

Capítulo 2

Promover un sistema de integridad coordinado e integral en el Perú

Este capítulo examina las disposiciones institucionales para la integridad establecidas en el Perú tanto a nivel central como regional. En primer lugar, se analiza la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción o CAN, órgano oficial encargado de guiar el sistema de integridad pública. El análisis se centra en la capacidad de la Comisión para cumplir su mandato, su independencia de la injerencia política, la disponibilidad de personal especializado y capacitado y la adecuación de los recursos y poderes a su disposición. En segundo lugar, este capítulo se centra más específicamente en el mandato fundamental de la CAN, que es promover la coordinación horizontal entre las diferentes instituciones del sistema público de integridad. Por último, este capítulo evalúa los mecanismos regionales de divulgación y coordinación vertical de las políticas de integridad existentes, con especial atención en las capacidades institucionales a nivel regional.

La experiencia de la OCDE y de los países no miembros de la misma demuestra que un sistema de integridad pública eficaz, integral y coherente es fundamental para mejorar la integridad del sector público y para prevenir y frenar la corrupción. En particular, los países deben aclarar las responsabilidades institucionales en todo el sector público, estableciendo y garantizando mandatos y capacidades apropiados para cumplir con dichas responsabilidades. Además, los países deben promover mecanismos de cooperación y de coordinación entre los diferentes actores tanto a nivel central como sub-nacional de gobierno.

Desde el final del régimen de Fujimori en 2000, el Perú ha experimentado una serie de reformas y ha demostrado importantes avances en el mejoramiento de su sistema de integridad y en el desarrollo de capacidades a diversos niveles. En el actual Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-16 del gobierno, la cuestión de la mejora de las disposiciones institucionales relacionadas en las políticas de integridad figura en un lugar destacado en su objetivo número 1 sobre la "Articulación interinstitucional y coordinación de la lucha contra la corrupción". Más concretamente, el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción contempla la consolidación del proceso de interoperabilidad entre las distintas instituciones públicas encargadas de frenar la corrupción, el fortalecimiento de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) y la creación de plataformas locales anticorrupción (Estrategia 1.1 del Plan). La CAN fue creada por decreto no. 016-2010-PCM en 2010 y fue confirmada en 2013 por la Ley no. 29976.

Fortalecimiento de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN)

Para fortalecer la Unidad de Coordinación General (UCG) de la CAN, el Perú podría enmendar la Ley para clarificar los criterios de selección del Coordinador General y aclarar las reglas de ejercicio del cargo y remoción

La lucha contra la corrupción no es una mera cuestión de diagnosticar problemas y aplicar soluciones. A menudo, intereses poderosos se verán directamente afectados por las políticas anticorrupción e intentarán ejercer influencia en los procesos de toma de decisiones y de aplicación a fin de reducir su alcance. Como tal, las agencias anticorrupción deben estar protegidas contra interferencias políticas indebidas. Más allá del riesgo de una influencia indebida, otra razón para proteger a las agencias anticorrupción de las fluctuaciones políticas a corto plazo es la continuidad. Las políticas anticorrupción, especialmente las medidas preventivas, generalmente necesitan tiempo para desarrollarse y mostrar impacto. Incluso cuando no existe una voluntad explícita de sabotear los esfuerzos contra la corrupción, cada cambio en la dirección de una agencia se presenta con el riesgo de un cambio de política que podría socavar la continuidad y la coherencia de una política anticorrupción a lo largo del tiempo.

La CAN consta de dos partes. En su centro está la propia Comisión de Alto Nivel, que es una mesa redonda integrada por diferentes instituciones de los sectores público y privado, así como de la sociedad civil. El acercamiento de estos actores a la mesa a intervalos regulares tiene como objetivo promover la coordinación horizontal y garantizar la coherencia del marco normativo de la política de lucha contra la corrupción. También contribuye a proteger a la CAN de la influencia indebida por parte de grupos de interés. Varios de los actores alrededor de la mesa son cuerpos constitucionalmente autónomos (Tabla 2.1).

