



Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú

RESULTADOS Y RECOMENDACIONES
PRELIMINARES

REFORZAR LA INTEGRIDAD
DEL SECTOR PÚBLICO
PARA UN CRECIMIENTO
INCLUYENTE



OCDE

MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

MANTENIENDO LOS LOGROS ALCANZADOS A TRAVÉS DE LA INTEGRIDAD

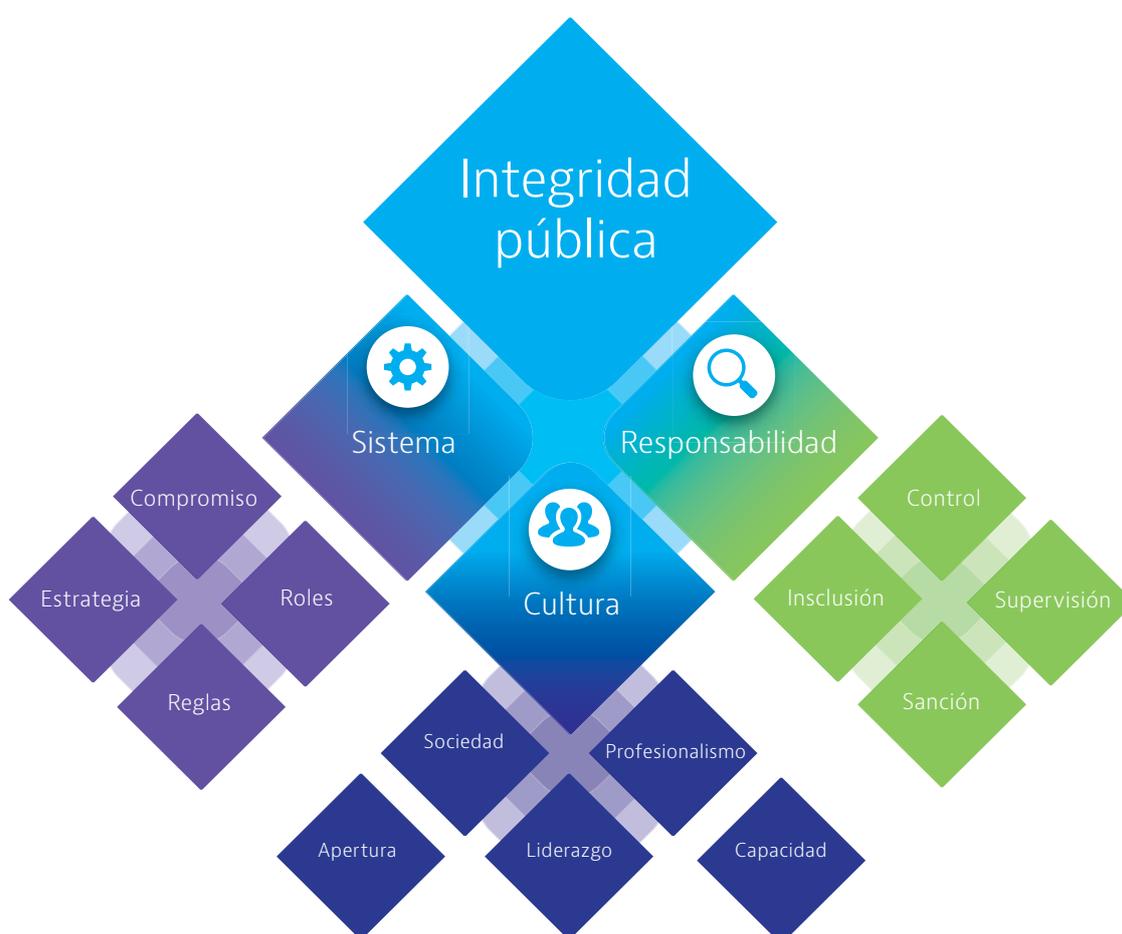
Perú ha vivido un proceso significativo de desarrollo socioeconómico y mejora en el bienestar. Para que estos avances sean sostenibles e incluyentes, es fundamental promover un sistema sólido de gobernanza que mitigue los riesgos de corrupción y proporcione un entorno estable. Sin embargo, los niveles de gobernanza de Perú se ubican por debajo de la media de los países miembros de la OCDE, solamente obteniendo mejores resultados que el promedio de los países de América Latina y el Caribe (ALC) en Calidad Regulatoria (véase la Gráfica 1). Por ello, para garantizar que el progreso siga manteniéndose, son necesarias profundas reformas estructurales.

En los últimos 15 años, el país ha avanzado en el fortalecimiento de su sistema de integridad. En el 2010 se creó la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) reuniendo diferentes instituciones tanto del sector público como privado, y de la sociedad civil, con la finalidad de estimular la coordinación y mejorar el marco de políticas de integridad y combate a la corrupción en el nivel central y subnacional de gobierno.



Fuente: Adaptado del Banco Mundial.

En el contexto del Programa País de la OCDE con Perú, el Estudio de Integridad de la OCDE brinda un conjunto de recomendaciones concretas para reforzar un sistema de integridad coherente e integral tanto a nivel nacional como regional, para inculcar una cultura de integridad y garantizar la responsabilización por medio de control y sanciones eficaces (véase la Gráfica 2). Más allá de analizar las disposiciones institucionales del sistema, el estudio se centra en las políticas y prácticas relacionadas con la financiación política, la promoción de la ética pública y la gestión de los conflictos de intereses, el cabildeo, la protección a denunciantes, el control interno y la gestión de riesgos, así como el régimen disciplinario y la función del sistema de justicia penal para combatir la corrupción. De sostener e incrementar sus esfuerzos en estas áreas, Perú se posicionaría mejor con miras a continuar su camino a alcanzar los estándares de la OCDE y un desarrollo sostenible e incluyente.



FOMENTAR UN SISTEMA INTEGRAL Y COHERENTE DE INTEGRIDAD

La experiencia de los países de la OCDE muestra que para reforzar la integridad del sector público y prevenir la corrupción, es esencial contar con un sistema de integridad pública eficaz, integral y coherente. En particular, la buena práctica indica la importancia de aclarar las responsabilidades institucionales dentro del sector público al establecer responsabilidades claras, garantizar que se cuente con los mandatos y capacidades adecuados para cumplir con las responsabilidades asignadas, y promover mecanismos para la cooperación y la coordinación en el nivel central, así como con y entre los niveles subnacionales de gobierno.

PRINCIPALES RESULTADOS Y RETOS

- La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) reúne a algunos de los principales actores del escenario de integridad de Perú, con lo cual propicia la coordinación. Sin embargo, en la actualidad algunos actores clave de la prevención de la corrupción no son miembros de la CAN, en especial la Secretaría de Gestión Pública (SGP), la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), y la futura Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI).
- El estudio revela una cierta desconexión entre los debates de alto nivel de la CAN y el nivel técnico de los miembros de la CAN. Esto amenaza la implementación eficaz de las políticas de integridad decididas en la CAN e impide el uso eficiente de los conocimientos técnicos de cada miembro.
- La Unidad de Coordinación General (UCG), que es el secretariado técnico de la CAN, se encarga de asegurar la coordinación, diseñar la Política Nacional Anticorrupción, brindar asesoría y dar seguimiento a los acuerdos alcanzados por la Comisión. Sin embargo, la unidad depende en los aspectos administrativos y financieros de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), lo cual representa un obstáculo para su capacidad de cumplir eficazmente con su mandato. A modo de ejemplo, esto se ve representado en el hecho de que actualmente el personal es empleado a través de contratos de tiempo determinado que se renuevan cada tres meses.
- Un logro de Perú es la creación de las Comisiones Regionales Anticorrupción (CRA). Actualmente estas operan en las 25 regiones, aunque con grados variables de madurez. Las CRA se diseñaron en una forma que refleja la composición de la CAN, para así fomentar la coordinación interinstitucional en el nivel regional. Sin embargo, de similar manera que al nivel nacional, el foco de interés parece situarse más del lado represivo, en tanto que el

trabajo en prevención de la corrupción podría reforzarse para lograr cambios estructurales más profundos.

- Una de las tareas de las CRA es elaborar un plan regional anticorrupción. Hasta ahora, sólo unas pocas regiones lo han hecho, y no se sabe con claridad en qué medida estos planes son eficazmente implementados. Asimismo, la coordinación entre la CAN y las CRA ha sido intermitente y el mecanismo actual parece depender demasiado de la motivación del personal en funciones en el nivel regional. Además, la comunicación entre las CRA es aún muy limitada.

