

Recomendaciones para implementar un sistema contra la corrupción en los gobiernos regionales, provinciales y distritales del Perú

Recommendations to implement a system against corruption in the regional, provincial and district governments of Peru

Luis Fernando Ortiz Zevallos*



Reseña del libro:

OECD. (2021). *Integridad en las regiones peruanas: Implementar el sistema de integridad*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/6e2434be-es>

Uno de los problemas más graves que aqueja al Perú es la corrupción: en el 2020 el Sistema Nacional de Control de la Contraloría General de la República identificó un perjuicio económico al Estado ascendente a más de 513 millones de soles, lo cual no solamente tiene graves implicancias económicas, sino que además disminuye la confianza de la población sobre la voluntad y la capacidad de su gobierno para atender y solucionar sus necesidades de manera adecuada.

* Bachiller en Bibliotecología y Ciencia de la Información por la Pontificia Universidad Católica del Perú, egresado de la maestría en Educación con mención en Didáctica de la Lectura y la Escritura por la Universidad Peruana Cayetano Heredia. Amplia experiencia en el sector educativo privado y público. Se desempeña desde hace 15 años en el Ministerio de Educación. Correo electrónico: fergibe@gmail.com

Es por este problema específico que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) —organización internacional cuyo objetivo es promover políticas públicas y estándares que afronten diversos retos sociales, económicos y medioambientales— ha elaborado documentos en los que analiza la situación de los sistemas de integridad que existen en diversos países, entre ellos Perú, y ofrece recomendaciones para su implementación y fortalecimiento.

El gobierno peruano elaboró y aprobó el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, que establece una ruta para el desarrollo de la nueva estrategia de integridad y de lucha contra la corrupción, y que tiene como ejes fortalecer al Estado en su capacidad de prevención de los actos de corrupción, la identificación y gestión de riesgos, y su capacidad sancionadora frente a la corrupción.

Para esta estrategia se priorizaron 69 acciones, que si bien atañen a todas las entidades públicas, varias están orientadas a los gobiernos regionales y locales. Y es en base a este plan que la OCDE presentó un informe con la finalidad de brindar un diagnóstico y ofrecer recomendaciones para implementar eficazmente el plan y reforzar la labor que realiza la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), como entidad superior de este sistema, a través de la Secretaría de Integridad Pública (SIP) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Es decir, esta propuesta parte de los datos empíricos disponibles de nuestro país y busca que se implementen y/o refuercen las entidades contra la corrupción que han sido creadas según las políticas públicas peruanas.

Este libro está dividido en cuatro capítulos y un anexo. El capítulo 1 presenta un panorama general de la organización política y características geográficas del Perú, y resalta que un alto número de autoridades están sujetas a investigación por delitos de corrupción, así como que las diferencias geográficas están vinculadas a niveles de desarrollo socioeconómicos desiguales.

Si bien por diversas circunstancias y factores los progresos de las comisiones regionales anticorrupción (CRA) han sido limitados, la OCDE (2021) considera que pueden ser reforzadas desde la Secretaría de Integridad Pública, que “tiene la misión esencial de articular tanto la coordinación horizontal entre las entidades nacionales como la implementación del sistema de integridad nacional a nivel regional” (p. 15).

El capítulo 2 ahonda en la situación de la lucha contra la corrupción en las regiones y los retos que afrontan. Se inicia exponiendo que los gobiernos subnacionales, en especial los provinciales y distritales, son muy vulnerables a la corrupción por diversos factores y situaciones, pero la OCDE identifica algunos desafíos que son comunes:

- Capacidades y recursos técnicos y financieros limitados.
- Garantías insuficientes para la independencia de los sistemas subnacionales de aplicación de la ley, así como falta de recursos y capacidad para combatir eficazmente la corrupción.
- Débil presencia del Estado en las áreas rurales remotas.
- Aptitud limitada de la sociedad civil local organizada (...) impide que los gobiernos subnacionales rindan cuentas de sus actos.
- Los mecanismos de gobernanza para coordinar prioridades y alinear objetivos a menudo son ineficaces (...).
- La deficiente recopilación de datos y supervisión de resultados en la prestación de servicios públicos y en las inversiones afecta la evaluación de necesidades y la vigilancia y evaluación de las medidas (2018, citado en OCDE, 2021, pp. 18-19).