Tabla 2.1 La composición de la CAN (a partir de octubre de 2016)

Miembros con derecho de voto (10)	Miembros con voz aunque sin voto (11)
Presidente del Congreso de la República	Contraloría General de la República (CGR)
Presidente del Poder Judicial	Defensoría del Pueblo
Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	Director Ejecutivo del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Presidente de la Asamblea Nacional de Rectores
Presidente del Tribunal Constitucional	Presidente del Consejo Nacional para la Ética Pública (Proética)
Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura	Presidente de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
Fiscalía de la Nación	Representante de los sindicatos del Perú
Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	Representante de la Iglesia Católica
Presidente de la Asociación de Municipalidades	Representante de la Iglesia Evangélica
Secretario Ejecutivo del Acuerdo Nacional	Director Ejecutivo del Consejo Prensa Peruano
	Coordinador General de la CAN

Fuente: Perú, Ley 29976 (2013) que creó la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, CAN

La presidencia institucional de la CAN rota cada dos años. El candidato elegido tiene que ser un miembro de pleno derecho de la CAN. La presidencia no es *ad personam*, en el caso de un cambio en la dirección de la institución que tiene la presidencia de la CAN, la presidencia permanece con esta misma institución. En conjunto, la rotación de la presidencia y el equilibrio de los diferentes intereses que participan en la CAN ofrecen protección razonable contra la influencia indebida durante un período de dos años.

Junto al Presidente de la CAN está el Coordinador General, que dirige la Unidad de Coordinación General (UCG) de la CAN. Esta unidad funciona como una secretaría técnica encargada de la coordinación, el asesoramiento y aplicación de los acuerdos alcanzados por la Comisión. Proporcionan trabajo de fondo y preparan las reuniones. El Coordinador General está a cargo de las actividades cotidianas de la CAN y es responsable del cumplimiento de sus responsabilidades.

Por lo tanto, el proceso de nombramiento y remoción del Coordinador General es de suma importancia para asegurar la continuidad e independencia de la CAN. La Ley 29976 y sus reglamentos establecen procedimientos para el proceso de selección del Coordinador General. Los miembros de pleno derecho de la CAN proponen a un candidato para quien se debe llegar a la mayoría simple. El candidato debe entonces ser ratificado por el Presidente del Consejo de Ministros. Al ser el nombramiento del Coordinador General una responsabilidad compartida entre varias instituciones, el potencial de uso indebido de la UCG, ya sea por parte del gobierno o de un grupo político particular, se minimiza.

Sin embargo, el Perú podría considerar la posibilidad de redactar este procedimiento de manera más precisa. Actualmente, el Coordinador General debe ser peruano con conocimientos de la gestión pública, debe tener probada solvencia moral, y no debe tener sanciones registradas oficialmente. Más allá del conocimiento de la gestión pública, que es un requisito vago, la experiencia y conocimientos del candidato no se especifican en más detalle. Además, la solvencia moral es un rasgo difícil de medir. Por lo tanto, los criterios son relativamente amplios y permiten que los coordinadores provengan del sector privado o de la sociedad civil. Si bien esto amplía el espectro del que se pueden extraer candidatos potenciales, los criterios hacen que el proceso de selección sea menos transparente y menos verificable ante el escrutinio externo. El Perú podría considerar la

inclusión de un mínimo de años de experiencia como requisito. También podría ser más preciso con respecto al tipo de experiencia requerida. Por ejemplo, se podría introducir cierta experiencia o conocimiento previo de políticas anticorrupción como criterio.

Por otra parte, la ley actualmente no establece normas sobre el período de ejercicio del cargo y sobre cómo y bajo qué condiciones el Coordinador General puede ser destituido. Desde 2010, han existido cuatro Coordinadores Generales y todos han renunciado oficialmente a esa posición, lo que parece reflejar algún grado de volatilidad. La falta de criterios claros sobre los procedimientos de ejercicio del cargo y remoción puede exponer al Coordinador General a presiones y remociones arbitrarias, lo que puede poner en peligro la independencia del puesto. No caben dudas de que asegurar la independencia no es una prioridad, ya que la CAN y la Unidad de Coordinación General no constituyen un órgano de control autónomo con poderes de investigación y de sanción. Sin embargo, las normas encaminadas a mantener un mismo Coordinador durante un cierto período podrían ser beneficiosas. De hecho, dado que muchas políticas de integridad no alcanzan sus metas a corto plazo, sino que necesitan tiempo para producir resultados, es particularmente relevante asegurar la continuidad y coherencia para la efectividad de las políticas de integridad y anticorrupción.