RECOMENDACIONES

Reforzar la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN)

- Para reforzar la UCG de la CAN, podría modificarse la ley para clarificar los criterios de selección del coordinador general, su titularidad y su destitución.
- La CAN podría beneficiarse de enfocarse en su mandato central de asegurar la coordinación y la coherencia de políticas, así como monitorear el estatus de implementación de los Planes Nacionales Anticorrupción y de su evaluación.
- Desarrollar las capacidades de comunicación y gestión de información de la CAN aumentaría su impacto y reforzaría su foco de interés.
- La UCG podría fortalecerse si fuera incorporada formalmente a la estructura organizacional de la PCM como un Órgano Técnico Especializado.
- Perú podría considerar desarrollar más la base de conocimientos sobre gestión pública del personal de la UCG de la CAN, así como crear uno o dos puestos adicionales dedicados a la gestión y análisis de datos cuantitativos.



Cuadro 1. Composición de la CAN (a octubre de 2016)

MIEMBROS CON VOTO (10)

- Presidente del Congreso de la República
- Presidente del Poder Judicial
- Presidente de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)
- Ministro de Justicia y Derechos Humanos
- Presidente del Tribunal Constitucional
- Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura
- Fiscal de la Nación
- Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
- Presidente de la Asociación de Municipalidades
- Secretario Ejecutivo del Acuerdo Nacional

MIEMBROS CON VOZ PERO SIN VOTO (11)

- Contralor General (CGR)
- Defensor del Pueblo
- Director Ejecutivo del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)
- Presidente de la Asamblea Nacional de Rectores
- Presidente del Consejo Nacional para la Ética Pública (Proética)
- Presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
- Representante de los sindicatos laborales de Perú
- Representante de la Iglesia católica
- Representante de la Iglesia evangélica
- Director Ejecutivo del Consejo de Prensa Peruana
- Coordinador General de la CAN

Fuente: Ley 29976 de 2013, Ley que crea la Comisión de Alto Nivel.

Coordinación horizontal: Reunir a los actores clave del Sistema de Integridad Pública

- La CAN podría reforzarse incluyendo los actores clave mencionados arriba que en la actualidad no forman parte de la entidad, idealmente, previo al desarrollo del próximo Plan Nacional Anticorrupción 2017-2021.
- Para garantizar que las decisiones tomadas en la CAN surtan efecto y que los objetivos de política comunes se reflejen en acciones concretas, es preciso que en los planes operativos anuales de los miembros de la CAN se incluya el Plan Nacional Anticorrupción y otras decisiones tomadas por la Comisión.
- Para asegurar aún más el impacto y aumentar el compromiso de las instituciones que forman parte de la CAN, podría promoverse la realización

de debates y la toma de decisiones de carácter técnico al establecer dos subcomisiones o grupos de trabajo, uno dedicado a la prevención y otro, a la represión de la corrupción.

- Perú podría considerar ampliar el derecho a voto a otros miembros de la CAN, con el fin de aumentar el compromiso y la responsabilidad por las decisiones tomadas en la comisión por todos sus miembros.

Alcanzar a las regiones: Implantar sistemas de integridad pública en el nivel regional

- Perú podría promover el desarrollo de los planes regionales anticorrupción, cerciorándose en particular de que estos se elaboren de manera participativa e incluyan a actores clave que actualmente no participan en las CRA.

- Perú podría considerar desarrollar las competencias de los secretariados técnicos de las CRA y prever la transferencia de fondos del nivel nacional para apoyarlos.
- Perú podría considerar institucionalizar un mecanismo de coordinación eficaz entre la CAN y las CRA.
- Un mecanismo —por ejemplo, una plataforma intranet o reuniones comunes— podría servir para asegurar el intercambio de información y experiencia entre las CRA para mejorar el diseño y la puesta en marcha de los planes regionales anticorrupción.



FORTALECER LA ÉTICA PÚBLICA Y LA GESTIÓN DE CONFLICTOS DE INTERESES

Incorporar una cultura de integridad en el sector público requiere la definición de valores comunes a los cuales deberían apegarse todos los funcionarios públicos y la elaboración de estándares concretos de conducta que necesitan aplicar en su trabajo diario. Fijar valores y normas de conducta para los funcionarios públicos en un código de ética e implementarlos en forma activa es pertinente en particular en aquellas situaciones en las que puedan surgir conflictos de intereses. De hecho, si bien una situación de este tipo no entraña corrupción *per se*, sí aumenta el riesgo de que se presente un acto de corrupción. Por consiguiente, garantizar que los conflictos de intereses se identifiquen y gestionen en forma adecuada es uno de los primeros pasos para proteger la integridad del sector público y defender el interés público (véase la Gráfica 3).

Componentes básicos de la política de conflictos de intereses

Definir un enfoque de políticas para resolver los conflictos de intereses es parte esencial del contexto político, administrativo y jurídico de la administración pública de un país. Esta política no intenta cubrir cada situación en la cual pudiera surgir un conflicto de intereses; en cambio, está diseñada como una política general y una referencia práctica que es pertinente para un contexto social que cambia rápidamente.

GRÁFICA 3. COMPONENTES BÁSICOS DE LA POLÍTICA DE CONFLICTOS DE INTERESES



Fuente: OECD (2003), *Managing Conflict of Interest in the Public Sector: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD, París
www.oecd.org/gov/ethics/conflictinterest

