfil profesional idóneo para el cargo, así como la modificación del Cuadro de Asignación de Personal (CAP), el cual había pasado ya por una modificación previa luego de varios años que culminó en 2024, poco antes que presentara la necesidad de implementar la Oficina de Integridad. Por tanto, se tuvo que iniciar un nuevo proceso de modificación apenas unos meses después de culminado el anterior, y este todavía está en curso y se debe esperar su aprobación que permitirá, entre otras cosas, contar con personal permanente y especializado.

3.4. Las capacitaciones: La mejor insignia

En los primeros meses de implementación de la Oficina de Integridad, su labor se concentró de manera particular en las actividades de capacitación, que han sido las más intensas y sostenidas. De acuerdo al reporte de evaluación de la Secretaría de Integridad Pública correspondiente a

2024, dentro de las acciones implementadas por el municipio de Jesús María, se resaltan estas actividades como un aspecto relevante en comparación a otros componentes.

Las capacitaciones han sido voluntarias y han sido definidas de manera sectorial, por ejemplo, en temas de acciones de integridad en la seguridad ciudadana, dirigida a los miembros del serenazgo de la municipalidad. Desde luego, en casos como estos, una debilidad ha sido la alta rotación del personal.

La certificación ha sido una estrategia que ha funcionado como un incentivo para que el personal asista a las capacitaciones. Del mismo modo, se establecieron los horarios más adecuados, dado que en muchas ocasiones las conferencias y capacitaciones se programaban durante el horario administrativo. Frente a ello se optó por un punto de equilibrio entre el servicio prestado a los vecinos, con la urgente necesidad de capacitar al personal, sin que estos vean perjudicados sus horarios de salida y descanso. La flexibilidad y el respaldo de la alta dirección y los gerentes de cada área, así como la predisposición y voluntad de los servidores, fueron cruciales para que se avanzara con estas coordinaciones.

También se avanzó en asuntos vinculados al control interno, especialmente en la implementación de medidas de remediación frente a observaciones previas realizadas por la Secretaría de Integridad Pública. Entre otras acciones, se fortalecieron los canales y mecanismos de atención de denuncias ciudadanas y se establecieron capacitaciones mensuales para el personal encargado de esas funciones.

Dada la limitación de personal en la Oficina de Integridad, la coordinación logística y operativa de estas actividades recayó en la coordinadora de actividades. Las temáticas fueron seleccionadas tomando como referencia las guías elaboradas por la Secretaría de Integridad Pública, y los ponentes invitados fueron especialistas en temas como integridad pública, conflicto de intereses y gestión de riesgos.

Como resultado, en 2024 se desarrolló una amplia agenda formativa (ver Tabla 2), que incluyó talleres, cursos virtuales, conferencias y actividades presenciales.

Tabla 2

Actividades de capacitación

Actividad de capacitación		Asistentes
1	Capacitación a los responsables del acceso a la Plataforma Digital Única de Denuncias del Ciudadano	4
2	Conferencia “Ética en la función pública”	42
3	Capacitación “Integridad, Ética y Transparencia Institucional”	93
4	Curso MOOC “Ética, integridad y lucha contra la corrupción en la gestión municipal”	93
5	Conferencia “Cultura de integridad en el sector público: Desafíos y perspectivas de género”	11
6	Conferencia “Cultura de integridad en la gestión pública”	52
7	Conferencia “Implementación del Modelo de Integridad”	33
8	Conferencia “Integridad en la gestión pública”	104
9	Conferencia virtual “Importancia de la ética en la gestión pública”	74
10	Conferencia virtual “Gestión de riesgos que afectan la integridad pública”	47
11	Taller “Transparencia y acceso a la información”	37
12	Conferencia virtual “Problemas y dilemas éticos en la función pública”	93
13	Taller de sensibilización para el cumplimiento del Programa de Integridad de la Municipalidad de Jesús María 2025	11

Nota. Actividad operativa: Gestión de integridad y Ética institucional. Adaptado de *Informe N° 001-2025-MDJM/AL/OII. Información para la elaboración de la Memoria Institucional 2024* (p. 2), por Municipalidad de Jesús María, 2025a.

3.5. La importancia de contar con un plan: El Programa de Integridad

La formulación de un Programa de Integridad fue una de las recomendaciones clave de la Secretaría de Integridad Pública. Para ello, los sectoristas brindaron orientación técnica basada en las guías oficiales. El programa fue finalmente aprobado a fines de marzo de 2025, tras un proceso de elaboración cuyos insumos principales se generaron durante 2024.