Por lo tanto, el Perú podría considerar la posibilidad de enmendar la ley de ejercicio del cargo del Coordinador, estudiando cuerpos autónomos como modelos. Por lo general se recomienda determinar la duración del ejercicio del cargo por ley con el fin de proporcionar un cierto grado de previsibilidad y seguridad de trabajo para el jefe de la agencia. Idealmente, el comienzo y el fin del mandato no deberían coincidir con los ciclos políticos. Con respecto a la remoción, es recomendable que la ley estipule claramente los procedimientos de remoción del coordinador y especifique los criterios en los que debe basarse esa decisión (Schütte, 2015). Puesto que todos los coordinadores anteriores de la CAN han renunciado, el Perú debe considerar mitigar esta situación en el futuro, delineando procedimientos claros para el período interino antes de que se proponga, vote y designe a un nuevo coordinador (Recuadro 2.1).

Recuadro 2.1. Ejemplos de procedimientos de nombramiento de directores de agencias anticorrupción

En Letonia, en conformidad con la Ley de Prevención y Lucha contra la Corrupción, el director de la KNAB es nombrado por el Parlamento por recomendación del Consejo de Ministros durante cinco años. El Consejo de Ministros puede anunciar un concurso abierto para esta posición. Otros funcionarios de la agencia que ocupan puestos directivos, como los delegados del director y jefes de división, así como otros funcionarios de la KNAB, son nombrados y destituidos por el director. Por ejemplo, en el proceso de nombramiento del director en 2004, el Consejo de Ministros anunció un concurso público al que se presentaron 20 candidatos. La comisión de selección de candidatos estaba encabezada por el Primer Ministro y estaba compuesta por representantes de instituciones estatales y una ONG.

El Jefe de la Agencia Central Anticorrupción (CBA) en Polonia, es designado y convocado con el consentimiento del Presidente de la República de Polonia, el Comité de Servicios Especiales y el Comité de Servicios Especiales Parlamentarios, por un período de cuatro años, que podrá renovarse una sola vez en conformidad con la Ley de la CBA del 9 de junio de 2006 (Art. 5-11).

Fuente: European Partners against Corruption Anti-Corruption Working Group (2008), *Common standards and best practices for Anti-corruption agencies*, Report by the Special Investigation Service (Lithuania) and the Corruption Prevention and Combating Bureau (Latvia).

La CAN podría beneficiarse al enfocarse en su mandato central de garantizar la coordinación y la coherencia de las políticas de integridad y debería dar seguimiento y comunicar la situación de los planes nacionales anticorrupción.

La Ley no. 29976 y su reglamento en el Decreto no. 089-2013-PCM esboza el mandato y responsabilidades de la CAN. Las actividades principales de la CAN son la articulación de esfuerzos, la coordinación de acciones de múltiples organismos y la propuesta de políticas a corto, mediano y largo plazo dirigidas a prevenir y frenar la corrupción en el país.

La Ley de la CAN especifica sus responsabilidades, que incluyen proponer un Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción cada cuatro años. El Plan actual se desarrolló para los años 2012-16. En este contexto, la CAN monitorea y supervisa la implementación de estos planes nacionales y presenta los informes anuales sobre su implementación ante el Congreso. Sus responsabilidades también incluyen el fomento de una cultura de integridad en la sociedad peruana; la coordinación de mecanismos de promoción y conformidad junto a entidades estatales en materia de transparencia, participación ciudadana y ética pública; la articulación de los esfuerzos para investigar y sancionar los casos de corrupción; la coordinación de la ejecución del Plan Nacional a nivel sub-nacional junto a las comisiones regionales anticorrupción; la formulación de propuestas de normas y reglamentos para prevenir y sancionar la corrupción; y la coordinación de la implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto y otros aspectos relacionados con la prevención y lucha contra la corrupción junto a la Comisión Multisectorial para Implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto.