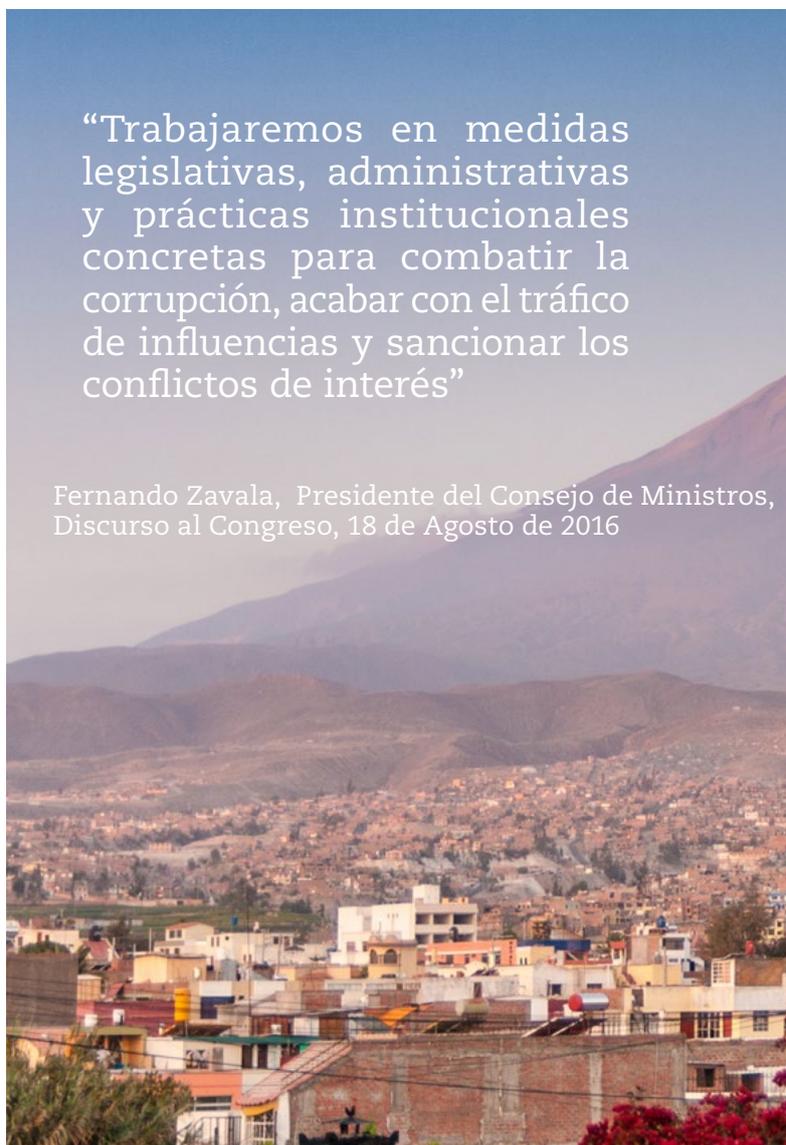


PRINCIPALES RESULTADOS Y RETOS

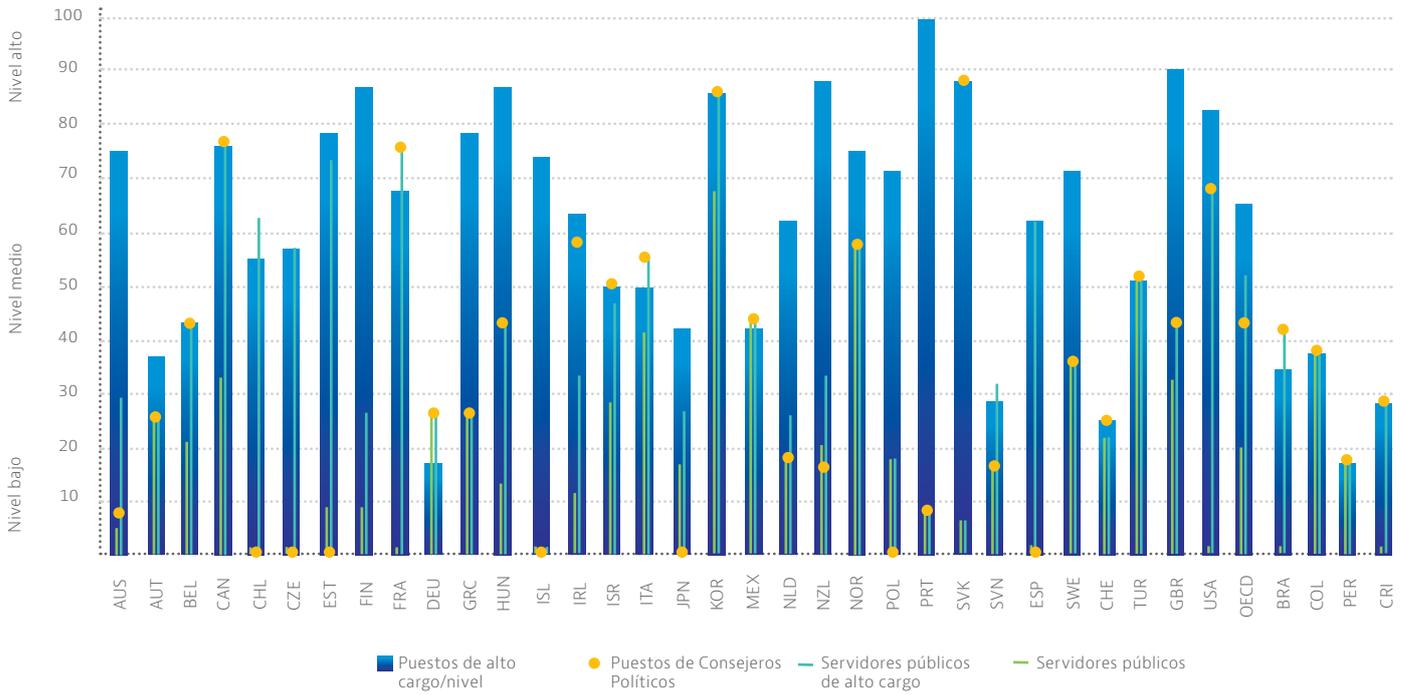
- La Ley del Código de Ética de la Función Pública de Perú establece un conjunto de principios, deberes y prohibiciones éticos aplicables a funcionarios públicos de los órganos de la administración pública. El Código de Ética aborda también la gestión de conflictos de intereses. Sin embargo, otras leyes incluyen disposiciones adicionales y la consecuente fragmentación del marco dificulta garantizar el cumplimiento y ofrecer una orientación clara a los funcionarios públicos.
- No resolver un conflicto de intereses al momento de su aparición, aceptar o mantener un interés privado prohibido, no informar sobre un conocido conflicto de intereses por parte de un colega y la ausencia de solución o gestión de conflictos de intereses se consideran violaciones del código, por las que se aplican sanciones disciplinarias. Sin embargo, las sanciones que acarrea la violación del Código de ética, aún no se encuentran claramente definidas.
- En la actualidad, la CAN, la CGR, la SGP y SERVIR tienen mandatos relacionados con la ética pública, y generan conciencia sobre sus valores u ofrecen formación en ética pública. Sin embargo, la coordinación entre estas instituciones es limitada, por lo que esta formación y orientación no se proporciona de manera sistemática en toda la administración pública. Asimismo, los funcionarios públicos de alto nivel no reciben la orientación adecuada, no se les utiliza como promotores internos de conducta ética, y no se atienden de forma explícita las áreas de riesgo específicas.
- Todos los funcionarios y servidores públicos deben presentar una declaración de ingresos y de bienes y rentas antes y después de asumir su puesto, así como actualizarla cada año (véase la Gráfica 4). La información requerida cubre los ingresos y los bienes, los ahorros y obligaciones, así como los ingresos y los bienes del cónyuge. Si bien la información presentada puede servir para detectar el enriquecimiento ilícito, no se incluye información adicional, como empleos externos, regalos y puestos previos, útiles para vigilar los conflictos de intereses. El proceso de auditoría de la CGR se ve abrumado por el gran número de declaraciones de bienes y carece de la competencia requerida para cotejar la información, por ejemplo, los datos fiscales, lo cual provoca que dicho proceso podría ser más eficaz.

“Trabajaremos en medidas legislativas, administrativas y prácticas institucionales concretas para combatir la corrupción, acabar con el tráfico de influencias y sancionar los conflictos de interés”

Fernando Zavala, Presidente del Consejo de Ministros,
Discurso al Congreso, 18 de Agosto de 2016



GRÁFICA 4. NIVEL DE TRANSPARENCIA Y DISPONIBILIDAD PÚBLICA DE INTERESES PRIVADOS EN EL PODER EJECUTIVO



Fuente: OECD Survey on Management of Conflict of Interest, 2014



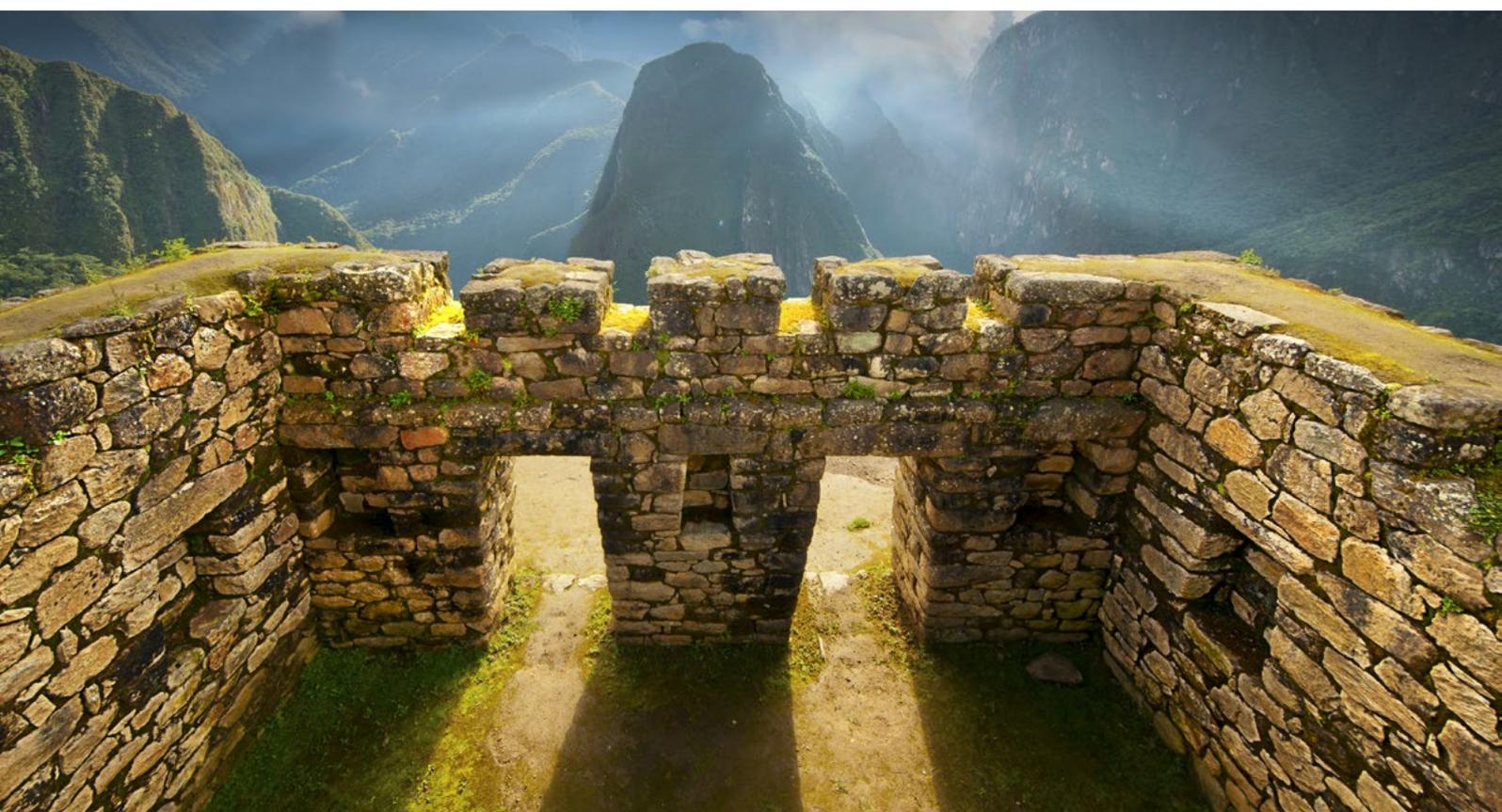
RECOMENDACIONES

Clarificar el marco institucional de ética pública y de gestión de conflictos de intereses

- Como objetivo a largo plazo, Perú podría considerar la creación de un solo marco de política para promover la ética y atender la gestión de las situaciones que impliquen conflictos de intereses; mientras tanto, Perú tendría que cerciorarse de que el Manual Nacional sobre Principios, Deberes y Prohibiciones Éticos de la función pública, desarrollado por la CAN, sea distribuido y utilizado de manera efectiva en todo el sector público peruano, al actuar en conjunto con la SGP, SERVIR y las oficinas de Recursos Humanos.
- Perú podría clarificar las funciones y responsabilidades de los órganos implicados en el desarrollo y el mantenimiento de las políticas de ética pública y conflictos de intereses, es decir, la SGP, SERVIR, la CGR y la CAN, y garantizar una coordinación eficaz entre ellos.