Dado el carácter de este programa, en su formulación, se involucraron a diversas oficinas, como las de Asesoría Jurídica, Planeamiento y Presupuesto, y la Gerencia Municipal, cuyos

jefes o un coordinador designado por ellos fueron convocados para participar en este proceso y aprobar la versión final del Programa. La intervención de estas oficinas respondió, además, a las condiciones que se establecen en las guías de la Secretaría de Integridad, dado que el Programa debe contemplar varias acciones y metas ordenadas en diversos componentes, y estos últimos responden a las funciones de las diversas oficinas que integran el organigrama municipal. Además de ello, las acciones de coordinación y articulación entre estas oficinas resultan cruciales para que los componentes del Programa logren implementarse.

Para su formulación, además de lo dicho, fue importante establecer un momento de sensibilización sobre su importancia, donde participaron los jefes y coordinadores de todas las oficinas. Esta tarea se desarrolló en 2024 a través de un taller y luego se continuó con coordinaciones internas más directas con cada oficina, en las cuales se establecieron las acciones más puntuales en función de las competencias de cada una de estas áreas. Con todos estos insumos, la Oficina de Integridad procedió a su sistematización y la formulación de la versión final del Programa de Integridad.

El Programa identifica a las oficinas responsables y define las actividades y el cronograma de los plazos. A la Oficina de Integridad le corresponde formular las comunicaciones de coordinación para evaluar el progreso de las actividades de cada área. El propósito es, además, establecer con las demás oficinas una especie de acompañamiento para ayudarlas a hacer efectivas las actividades programadas. De este modo, podrán mostrar mejoras efectivas en las evaluaciones de la Secretaría de Integridad Pública como muestra del avance de implementación del Modelo de Integridad y de fortalecimiento de la oficina a cargo de esta tarea.

El Programa de Integridad ha sido fundamental para aclarar el panorama, a diferencia de 2024, cuando se inició el proceso de implementación del Modelo de Integridad sin una ruta clara de actividades, metas, tiempos ni responsables específicos. Ahora, de acuerdo al personal de la Oficina de Integridad, se puede concebir con mayor claridad qué actividades se deben de cumplir, cuáles priorizar, y cuáles están fuera de su competencia. En síntesis, el Programa establece 36 acciones (ver Tabla 3) que van desde la propia aprobación del Programa de Integridad a la mejora de los formularios y canales de denuncia ciudadana.

Tabla 3

Acciones del Programa de Integridad 2025 de la Municipalidad Distrital de Jesús María

Responsables de la ejecución del programa de integridad	Cantidad de acciones
Oficina de Integridad Institucional	21
Gerencia Municipal	2
Oficina de Recursos Humanos	8
Oficina de Logística	1
Oficina de Planeamiento, Inversiones y Modernización de la Gestión Pública	1
Oficina de Tecnologías de la Información y Comunicación	1
Oficina de Atención al Ciudadano, Gestión Documental y Archivo	1
Oficina General de Comunicaciones e Imagen Institucional	1

Nota. Acciones que componen el programa de Integridad. De *Informe N° 002-2025-MDJM/AL/OII. Adopción de acciones para implementar el Plan de Acción...* (p. 7), por Municipalidad de Jesús María, 2025b.

En lo que va de 2025, se han materializado algunas acciones puntuales del Programa de Integridad, entre ellas, la implementación de los accesos para funcionarios en Gob.pe, como la Plataforma Digital Única de Denuncias del Ciudadano, destinada a las alertas contra casos de corrupción, y la Plataforma de Debida Diligencia, diseñada para alertar frente a dudosas contrataciones de personal y de obras, bienes y servicios. Asimismo, se han hecho avances en el Registro de Visitas en Línea, el Módulo de Agendas Oficiales y un nuevo canal virtual para la recepción de solicitudes de acceso a la información pública.

4. Reflexiones finales

La experiencia de la Municipalidad de Jesús María nos confirma que es posible impulsar una cultura de integridad desde el ámbito local, incluso partiendo desde condiciones institucionales muy limitadas. Lo que comenzó como una obligación normativa se convirtió en una oportunidad real para ordenar procesos, activar aprendizajes y fortalecer el vínculo entre la gestión y la ciudadanía.

Aunque los avances logrados entre 2023 y 2025 pueden parecer modestos desde una mirada cuantitativa, en lo cualitativo han sido profundamente significativos. Se ha logrado instalar una oficina con liderazgo técnico, poner en marcha capacitaciones que sensibilizaron a buena parte del personal, y trabajar con distintas áreas en la elaboración de un Programa de Integridad que les da dirección.

El proceso también ha evidenciado con claridad cuáles son las condiciones habilitantes para que una política de esta naturaleza funcione a nivel municipal. Entre ellas, destacan el liderazgo institucional; la existencia de un equipo técnico con capacidad de coordinación, aunque sea reducido; el acompañamiento de actores especializados (como la Secretaría de Integridad Pública, SERVIR o centros académicos); y una hoja de ruta operativa que oriente el trabajo interinstitucional a mediano plazo.

Al mismo tiempo, la experiencia deja lecciones sobre los obstáculos más comunes: la alta rotación del personal, las barreras normativas para contratar funcionarios clave y la necesidad permanente de sensibilizar a los servidores sobre el valor público de su labor.