La Ley especifica que la CAN debe respetar las competencias de las entidades involucradas para evitar superposiciones. En este sentido, el papel de la CAN para promover una cultura de integridad en la sociedad peruana y su papel en la formulación de propuestas de normas y reglamentos necesarios para prevenir y sancionar la corrupción podrían beneficiarse de una situación más clara. Como resultado, los recursos de la CAN podrían ser utilizados de manera más eficiente para cumplir con las responsabilidades relacionadas a su mandato fundamental y aprovechar su ventaja relativa en la coordinación de las instituciones anticorrupción peruanas.

Desarrollar las capacidades de la CAN en la gestión de la información y comunicación mejoraría su impacto y fortalecería su enfoque

Al reconocer el mandato primordial de la CAN para la formulación y coordinación de las políticas, se identificaron debilidades en las áreas de gestión de la información y comunicación.

Por lo tanto, Perú debe considerar el fortalecimiento de su base de evidencias a través de un sistema de gestión de información ubicado en la CAN. Una de las responsabilidades clave de la CAN es la elaboración de un plan nacional de lucha contra la corrupción y el seguimiento de su implementación. Esto requiere información oportuna y precisa. Durante las entrevistas realizadas en el Perú, varias instituciones señalaron la falta de información y datos confiables con respecto a la corrupción y la integridad. Con el fin de mejorar el diseño y monitoreo de estos planes nacionales, el Perú debe considerar la posibilidad de convertir la plataforma de la CAN en un centro de información que unificaría y analizaría estadísticas e información proveniente de los miembros de la CAN. Recientemente, Colombia dio un paso interesante hacia un monitoreo transparente de su plan anticorrupción nacional (Recuadro 2.2).

El fundamento legal para ello ya está esbozado en la Ley 29976, que estipula que todas las entidades del sector público deben presentar la información solicitada por la CAN. Un primer paso podría consistir en realizar una visión general de los datos cuantitativos que ya están disponibles en las instituciones miembros. Esta información podría ser analizada con respecto a la coherencia y su utilidad para informar las políticas, y podría ser publicada en el sitio web de la CAN. Con este fin, como segunda medida, la CAN podría trabajar para mejorar la inter-operabilidad de los diferentes sistemas y proporcionar orientación sobre indicadores. Con el fin de llevar a cabo esta función de manera efectiva y creíble, la CAN podría asociarse con universidades acreditadas.

Recuadro 2.2. Proporcionar información relevante al público: El Observatorio de Transparencia y Anticorrupción Colombiano

La Secretaría de Transparencia de Colombia ha creado el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. Se trata de un portal web que, entre otras tareas de gestión de información y comunicación, aporta importantes indicadores de integridad y anticorrupción. El sitio web ofrece información disponible sobre: 1) sanciones disciplinarias, penales y fiscales; 2) el Indicador de Gobierno Abierto; y 3) el Indicador de Desempeño Fiscal. Los datos sobre las sanciones penales proceden de la Fiscalía General de la Nación, los datos sobre sanciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación y los datos sobre sanciones fiscales de la Entidad Fiscalizadora Superior (*Auditoría General de la República*). El Indicador de Desempeño Fiscal es elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, mientras que el Indicador de Gobierno Abierto es calculado por la Procuraduría General de la Nación.