Proporcionar orientación sobre ética y conflictos de intereses

- Perú podría considerar instrumentar las funciones de orientación, asesoría y consultoría para resolver problemas éticos, al asegurar la participación de los funcionarios de alto nivel responsables de la ética y de la gestión de los conflictos de intereses en el servicio público dentro de cada organización.
- Perú podría considerar identificar políticas específicas de conflictos de intereses para categorías de funcionarios públicos calificadas como en riesgo debido a la naturaleza de su trabajo; por ejemplo, servidores públicos de alto nivel, reguladores del mercado financiero, auditores, funcionarios fiscales, asesores políticos, funcionarios de aduanas, inspectores del nivel central de gobierno y la oficina ministerial.



- Perú podría crear directrices y ejemplos prácticos de situaciones que impliquen conflictos de intereses, así como la manera de identificar y resolverlas.
- Perú podría considerar otorgar a SERVIR o a la SGP autoridad para garantizar que se emprenda en todos los niveles del gobierno un proceso de supervisión para promover estándares altos de conducta en el servicio público en general, generar indicadores claros y transparentes, evaluar la Ley del Código de Ética de la Función Pública y publicar informes anuales sobre los avances.

Concientizar y ofrecer formación

- Perú podría considerar implementar una campaña de concientización sobre ética pública en todos los departamentos y destacar la necesidad de distinguir entre formación y concientización entre sus varios actores.
- Perú podría considerar consolidar sus programas de formación dentro de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de SERVIR como el órgano principal, en coordinación cercana con las oficinas de Recursos Humanos, la SGP y la CGR.
- Perú podría considerar implementar formaciones innovadoras y focalizadas en la ética y la gestión de conflictos de intereses.
- Perú podría considerar el desarrollo de una evaluación de necesidades que ayude a priorizar y enfocar los programas de formación y mejorar su costo-eficiencia, prestando atención especial al desarrollo de directivos de alto nivel.
- Perú podría considerar establecer criterios claros y sistemáticos de violaciones y sanciones por infringir el código de ética y las regulaciones de conflictos de intereses.
- Podrían ampliarse los formatos de declaración para incluir información sobre puestos externos (remunerados y no remunerados), obsequios y empleos anteriores, de acuerdo con el nivel de riesgo del funcionario. Podría revisarse el círculo de funcionarios públicos al establecer como obligatorias las declaraciones de bienes para funcionarios públicos de alto nivel y aquellos que ocupen puestos en situación de riesgo.
- Perú podría apuntalar la función de la CGR para auditar las declaraciones de bienes al otorgarle mayores facultades de cotejar la información necesaria para auditar las declaraciones mediante acuerdos con los órganos fiscales y financieros.

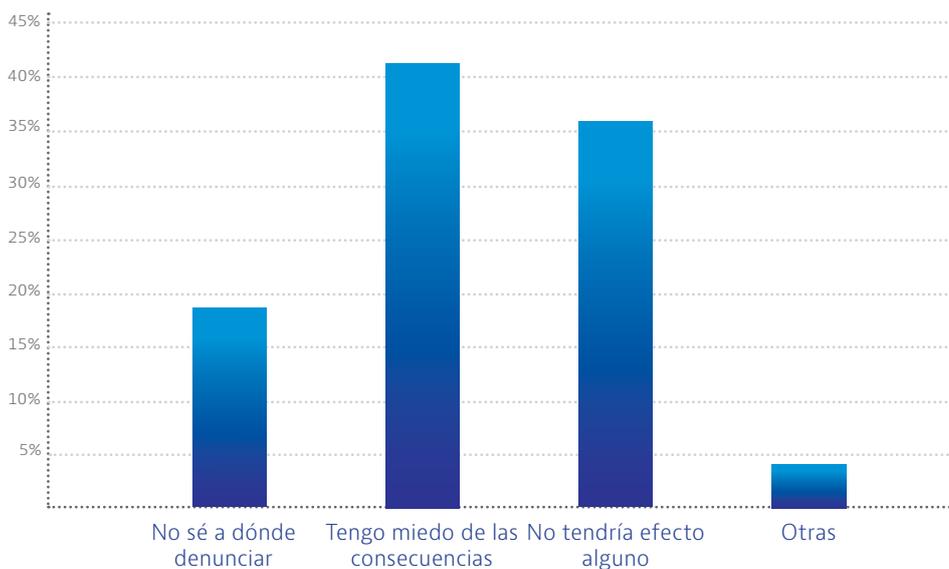
Garantizar la eficacia en el control, el monitoreo y la evaluación

- Perú podría considerar diseñar herramientas y procedimientos para un monitoreo y evaluación eficaces, que incluyan encuestas, revisiones de la orientación que se proporciona sobre el código y datos estadísticos sobre acciones disciplinarias y declaraciones.

IMPLEMENTAR LA PROTECCIÓN DE DENUNCIANTES

La denuncia es considerada como la última línea de defensa para proteger el interés público. Fijar reglas y procedimientos claros para informar sobre violaciones a los estándares de integridad y asegurar la protección contra todo tipo de trato injustificado como resultado de una denuncia son medidas de una esencial importancia para cultivar una cultura de integridad. Los programas de apoyo de una cultura organizacional abierta deberían complementarse con la dotación de canales alternativos para denunciar supuestas violaciones a los estándares de integridad, incluyendo, cuando sea apropiado, la posibilidad de informar de manera confidencial a un órgano con el mandato y la capacidad de realizar una investigación independiente.

GRÁFICA 5. RAZONES POR LAS QUE LOS PERUANOS PUEDEN OPTAR POR NO DENUNCIAR IRREGULARIDADES



Fuente: Transparency International, 2013, Global Corruption Barometer

PRINCIPALES RESULTADOS Y RETOS

- Perú cuenta con una ley de protección a denunciantes especializada, la cual se diseñó para proteger a funcionarios públicos, pero también a ciudadanos que denuncian irregularidades

cometidas en una entidad pública. Pese a contar con una naturaleza especializada y abarcar un amplio espectro, la ley no define lo que constituye una denuncia protegida, por lo que pone en peligro la claridad y la confianza del público en el proceso. Igualmente, si bien el marco legislativo proporciona una amplia cobertura desde una

perspectiva subjetiva, que incluye la protección de antiguos servidores públicos, no cubre otras categorías delicadas como los posibles solicitantes de empleo y los aprendices.

- En el estudio se reconoce que los denunciantes en Perú están protegidos del despido injustificado por parte de su empleador como resultado de su denuncia. Sin embargo, el marco legal no establece sanciones penales en caso de que se presenten represalias (o la amenaza de ejercer estas represalias) en contra de los denunciantes. Asimismo, encuestas muestran que los peruanos justifican su decisión de no denunciar por temor a las consecuencias o porque no esperan que sus denuncias cambien la situación (Gráfica 5). La legislación presenta otra brecha relativa a los criterios en los que se basa la decisión de emprender una investigación, lo cual no se estipula ni se define con claridad en el régimen jurídico actual.
- Perú ha adoptado disposiciones expresas en sus leyes para garantizar que se disponga de medidas de concientización. No obstante, dichas medidas parecieran no implementarse de manera efectiva en la práctica, y no hay un plan de comunicación estratégico. Como resultado, el estudio muestra que la concientización relativa a la ley y al Sistema Nacional de Atención a Denuncias (SINAD) entre los funcionarios públicos peruanos es mínima.
- Por último, Perú aún no ha evaluado si los mecanismos en vigor cumplen los objetivos para los cuales fueron implementados hace cinco años. A la vez, no hay un mecanismo basado en evidencias en vigor para evaluar la eficacia del sistema de denuncia en su conjunto.