En síntesis, la experiencia en Jesús María confirma que implementar integridad desde el gobierno local no solo es necesario, sino viable. Es un proceso progresivo que exige voluntad política, apoyo técnico, paciencia institucional y visión estratégica. No hay atajos, pero sí caminos concretos. Y, sobre todo, hay una certeza que esta experiencia permite afirmar: la transformación del Estado puede comenzar —y está comenzando— desde lo más cercano a la ciudadanía.

Referencias

- Ciudadanos al día. (2023). *Listado de buenas prácticas en gestión pública 2023*. <https://premiobpg.pe/wp-content/uploads/Listado-de-Buenas-Practicas-en-Gestion-Publica-2023.pdf>
- Decreto Supremo N° 044-2018-PCM. Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 (26 de abril de 2018). <https://www.gob.pe/es/i/1090599>
- Defensoría del Pueblo. (2023). *Reporte “Mapas de la corrupción” n.º 3 - 2023: Corrupción en cifras: casos en trámite a nivel nacional. Semestre II* [Archivo]. <http://www.defensoria.gob.pe/documentos/reporte-mapas-de-la-corrupcion-n-3-2023/>
- Gálvez A. y Grompone A. (2017). *Burócratas y tecnócratas: La infructuosa búsqueda de la eficiencia empresarial en el Estado peruano del siglo XXI*. Instituto de Estudios Peruanos. <https://hdl.handle.net/20.500.14660/1349>
- Huber, L. (2008). *Romper la mano. Una interpretación cultural de la corrupción*. Proética, Instituto de Estudios Peruanos.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (julio del 2017). *Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones Noviembre 2016 - Abril 2017* (Informe Técnico, N° 01). https://www1.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/informe_gobernabilidad_democracia_confianza.pdf

- López, S. (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Instituto de Diálogo y Propuestas.
- Municipalidad de Jesús María. (14 de enero de 2025a). *Informe N° 001-2025-MDJM/AL/OII. Información para la elaboración de la Memoria Institucional 2024*.
- Municipalidad de Jesús María. (17 de diciembre de 2025b). *Informe N° 002-2025-MDJM/AL/OII. Adopción de acciones para implementar el Plan de Acción – Medidas de remediación del Sistema de Control Interno correspondiente al mes de noviembre y diciembre del año 2024*.
- Municipalidad de Jesús María. (2023). *Organigrama* [Archivo]. <https://www.munijesusmaria.gob.pe/municipalidad/organigrama/>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2017). *Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción*. Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2003079/Politica-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contra-la-Corrupci%C3%B3n.pdf?v=1713902053>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2018). *Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021*. Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 - Informes y publicaciones - Comisión de Alto Nivel Anticorrupción - Plataforma del Estado Peruano
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2021). *Integridad pública: Guía de conceptos y aplicaciones*. Secretaría de Integridad Pública. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/2039534-integridad-publica-guia-de-conceptos-y-aplicaciones>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2024). *Reporte Nacional de la Implementación del Modelo de Integridad. Resultados de la aplicación del Índice de Capacidad Preventiva frente a la corrupción*. Secretaría de Integridad Pública. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5573249/4954801-informe-icp-anual-2023%282%29.pdf?v=1707173374>
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2025). *Reporte Nacional de la Implementación del Modelo de Integridad. Resultados de la aplicación del Índice de Capacidad Preventiva frente a la corrupción*. Secretaría de Integridad Pública. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/7565523/6425083-reporte-nacional-2024-24-07-2025.pdf?v=1753400904>
- Quiroz, A. (2019). *Historia de la corrupción en el Perú* (3a ed.). Instituto de Estudios Peruanos.
- Solar, D. (29 de marzo de 2025). *Fiscalía abre investigación a teniente alcalde de Chorrillos por presunto caso de corrupción*. Infobae. <https://www.infobae.com/peru/2025/03/30/fiscalia-abre-investigacion-a-teniente-alcalde-de-chorrillos-por-presunto-caso-de-corrupcion/>

- Transparencia Internacional. (2017). Índice de Percepción de la Corrupción 2016. Transparencia Internacional. Índice de Percepción de la Corrupción 2016 - Explora el... - [Transparency.org](https://www.transparency.org)
- Vega, E. y Elías, L. (2020). *Municipalidad y lucha contra la corrupción: el caso de Lima Norte*. Universidad Antonio Ruiz de Montoya, Instituto de Ética y Desarrollo: Konrad-Adenauer-Stiftung. <http://hdl.handle.net/20.500.12833/2105>
- Vélez, P. (14 de junio de 2012). *Regiones de Perú malgastan ingresos mineros, pese malestar social*. Reute. <https://www.reuters.com/article/business/regiones-de-per-malgastan-ingresos-minerospese-malestar-social-idUSSIE85D0JB/>