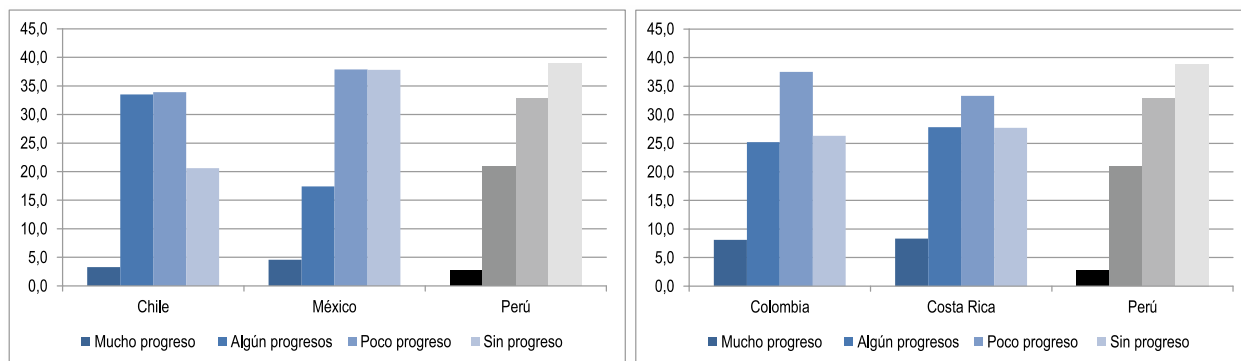
Además, el sitio web del Observatorio ofrece indicadores relacionados con la transparencia y el estado de implementación de la Política Pública Anticorrupción elaborada por la Secretaría de Transparencia. Los indicadores relacionados con la transparencia comprenden: 1) un indicador compuesto de rendición de cuentas; 2) un indicador compuesto de la calidad de los Mapas de Riesgo de Corrupción; 3) un indicador relacionado con la demanda y suministro de información pública y 4) un indicador compuesto de las Comisiones Regionales de Moralización. Los indicadores de las medidas de la Política Pública de Lucha contra la Corrupción son índices compuestos que muestran los avances en relación con las siguientes estrategias: 1) mejorar el acceso y la calidad de la información pública; 2) hacer más eficientes los instrumentos de gestión pública para prevenir la corrupción; 3) mejorar el control social para prevenir la corrupción; 4) promover una cultura de legalidad en el estado y la sociedad; y 5) reducir la impunidad relacionada a las prácticas corruptas.

Todos los indicadores están también disponibles en formato Excel (Open data), lo que hace que los datos sean fácilmente utilizables para la investigación, comparaciones y reportes a los medios. También se proporcionan detalles sobre la metodología para elaborar dichos indicadores.

Fuente: Observatorio de Transparencia, Secretaría de Transparencia de Colombia, www.anticorrupcion.gov.co/paginas/Indicadores.aspx.

En segundo lugar, la CAN, y con ella el sistema de integridad pública peruano, podrían beneficiarse de una política de comunicación más clara. En general, los miembros individuales de la CAN reconocen la importancia de esta entidad y destacan que los debates han conducido a enfoques coordinados entre los participantes. Sin embargo, varias partes interesadas han expresado su preocupación por que la CAN no ha sido capaz de generar resultados inmediatos y palpables que puedan ser presentados a los ciudadanos peruanos. Las entrevistas realizadas en Perú revelaron que la CAN es a menudo percibida como una institución sin impacto o con un impacto muy limitado. Además, la población general sigue siendo bastante escéptica acerca de los avances en la lucha contra la corrupción, tanto en comparación con Chile y los dos países de la región candidatos a la adhesión a la OCDE, Colombia y Costa Rica. Sólo México presenta resultados similares a los del Perú (Figura 2.1).

Figura 2.1. Anticorrupción: Los ciudadanos peruanos percibieron que poco o ningún progreso se logró en el país en los últimos dos años - Comparación con los países regionales de la OCDE y candidatos a la adhesión a la institución



Fuente: Basado en datos del Latinobarómetro (2015), www.latinobarometro.org.

Se ha reconocido la importancia de generar y sostener el apoyo de la reforma anticorrupción (Hussmann et al, 2009). Por lo tanto, Perú debería considerar que la CAN desarrolle una estrategia de comunicación que apunte a demostrar resultados concretos de los beneficios de un enfoque coordinado.