RECOMENDACIONES

Apuntalar las protecciones

- Perú podría aclarar cuál es el contenido que se considera merecedor de una denuncia protegida y cerciorarse de que los denunciantes no aporten información que se aparte de ese contenido, situación que podría exponerlos a riesgos innecesarios y sobrecargar el sistema de recepción de denuncias con casos que no aplican.
- Perú podría considerar ofrecer parámetros base en torno a los que se tomará la decisión de impulsar investigaciones, y aclarar que las denuncias que no den pie a una investigación plena o a una acción judicial igualmente podrían calificar para recibir protección legal.
- Perú podría trabajar para evitar la futura marginación profesional de los denunciantes al realizar campañas de concientización, permitir a los denunciantes que han sufrido represalias indemnizarse de los daños sufridos por pérdidas de posibles ingresos, y contratar en forma equitativa a los funcionarios públicos con base en sus méritos y su compromiso con el interés público.
- Perú podría considerar declarar al ejercicio o la amenaza de emprender represalias como un delito conforme a la ley peruana.
- Perú podría considerar proporcionar canales alternativos formalizados a través de los cuales las personas puedan denunciar, con opciones internas y externas que operen en conjunto, para que los posibles denunciantes puedan elegir dónde presentar sus denuncias.

Aumentar la responsabilidad de los receptores de informes de denuncia

- Perú podría considerar establecer criterios que orienten a los investigadores respecto a si los alegatos de una denuncia ameritan una investigación completa, con el fin de promover la uniformidad, evitar prejuicios y optimizar el uso de recursos internos.
- Perú podría considerar poner en marcha mecanismos de seguimiento para mantener a los denunciantes informados de los resultados de su denuncia, fomentando así la responsabilidad.

Concientizar

- Con el fin de poner en práctica la ley, Perú podría considerar promover una amplia estrategia de comunicación y emprender programas de mayor concientización a través de varios canales.
- Perú podría involucrar a la sociedad civil como una forma eficaz de aplicar medidas de concientización.

Llevar a cabo evaluaciones y aumentar el uso de indicadores

- Perú podría considerar revisar su legislación de protección a denunciantes para evaluar sus fines, su puesta en marcha y su eficacia.
- Perú podría considerar recoger de modo sistemático datos e información, como otro medio de evaluar la eficacia de su sistema de denuncia.



“Si se quiere un país moderno,
una nación más honesta, es
necesario que toda la sociedad
se levante para luchar contra
la corrupción”

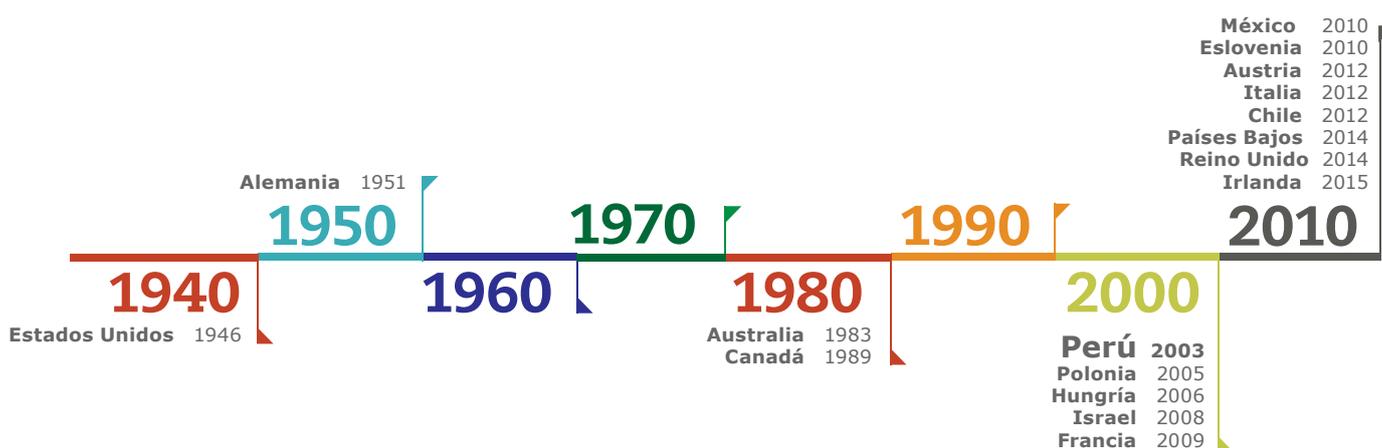
Pedro Pablo Kuczynski
Mensaje del Presidente del Perú a la Nación
28 de Julio de 2016



SENTAR LAS BASES PARA UN CABILDEO TRANSPARENTE Y FORMAL

El cabildeo es un hecho en la vida pública de los países en democracia. Tiene el potencial de promover la participación democrática y puede aportar a los encargados de tomar decisiones valiosos conocimientos y datos, así como facilitar el acceso de las partes interesadas al desarrollo y la instrumentación de políticas públicas. Sin embargo, a menudo es percibida como una actividad opaca de dudosa integridad, que puede generar influencia indebida, competencia desleal y en la captura de las políticas públicas, en detrimento de una formulación de políticas equitativa, imparcial y eficaz. Por consiguiente, proteger la integridad y transparencia del cabildeo es una condición importante para el funcionamiento eficaz del Estado y para asegurar la confianza del público en el gobierno.

GRÁFICA 6. CRONOLOGÍA DE LA REGULACIÓN DEL CABILDEO



Fuente: *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, París.

PRINCIPALES RESULTADOS Y RETOS

- Perú ha sido pionero en América Latina en la regulación del cabildeo (véase la Gráfica 6). La ley establece que los cabilderos que representen intereses de terceros deberán registrarse oficialmente para que se les permita emprender actividades de cabildeo, y presentar un informe cada seis meses. Sin embargo, en la práctica, Perú tiene dificultades para implementar de manera

efectiva esta regulación y sólo unos cuantos cabilderos están registrados. En particular, la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), responsable de llevar el registro, carece de los recursos y del poder necesario para asegurar un cumplimiento con las reglas.

- En el estudio se concluye que en Perú el cabildeo se percibe ampliamente como corrupción, si no se le equipara con esta. En general, los ciudadanos no

confían en las actividades llevadas a cabo por los cabilderos, debido a la deficiente transparencia de estos procesos. Asimismo, parece no entenderse que el cabildeo es una forma de participación política y, como tal, parte integral de una democracia, aunque requiere una regulación, supervisión y transparencia adecuadas para mitigar los riesgos de una influencia indebida en las decisiones públicas.

- A la vez, en la actualidad no hay una formación específica para funcionarios públicos sobre cómo ocuparse del cabildeo. No muchos saben que hay una ley al respecto. De igual forma, no se cuenta con cursos de formación o estrategias de sensibilización específicos para alentar al sector privado a asumir su parte de la responsabilidad, y no se explica a los ciudadanos la importancia de un cabildeo transparente y responsable.

Implementación y cumplimiento de las regulaciones sobre cabildeo

- En la actualidad, no hay claros beneficios para aquellos cabilderos que se registren. Por consiguiente, Perú podría considerar proporcionar incentivos positivos a los cabilderos para que se enrolen, reduciendo la carga administrativa implicada en registrarse y presentar informes, y eliminando la necesidad de proporcionar una constancia de la ley de cabildeo.
- Perú podría considerar revisar el título VI de la Ley sobre Cabildeo, otorgando la facultad de sancionar a la futura ANTAI y al mismo tiempo asegurar su aplicación para todos los funcionarios públicos; el Tribunal Administrativo Especial previsto en la Ley sobre Cabildeo que nunca se estableció podría incorporarse al Tribunal Administrativo de Transparencia, que será creado con la ANTAI.

RECOMENDACIONES

El marco institucional peruano para regular el cabildeo

- Perú ha sido pionero en implementar una ley de cabildeo en América Latina y en el mundo entero, pero, de momento, sus regulaciones no operan en la práctica.
- Perú podría considerar remitir las responsabilidades de registro y políticas de cabildeo a la futura ANTAI.

Fomentar la transparencia en el cabildeo

- Es conveniente garantizar un acceso fácil y transparente al registro y a extractos de los informes, con el fin de reducir los problemas reales o percibidos de tráfico de influencias por parte de los cabilderos. Perú requerirá encontrar un nivel operable de declaración pública que equilibre la privacidad y los derechos de acceso a la información.
- Perú ha avanzado en lo que respecta a aumentar la transparencia en la interacción entre los actores de los sectores público y privado mediante otras reglas complementarias y podría continuar en este camino al optimizar los Portales de Transparencia y su uso.