Luego se describe el ecosistema (normas e instancias) de integridad en las regiones del Perú, comenzando con la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, la cual define tres ejes de acciones prioritarias con sus correspondientes objetivos, directrices y responsabilidades: “la capacidad preventiva, la identificación y gestión de riesgos, y la capacidad sancionadora” (p. 20).

Esta política se materializa mediante el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, que define acciones para fortalecer a las entidades de lucha contra la corrupción mediante lineamientos y metodologías, programas de capacitación y mecanismos de vigilancia ciudadana, entre otros.

En este plan se contempla que las CRA son las entidades responsables de aplicar la política de integridad en las regiones, para lo cual deben designar a sus miembros, aprobar su reglamento interno y elaborar el Plan Regional Anticorrupción. Las CRA son integradas por las máximas autoridades locales del Poder Judicial, del gobierno regional, de la Contraloría General de la República y de la Defensoría del Pueblo.

Al momento de realizar este informe (noviembre 2020) solamente cinco gobiernos regionales han nombrado al órgano o servidor encargado de la función de integridad: Amazonas, Cajamarca, La

Libertad, Lambayeque y Piura. El anexo A contiene un cuadro con el nivel de implementación de la función de integridad en estas regiones.

Existen diversas instancias que influyen en los sistemas regionales de integridad, además de las que por función principal están obligadas, como es el caso de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), organismo técnico especializado y órgano rector del sistema nacional de administración de los recursos humanos; la Secretaría de Gestión Pública, responsable de la organización, estructura y funcionamiento de la administración pública; y la Defensoría del Pueblo, encargada de promover los derechos de los ciudadanos.

La OCDE (2021) recomienda que para que la implementación de los modelos de integridad sea eficaz y permanente, se deben “encontrar medidas que refuercen la pertenencia entre los gobiernos subnacionales, ya que de otro modo se percibirá la estrategia establecida a nivel nacional como una obligación” (p. 35). Para esto, los modelos deben evaluar los contextos, capacidades, recursos y vulnerabilidades de cada región.

Este capítulo termina indicando los principales desafíos que se encontraron para implementar el modelo de integridad en las regiones: las diferencias socioeconómicas entre las regiones; la descentralización todavía sigue en proceso; líderes políticos y funcionarios públicos de alto nivel que no han interiorizado los conceptos y valores de integridad; los presupuestos limitados; la dificultad en preparar al personal por su alta rotación; e implementación limitada de las políticas referidas a los conflictos de interés y la presentación de denuncias.

En el capítulo 3 se desarrollan las propuestas para establecer sistemas contra la corrupción en las regiones, para lo cual la OCDE propone establecer una estrategia que coordine a todas las instancias que participan, y que establezca normas realistas considerando las prioridades, los recursos y capacidades, y los riesgos locales. Es decir, diseñar e implementar la integridad requiere una orientación más individualizada y flexible.

Primero se presentan unos cuadros para que la Secretaría de Integridad Pública (SIP) pueda categorizar a las regiones según su tamaño (pequeño, mediano, grande) y riesgo de integridad/corrupción (bajo, medio, alto), para lo cual da unos criterios que sirven para evaluar la realidad de cada región. De igual modo, presenta un cuadro de acuerdos institucionales y tareas sugeridas para implementar los sistemas de integridad en cada región.

Una vez establecido el modelo de integridad los gobiernos regionales, en coordinación con la SIP, podrán identificar prioridades a partir de los resultados de un diagnóstico de sus fortalezas y debilidades internas, así como de sus oportunidades y amenazas externas (análisis FODA).

La OCDE también recomienda, con énfasis, la necesidad de fijar normas de conducta estrictas para los funcionarios públicos, pero cambiando de un enfoque reactivo (dedicado a detectar y castigar) a uno proactivo, que busque apoyar y visibilizar a los funcionarios públicos que realizan su trabajo en el marco de la integridad.

Posteriormente se explica la importancia de las CRA para una implementación efectiva del modelo de integridad en los gobiernos regionales, ya que estas son las encargadas de articular las iniciativas y las acciones, así como de plantear políticas para evitar y luchar contra la corrupción, en coordinación con las entidades de nivel nacional, como el SIP.