En concreto, la estrategia de comunicación podría centrarse en dos aspectos:

- comunicar historias de éxito para generar confianza y apoyo en la población y el sector público, mostrando que el cambio es posible
- transmitiendo la noción de que la lucha contra la corrupción es más que la detección y sanción, demostrando que la corrupción puede prevenirse mediante una buena gestión pública, por ejemplo mediante la planificación, gestión de recursos humanos y financieros y el control interno.

La Unidad de Coordinación General de la CAN podría fortalecerse incorporándola formalmente en la estructura organizacional de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) como Organismo Técnico Especializado

Desde el punto de vista organizacional, la UCG se encuentra actualmente dentro del poder ejecutivo del estado peruano, bajo la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), que es responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales de la rama ejecutiva del estado. La PCM coordina las relaciones con otras ramas del gobierno, órganos constitucionales, gobiernos regionales, gobiernos locales y la sociedad civil. El Consejo de Ministros está encabezado por el Primer Ministro.

A fin de crear y retener el capital humano necesario y disponer de la experiencia y conocimientos especializados necesarios para cumplir su mandato y sus responsabilidades, la experiencia internacional recomienda que el personal de un organismo anticorrupción goce de un nivel adecuado de seguridad de empleo en el desempeño de sus cargos. Los salarios deben reflejar la naturaleza y las especificidades del trabajo requerido. Como se mencionó anteriormente, a pesar de que la CAN no es un organismo autónomo anticorrupción, y no necesita convertirse en uno, es importante garantizar cierto grado de estabilidad laboral para asegurar la acumulación de experiencia y conocimientos específicos y permitir una curva de aprendizaje con respecto a los desafíos de la coordinación entre las instituciones públicas. Sin embargo, la CAN forma

parte de un grupo de consejos y comisiones cuyas estructuras de apoyo no están oficialmente integradas en el organigrama formal de la PCM. En otras palabras, los puestos del personal de la Unidad de Coordinación General de la CAN no figuran en el presupuesto oficial de la PCM.

Hoy en día, aproximadamente del 75 al 85 por ciento del presupuesto de la CAN se dedica a los costos de personal. La Unidad de Coordinación General de la CAN cuenta actualmente con 12 personas. Todos los miembros del personal, incluido el Coordinador General, son contratados a través de contratos de servicio a corto plazo (CAS) que se renuevan cada tres meses. Además, el Coordinador General no tiene autoridad sobre las actividades de recursos humanos de la unidad; todos los contratos son manejados administrativamente por la PCM. Esto crea un riesgo e inestabilidad significativos tanto para el personal como para la CAN, porque la memoria institucional y el capital humano especializado se pierden cuando el personal sale en busca de una oportunidad laboral más estable. Este fenómeno se ha observado dentro de la CAN. Además, el personal que tiene contratos a corto plazo puede ser más vulnerable a la presión política.

Muy relacionado con la cuestión del personal es el presupuesto de la CAN. Por supuesto, la voluntad política se refleja en el presupuesto que se asigna a una tarea específica. La importancia de una financiación adecuada y confiable para llevar a cabo el mandato es primordial. Actualmente, el presupuesto para la CAN se asigna mediante una disposición presupuestaria (*pliego presupuestal*) del Consejo de Ministros. De este modo, la unidad es dependiente administrativa y financieramente de la PCM y depende de la prioridad política que la Presidencia del Consejo de Ministros le da a la CAN en la promoción de la agenda de integridad. Cabe destacar que desde la creación de la CAN en 2010, han existido diez diferentes Presidentes del Consejo de Ministros, siete de los cuales ocuparon el cargo bajo el Presidente Ollanta Humala. Cada cambio en la Presidencia del Consejo de Ministros representa el riesgo de un cambio en las prioridades que podría poner en peligro la continuidad de los esfuerzos en la esfera de la prevención de la corrupción y el cumplimiento de las imposiciones legales.