Formación y concientización

- Con la finalidad de modificar la percepción negativa del público respecto al cabildeo, Perú podría considerar realizar campañas públicas en las que se explique el funcionamiento del cabildeo transparente y la importancia de su regulación.
- Perú podría considerar crear conciencia y ofrecer formación específica a funcionarios públicos en torno a el cabildeo; por ejemplo: desarrollar directrices sobre cómo manejar reuniones con cabilderos o actores del sector privado, así como la organización de informes específicos sobre las regulaciones en vigor.
- En particular, Perú podría considerar concientizar sobre la importancia de la autorregulación en el sector privado, y alentar a las empresas a asumir su rol como responsables del refuerzo de la integridad.

Revisar la eficacia del marco de cabildeo

- Perú podría considerar realizar una revisión sistemática de sus reglas y directrices de cabildeo para identificar brechas de implementación y oportunidades de mejora. Una posible forma de efectuar evaluaciones podría ser mediante la consulta pública.



MEJORAR EL MARCO DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO

La función que el dinero desempeña en la política es ambigua, como un arma de doble filo. El dinero puede servir como canal para que los ciudadanos apoyen a los partidos políticos y los candidatos que representen sus intereses y sus ideales, y también puede permitir a los actores políticos comunicarse con eficacia con sus bases y conformar el debate público. Sin embargo, el dinero puede ser utilizado por intereses particulares para capturar al sistema político y debilitar el carácter incluyente del proceso político. Poner en práctica la transparencia, controles adecuados y equilibrar el financiamiento público y privado de los partidos políticos y las campañas electorales, es, por tanto, una palanca de política que resulta clave para mitigar el riesgo de captura, así como para proteger la legitimidad de los procesos democráticos que apuntala el desarrollo económico.



PRINCIPALES RESULTADOS Y RETOS

- Se percibe que en Perú prevalece el riesgo de captura de la política mediante el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales. Esta inquietud parece reflejarse en el bajo nivel de confianza del público en los partidos políticos del país. De acuerdo con una encuesta de Latinobarómetro, en 2015, más de 70% de los peruanos que contestaron la encuesta tenían poca o ninguna confianza en los partidos políticos.
- Es recomendable incorporar iniciativas para combatir el financiamiento ilícito y las aportaciones provenientes de fuentes cuestionables a un programa de reforma integral para fortalecer la transparencia de donantes y aportaciones, cumplimiento y supervisión de las campañas y los gastos de los partidos políticos, así como sancionar violaciones.
- A pesar de la reciente reforma del marco jurídico para el financiamiento político en el Perú, el país aún afronta dificultades para implementar con

eficacia este marco. En particular, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) carece de recursos y poder para garantizar el cumplimiento de las reglas y regulaciones existentes, especialmente en las regiones.

RECOMENDACIONES

El marco jurídico peruano para financiar partidos políticos y campañas electorales

- Perú podría esforzarse para garantizar que el programa de financiamiento público contenido en la Ley sobre Organizaciones Políticas se cumpla con eficacia.
- Perú podría considerar prohibir o reducir las donaciones anónimas.

Mejorar la transparencia y la integridad, así como desarrollar competencias

- Perú podría considerar reforzar la transparencia del financiamiento privado garantizando el acceso público a los informes realizando inspecciones aleatorias de las actividades de campaña orientadas a evaluar mejor las actividades y los gastos reales de la campaña, con el fin de detectar con mayor eficacia el financiamiento ilícito y no declarado.
- Perú podría considerar reforzar las facultades de la ONPE para demandar documentos, materiales o testigos de apoyo adicionales relacionados con los informes financieros, así como los recursos humanos y técnicos necesarios para llevar a cabo investigaciones eficientes.

- Para prevenir el abuso de recursos estatales por parte de los partidos políticos y las campañas electorales, Perú podría considerar aumentar el uso de actividades educativas y de concientización.

Garantizar el cumplimiento

- Perú podría considerar la creación de un mecanismo de presentación de informes para permitir a los ciudadanos registrar presuntas violaciones de las regulaciones de financiamiento de campañas.
- Perú podría considerar fortalecer las sanciones en general para garantizar la disuasión eficaz de actividades prohibidas.
- Perú podría considerar fortalecer la asistencia técnica mediante una formación personalizada y guías amigables para el usuario destinadas a los dirigentes de los partidos.

GARANTIZAR UN MARCO SÓLIDO DE CONTROL INTERNO Y GESTIÓN DE RIESGOS

Contar con un marco sólido y eficaz de control interno y gestión de riesgos resulta esencial para proteger la integridad en las organizaciones del sector público, dado que garantiza un entorno de control con objetivos claros y proporciona un nivel razonable de confianza en la eficiencia, el desempeño y el cumplimiento de leyes y prácticas por parte de una organización. Para lograrlo, la buena práctica internacional muestra que el control interno y la gestión de riesgos tendrían que convertirse en parte integral de las operaciones cotidianas, y no percibirse e instrumentarse como un ejercicio aislado.

CUADRO 2. ASIGNACIÓN DE FUNCIONES ENTRE LAS PARTES INTERESADAS DE CONTROL Y AUDITORÍA, SEGÚN EL MODELO DE TRES LÍNEAS DE DEFENSA Y ASEGURAMIENTO



Fuente: Adaptado de la presentación del Institute of Internal Auditors (IIA): Three Lines of Defence Model, Assurance Maps, PIC EU-28ª Conferencia 2015

PRINCIPALES RESULTADOS Y RETOS

- El Sistema Nacional de Control Interno (SNC) de Perú es dirigido por la CGR, la cual es la Institución Superior de Auditoría (ISA) del país. En el seno de

las instituciones públicas, los Órganos de Control Institucional (OCI) son responsables del control y la auditoría internos. Las regulaciones, normas y directrices peruanas están estructuradas de acuerdo con los estándares internacionales pertinentes. Sin embargo, Perú aún afronta

dificultades para plasmar su sólido marco en la práctica y acotar la brecha en su implementación.

- De hecho, hay varios retos para alcanzar un sistema eficaz de control interno y gestión de riesgos en el Perú. En primer lugar, este ejercicio es considerado como una rutina burocrática y administrativa. En segundo lugar, no hay una clara asignación de funciones y responsabilidades relativas a procesos de control interno y gestión de riesgos, lo cual limita el ejercicio a un ejercicio aislado. En tercer lugar, la gestión de riesgos es llevada a cabo por los OCI y las unidades administrativas, y la participación de las unidades operativas, que son las dueñas de los riesgos, es escasa. Asimismo, actualmente el marco de gestión de riesgos y control interno de Perú no incluye una política de gestión de fraudes especial.
- El estudio también identificó un conjunto de deficiencias que obstaculizan un sistema eficaz de control interno: no hay señales claras de los niveles de alta dirección; los objetivos de las entidades tienden a definirse en forma vaga; los sistemas de información no han alcanzado la madurez; la fijación de indicadores pertinentes y la medición del desempeño son limitadas; las actividades de concientización acerca de los beneficios del control interno y la gestión de riesgos son también escasas, y los programas de desarrollo de competencias y formación requieren mejorar aún más. Estos retos son aún mayores a nivel regional.
- La actual incorporación de los OCI a la estructura de la CGR afronta dos retos diferentes pero interconectados. En primer lugar, hay confusión dentro de las entidades respecto a las funciones y las responsabilidades de su propio personal y del personal de los OCI en lo que concierne al control interno y la gestión de riesgos según el modelo

de tres líneas de defensa (véase el Cuadro 2). En segundo lugar, la función exacta de una auditoría interna independiente no parece estar desarrollada con claridad, según las principales prácticas de los países miembros de la OCDE.