A la fecha de publicación de este informe no todos los gobiernos regionales tienen un CRA, ni han nombrado una secretaría técnica, ni aprobado su reglamento interno o elaborado un plan, a pesar de que la norma legal tiene ya dos años de publicada. La OCDE propone —para garantizar que estas comisiones puedan cumplir con sus objetivos— fortalecer el enfoque basado en riesgos (prevención) invitando a otras instancias, como el OSCE o las Agencias Regionales de Desarrollo. Como segunda propuesta está estandarizar las formas de organización y el funcionamiento de los CRA mediante un modelo de reglamento interno elaborado por la SIP y adecuado según cada contexto.

En tercer lugar, el reglamento interno podría incluir la posibilidad de nombrar un representante suplente, para evitar que la ausencia de miembros afecte el trabajo activo o produzca la cancelación de la sesión por falta de quórum.

Finalmente, la OCDE señala que es necesario capacitar a los integrantes de la Secretaría Técnica de las CRA, y que ellos estén a tiempo completo en sus funciones.

¿Cómo promover condiciones adecuadas para los sistemas de integridad desde el gobierno nacional? La OCDE propone crear conciencia y fortalecer las capacidades de los gobernadores regionales mediante reuniones anuales dedicadas a la integridad organizadas por la Secretaría de Descentralización y la SIP, e impartir capacitaciones que ayuden a visibilizar el vínculo con

las prioridades de los gobiernos regionales y los beneficios al establecer un sistema regional de integridad. Se pone como ejemplo que en Colombia se han dado seminarios de inducción exitosos de este tipo.

También es necesario mejorar la coordinación en el nivel nacional para evitar superposiciones entre las iniciativas de diferentes instancias. Esta coordinación es responsabilidad de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Asimismo, la Presidencia del Consejo de Ministros, con sus instancias como SERVIR o la Secretaría de Descentralización, pueden realizar estas coordinaciones.

Este capítulo concluye indicando que otra forma de promover los sistemas de lucha contra la corrupción a nivel regional es la sensibilización y la vigilancia por parte de instituciones de la sociedad civil, organizadas y preparadas, de las mismas regiones; y la evaluación comparativa de la implementación y el desempeño en “integridad”.

Finalmente, el capítulo 4 presenta una visión resumida de las acciones propuestas, organizadas en dos cuadros: en el primero se presentan recomendaciones para mejorar la integridad en los gobiernos regionales, entre las cuales están fortalecer en los gobiernos regionales un enfoque estratégico que parta de un diagnóstico para identificar y elegir las prioridades de acción; responder a las realidades específicas de cada región; articular los distintos componentes del modelo de integridad; apoyar la función de integridad y crear conciencia desde la SIP; utilizar las herramientas y plataformas informáticas para garantizar la transferencia de conocimientos; promover la coordinación entre instancias nacionales y las subnacionales; y dar a conocer el progreso de la implementación a los ciudadanos para incentivar a los gobiernos regionales. Y en el segundo cuadro se presentan recomendaciones para el fortalecimiento de las comisiones regionales anticorrupción; entre ellas, fortalecer la adopción de un enfoque basado en riesgos (prevención); apoyar la estandarización de la organización y funcionamiento de las CRA; facilitar que todas las instituciones estén representadas en las sesiones; y fortalecer las capacidades del personal.

La importancia de este informe está en que la OCDE presenta, teniendo como base sus estudios socioeconómicos de América Latina, recomendaciones específicas para la realidad peruana sobre cómo implementar un sistema de integridad que sea factible y eficiente en los gobiernos regionales, provinciales y distritales, respetando el respectivo marco normativo de

nuestro país. Tiene claro que hay diversas carencias y problemas estructurales que dificultan esta implementación, pero también es consciente de la gravedad del problema de la corrupción, por lo que sus recomendaciones tratan de ser opciones realistas de aplicar, y cada una de ellas tiene un sustento del por qué son necesarias.

Y para esto, la OCDE coloca como elemento central de toda su propuesta al funcionario público, ya que solo con su sensibilización, capacitación y compromiso se hará realidad la integridad en el sector público.

Bibliografía

Contraloría General de la República. (2021). *Informe ejecutivo de gestión 2020: memoria institucional*. Contraloría General de la República. [https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/Informe Ejecutivo de Gestion 2020.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/Informe_Ejecutivo_de_Gestion_2020.pdf)

Decreto Supremo N° 044-2018-PCM. (26 de abril 2018), Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha con la Corrupción 2018-2021.

OCDE. (2018). *Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe: De los compromisos a la acción*. OECD Publishing. <https://dx.doi.org/10.1787/9789264307339-es>

OCDE. (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*. OECD/LEGAL/0435. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435>