RECOMENDACIONES

Reforzar el marco de Control Interno y Gestión de Riesgos de Perú

- Perú podría cerrar la brecha entre el marco conceptual de control interno y gestión de riesgos y la implementación a nivel de entidad, aplicando funciones y actividades de control interno, incluyendo la gestión de riesgos, como parte integral de los procesos de operación, gobernanza y gestión (por ejemplo, planificación, toma de decisiones, monitoreo y evaluación).
- Perú podría integrar las funciones de control interno y gestión de riesgos en reformas de

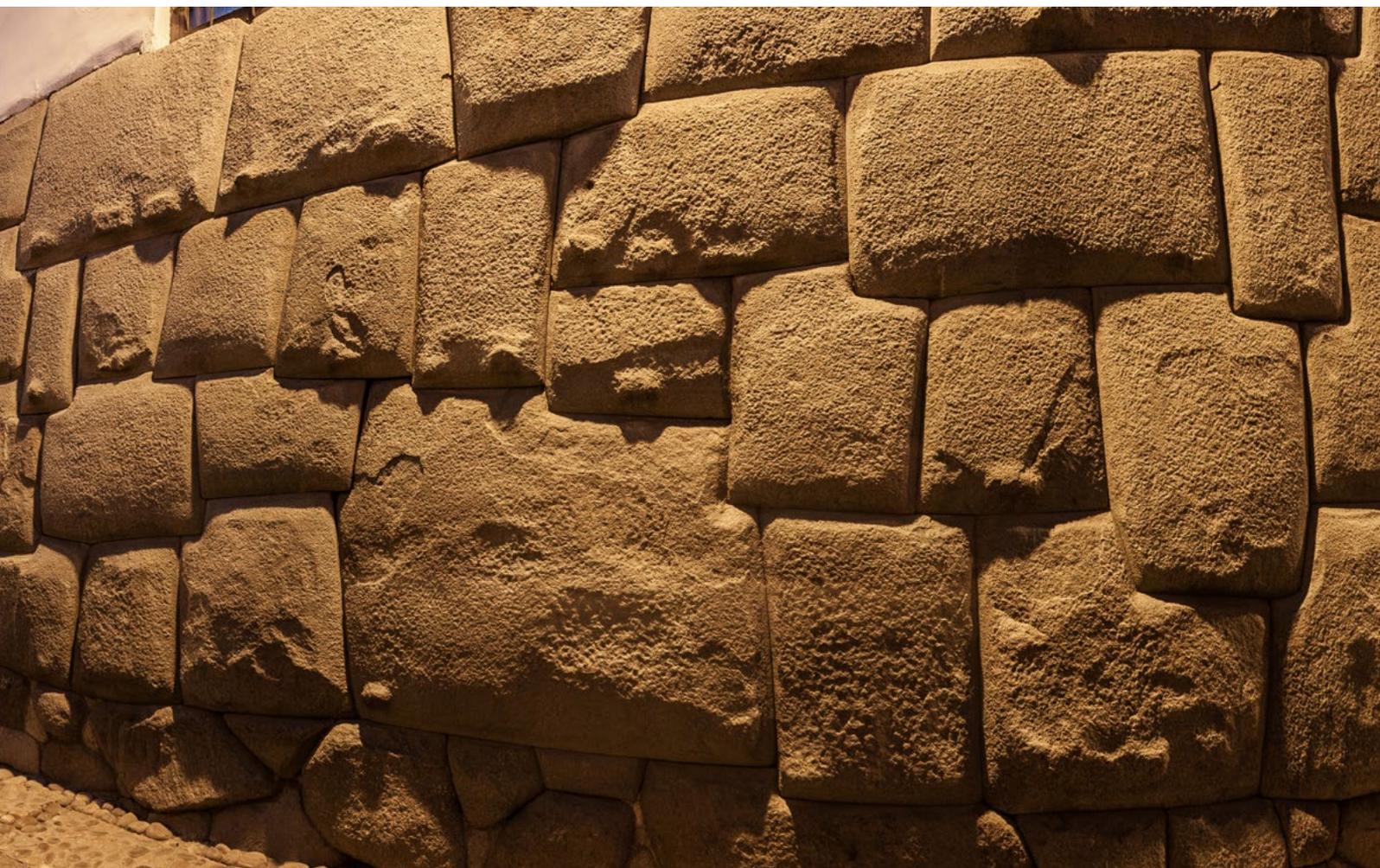


gestión pública, al reforzar y formalizar la cooperación entre instituciones del SNC con instituciones públicas clave. Dichas funciones podrían vincularse con iniciativas y políticas como el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (Plan Bicentenario), la gestión basada en resultados, las reformas de gestión pública, los planes fiscales de mediano plazo y la descentralización.

- Perú podría considerar mejorar la puesta en marcha del análisis de la autoevaluación del sistema de control interno mediante el fortalecimiento de la conciencia y conocimientos individuales, y el desarrollo de competencias y capacidades de todos los jefes de departamentos y direcciones, así como de los empleados en puestos clave.

Asignar funciones y responsabilidades y separar las obligaciones en la función de control interno

- Perú podría trabajar en determinar y asignar las diversas funciones y responsabilidades respecto al control interno y la gestión de riesgos mediante la separación clara de las políticas de control financiero y de gestión, y los procedimientos de la función de auditoría interna.
- Perú podría rediseñar la función y las operaciones de los OCI, centrarse en la consultoría y apoyo para la alta dirección, garantizar la idoneidad de los procesos de control interno para mitigar riesgos y cerciorarse de que los gerentes y el personal de las entidades gubernamentales participen en forma activa en las actividades de control y gestión de riesgos. A su vez, a modo de reflejar este cambio los OCI podrían denominarse Oficinas de Auditoría Interna y Aseguramiento (OAIA).



- Perú podría explorar maneras prácticas de mejorar y estandarizar la coordinación entre las partes interesadas, garantizar la armonización de estándares e instrumentos metodológicos, asignar funciones y responsabilidades claras, separar las tareas y proteger la independencia y la objetividad institucionales e individuales en el área de auditoría y control externos e internos.
- La eficacia del marco de control interno y gestión de riesgos, incluidos la concientización sobre el valor agregado del control interno entre la alta dirección y el fortalecimiento de la independencia y objetividad de la función de auditoría interna, podría beneficiarse de la implantación de consejos o comités independientes de auditoría y riesgo.

Respaldar las reformas de integridad y anticorrupción

- Perú podría explorar soluciones para desarrollar un entorno óptimo de control interno basado en la integridad y la transparencia. Es fundamental garantizar la aplicación de los valores éticos de manera coherente en todos los procesos y procedimientos organizacionales. Asimismo, podría supervisarse y evaluarse la madurez del entorno de control interno, incluidos los aspectos estructurales y conductuales.
- Perú podría considerar diseñar una política especial de gestión de riesgo de corrupción, que incluya actividades específicas de mapeo y evaluación, con la finalidad de apoyar a las entidades gubernamentales en su misión de instrumentar controles para prevenir, detectar y responder con eficacia a planes y actos de corrupción.



SIMPLIFICAR Y REFORZAR EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO ADMINISTRATIVO PARA FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Un marco eficaz de integridad del sector público incluye no sólo fundamentos para definir, sostener y supervisar la integridad, sino también respuestas adecuadas a todas las presuntas violaciones de los estándares de integridad pública por parte de funcionarios públicos y todos aquellos implicados en las violaciones. Si se aplican en forma transparente, oportuna y objetiva, las medidas disciplinarias pueden dar credibilidad a las reglas y marcos de integridad de los gobiernos, servir para fortalecerlos y ayudar a inculcar valores de integridad en las personas y las organizaciones como normas culturales.

PRINCIPALES RESULTADOS Y RETOS

- El régimen disciplinario administrativo aplicable a la mayoría de los servidores civiles y empleados públicos peruanos consiste de dos sistemas que coexisten: el régimen administrativo disciplinario, regulado por la Ley del Servicio Civil (SERVIR), y el régimen administrativo funcional, instituido por la CGR. Esto plantea varios riesgos para la eficacia y la equidad procesal del mecanismo de aplicación general para irregularidades y corrupción, ya que una sola falta cometida por un servidor público puede, en teoría, ser atendida por ambos regímenes.
- El estudio detectó también que la capacidad de las instituciones públicas y sus respectivas unidades de Gestión de Recursos Humanos (GRH) en relación con asuntos disciplinarios es incipiente y requiere fortalecerse.
- Si bien el actual marco jurídico, en su faz formal, previene la violación del principio de *non bis in idem* en relación con procedimientos penales y administrativos, en la práctica se carece aún de claridad respecto a la coincidencia entre los regímenes, en particular entre los órganos de GRH de las instituciones públicas.
- En relación con el estatuto de limitaciones, el cual restringe la cantidad de tiempo durante el cual un funcionario puede ser pasible de una sanción, el reto en Perú es evitar el riesgo de que los casos administrativos se desechen sin realizar la debida investigación o trámite, y que, en consecuencia, el efecto disuasorio para los posibles infractores pueda disminuir.
- Por último, la información recogida sobre las sanciones disciplinarias impuestas no permite la realización de una evaluación integral de ambos sistemas, lo cual pone en peligro el uso de dicha información para demostrar el compromiso con la integridad y mejorar el diseño y la puesta en marcha de políticas de integridad.

RECOMENDACIONES

Hacia un régimen disciplinario administrativo más coherente

- En el mediano a largo plazo, con el fin de reducir aún más la impunidad y proteger los derechos de los acusados, Perú podría considerar mutar a un régimen administrativo disciplinario con un único catálogo de infracciones con sus sanciones correspondientes, y una definición más clara de las jurisdicciones y responsabilidades de SERVIR, la CGR y los tribunales respectivos.
- Para lograr un régimen administrativo más coherente en el largo plazo requerirá medidas inmediatas en el corto plazo. Como prioridad, para preparar el camino hacia reformas futuras, se precisa una coordinación y una comunicación más fuertes bajo los auspicios de la CAN, así como programas más ambiciosos de desarrollo de capacidades.

Cerrar brechas para prevenir la impunidad

- En el corto plazo, la legislación y los procedimientos actuales podrían aclararse y adaptarse para garantizar una mejor coordinación entre las autoridades responsables de procedimientos penales y administrativos relacionados con funcionarios públicos.
- En el corto plazo, podría revisarse el estatuto de limitaciones sobre infracciones disciplinarias, con miras a fortalecer la disuasión contra las faltas.

Medir el desempeño para documentar mejor las estrategias de integridad y aplicación

- Indicadores de desempeño clave, estandarizados y disponibles para el público, sobre el funcionamiento del régimen unificado (o en el corto plazo, de ambos regímenes), aportarían valiosa evidencia para evaluar, informar a la sociedad civil y mejorar no sólo los mecanismos de aplicación, sino también la estrategia generalizada de integración.



MEJORAR EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL PARA GARANTIZAR LA INTEGRIDAD

En caso de que los procesos preventivos e internos fallen, hay que garantizar mecanismos de rendición de cuentas y cumplimiento que aporten respuestas adecuadas a todas las presuntas violaciones de los estándares de integridad pública por parte de los servidores públicos y todas las personas implicadas en las infracciones. Para este propósito, es esencial fijar un sistema de justicia penal independiente, coordinado y entrenado, con la capacidad de sancionar con eficacia los delitos contra la administración pública, como extorsión, desfalco, fraude, malversación, soborno, abuso del cargo, tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito.

PRINCIPALES RESULTADOS Y RETOS

- Varios órganos participan en el sistema judicial de Perú (la Fiscalía de la Nación [FN], los procuradores especialistas en anticorrupción del Ministerio de Justicia, el Poder Judicial, la Policía Nacional y la CGR). Si bien se dispone de mecanismos de coordinación, como el Acuerdo Marco de Cooperación Interinstitucional, se puede mejorar la coordinación real y la cooperación depende en gran medida de las personas involucradas.
- La independencia del Poder Judicial y de la FN se garantiza en la Constitución peruana. Los jueces y fiscales son seleccionados, nombrados y confirmados por un órgano constitucional independiente (el Consejo Nacional de la Magistratura o CNM) tras un proceso público de selección y una evaluación individual. Pero, pese a estas disposiciones y mecanismos reglamentarios, la independencia de una influencia indebida es un reto importante en el sistema de justicia penal del Perú, en particular respecto al Poder Judicial. Entre otras, el amplio uso de jueces y fiscales provisionales es una amenaza a la independencia de facto.
- En la actualidad se observa un grado razonablemente alto de especialización en todos los órganos de investigación, procuración y justicia de Perú. Sin embargo, el país se encuentra gradualmente implementando un sistema mediante el cual los casos se asignarán a los fiscales de manera aleatoria, medida que aumentará el reto para gestionar adecuadamente los conocimientos y la experiencia específicos. El uso eficaz de la especialización puede verse también obstaculizado porque, a partir de mediados de 2015, se requiere un nuevo criterio para transferir casos a la unidad especializada de la FN (la participación del crimen organizado) junto con los ya existentes (gravedad, complejidad y tener implicaciones a nivel nacional).
- Además, la aplicación en términos penales de las leyes anticorrupción fue afectada por la falta de recursos humanos y financieros en todos los órganos implicados. Si bien el presupuesto de la FN casi se duplicó entre 2008 y 2012, si se considera la carga de trabajo que requiere

la investigación, ni el personal de la fiscalía ni el administrativo son suficientes. La falta de recursos financieros adecuados también restringe la cantidad de formación disponible, en especial en el nivel regional. Preocupante en particular resulta la aguda falta de experticia interna o de acceso a expertos especializados en las áreas de contabilidad, ingeniería y procuración pública (peritos), sobre todo en el nivel regional, ya que a menudo los casos de corrupción son complejos desde el punto de vista financiero y requieren conocimientos específicos para garantizar la eficacia de la investigación.

RECOMENDACIONES

Mejorar la independencia, la cooperación y la coordinación

- Adoptar claros procedimientos escritos o acuerdos de entendimiento entre la FN, la Policía Nacional (DIRCOCOR), el Ministerio de Justicia, SERVIR y la CGR para requerir y garantizar la cooperación sistemática y continua entre los órganos pertinentes sobre casos de corrupción bajo jurisdicción penal.
- Utilizar las CRA para intercambiar información y conocimientos entre oficinas y entre regiones sobre casos, retos y éxitos específicos. Considerar formaciones conjuntas interinstitucionales y en todos los órganos al utilizar las CRA como foros para sesiones de formación sobre diferentes aspectos de investigación y enjuiciamiento de la corrupción.



- Considerar celebrar reuniones mensuales entre representantes de la FN y el CNM, en las cuales los representantes puedan debatir, de manera confidencial y privada, cualquier preocupación respecto a la interferencia política en nombramientos judiciales o casos en curso para cerciorarse de detectar y sancionar esta conducta.
- Ofrecer formación y concientización periódicas a la Magistratura y a otros empleados de la corte sobre conducta ética, complementadas por mecanismos de respaldo para buscar información relativa a la corrupción. Asegurarse de que estos esfuerzos reciban un apoyo abierto y continuo de los funcionarios de alto nivel del gobierno y del Poder Judicial.

Aumentar la capacidad mediante la especialización, la inversión de recursos y la formación

- Garantizar que la asignación de casos tome en cuenta la experiencia, los conocimientos y/o la formación del fiscal, evitando, a su vez, posibles conflictos de intereses.
- Considerar poner en marcha un conjunto más flexible de criterios o dejar algún margen de discrecionalidad para decidir qué casos se transferirán a las oficinas nacionales especializadas de la FN y la Sala Penal Nacional.
- Explorar maneras de garantizar que a los casos le sean asignados los recursos adecuados de la FN.
- Implementar medidas urgentes para reducir el número de vacantes en la Magistratura y la FN para eliminar el uso de jueces y fiscales provisionales, y aumentar, en el mayor grado posible, la continuidad del personal de investigación para casos específicos, lo que incluye jueces y fiscales.
- Proporcionar guía y formación anual a la Magistratura y los fiscales sobre delitos de corrupción, y temas y asuntos pertinentes (como por ejemplo la contratación pública). Considerar implantar un programa informal de tutoría mediante el cual los fiscales y/o miembros de la Magistratura puedan solicitar asesoría de otros fiscales o jueces con experiencia en casos de corrupción.
- Incrementar el suministro de formación y orientación conjuntas a los fiscales y a la Policía sobre técnicas de investigación pertinentes para investigaciones sobre corrupción, en particular obtener y analizar información fiscal y financiera. Tomar medidas para reducir la rotación de personal de la Policía (específicamente la DIRCOCOR), con el fin de mantener la capacidad y los conocimientos expertos y desarrollar confianza.

CRÉDITOS FOTOGRÁFICOS:

Portada: © terekhov igor / Shutterstock.com
p.5: © Christian Vinces / Shutterstock.com
p.7: © Christian Vinces/ Shutterstock.com
p. 9: © Skreidzeleu/ Shutterstock.com
p.10-11: © Karel Cerny / Shutterstock.com
p.12: © Jerome Stubbs / Shutterstock.com
p.16-17: © Atosan / Shutterstock.com
p.20-21: © Christian Vinces / Shutterstock.com
p.24-25: © Christian Vinces / Shutterstock.com
p.26: © NK / Shutterstock.com
p.29: © Christian Vinces / Shutterstock.com
p.31: © sharptoyou / Shutterstock.com

¿QUÉ SON LOS ESTUDIOS SOBRE INTEGRIDAD?

Los Estudios sobre Integridad de la OCDE ayudan a los encargados de la formulación de políticas públicas a mejorar estas, adoptar buenas prácticas y poner en marcha principios y estándares establecidos. En ellos se comparan experiencias y buenas prácticas de países miembros y no miembros de la OCDE. Los Estudios sobre Integridad proponen acciones para que los gobiernos mejoren su sistema de integridad pública con base en un análisis exhaustivo de sus estructuras, instrumentos y procesos, con el fin de promover un sector público más limpio. Se pone particular atención a la evaluación de la eficacia de sus sistemas de gestión de integridad y se detallan opciones alternativas para atender áreas “en riesgo”. Durante el proceso de revisión, la OCDE organiza talleres y debates sobre políticas con expertos y funcionarios de instituciones homólogas de los países de la OCDE, así como del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE y sus redes afiliadas.

PARA MÁS INFORMACIÓN

Comuníquese con GOVintegrity@oecd.org
O visite www.oecd.org/gov/ethics/

 [@OECDgov](https://twitter.com/OECDgov)