El presupuesto anual de la CAN aumentó de manera significativa después de su primer año de existencia, y luego permaneció relativamente estable a pesar de una leve reducción entre el 2014 y 2015 (Tabla 2.2). A fin de asegurar la continuidad y permitir la planificación de actividades más allá del corto plazo, la CAN necesita un presupuesto que refleje la estructura de personal, su mandato y responsabilidades. Si la Unidad de Coordinación General tuviera un organigrama oficial con puestos oficiales y las respectivas descripciones de posiciones, se reduciría el riesgo de fluctuaciones presupuestarias, reduciendo también la incertidumbre general.

Tabla 2.2 Presupuesto anual de la CAN, 2012-17

Año	Presupuesto (Nuevo Soles)	Presupuesto (EUR, 24.01.2017)
2012	S/. 491 473.00	139 492.63
2013	S/. 1 149 984.00	326 247.51
2014	S/. 1 303 196.00	369 731.79
2015	S/. 1 110 033.00	314 929.21
2016	S./ 1 266 972.00	359 431.18
2017	S./ 1 255 340.00	356 104.70

Fuente: Datos proporcionados por la CAN para el cuestionario de la OCDE destinado a la Revisión de la Integridad (octubre de 2015)

Si bien la configuración de alto nivel de la CAN y su consagración en una ley pueden mostrar cierto grado de voluntad política, la falta de una estructura de apoyo oficial la hace más vulnerable. Con el fin de alentar la continuidad de los esfuerzos de la CAN, el Perú podría considerar elevar la Unidad de Coordinación General de la CAN a la estructura organizacional del PCM. Dado el Artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo no. 29158, la mejor opción parece convertir a la CAN en un Organismo Técnico Especializado (OTE).

Dicha disposición permitiría resolver y abordar las deficiencias. Específicamente, al formar parte de la estructura orgánica de la PCM como OTE, la CAN gozaría de las siguientes ventajas:

- Autonomía presupuestaria en el gasto
- Autonomía en la selección del personal según un Cuadro de Asignación de Personal (CAP). Este CAP tendría que especificar puestos con perfiles de acuerdo con el mandato y las responsabilidades de la CAN. El proceso de selección se aseguraría de acuerdo a procedimientos internos claros y transparentes que deberían especificarse en las reglamentaciones de la CAN
- El personal de la CAN podría iniciar el proceso de transición hacia el nuevo servicio civil de acuerdo a la Ley 30057 siendo así más independiente de los cambios en el liderazgo político

La CAN también podría transformarse en un Organismo Público Descentralizado o podría colocarse dentro de la Secretaría de Coordinación (similar a la Comisión Ejecutiva Multisectorial de Lucha contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, CONTRALAFIT); ambas opciones darían a la unidad independencia funcional.

Para apoyar las funciones de la CAN, el Perú podría fortalecer el conocimiento sobre gestión pública de la Unidad de Coordinación General y crear una o dos posiciones adicionales dedicadas a la gestión y análisis de datos cuantitativos

La CAN emplea actualmente personal con conocimiento detallado de las políticas de integridad peruanas y de las realidades de la administración pública y el poder judicial peruanos. También tienen experiencia con respecto a los desafíos de la coordinación con diferentes actores y con el alcance regional. Este conocimiento y experiencia es valioso para sostener los esfuerzos constantes y para avanzar hacia el futuro. La Tabla 2.3 muestra los perfiles del personal que actualmente trabaja en la CAN.

Tabla 2.3 **Perfiles de personal en la CAN (octubre de 2015)**

Título	Número de empleados	Perfil
Coordinador general	1	Estudios de pre-grado y cumplimiento de los requisitos del Artículo 7 de la Ley 29976.
Asesores jurídicos	6	Estudios de pre-grado, preferentemente con estudios de post-grado.
Asesor de políticas públicas	1	Estudios de pre-grado, preferentemente con estudios de post-grado.
Gerente	1	Estudios de pre-grado.
Gerente asistente	1	Graduado de preparatoria.
Funcionario de relaciones públicas	1	Estudios de pregrado o técnicos.
Secretario	1	Estudios de pregrado o técnicos.

Fuente: Datos proporcionados por la CAN para el cuestionario de la OCDE destinado a la Revisión de la Integridad (octubre de 2015)

Dado el conocimiento y los logros de la Unidad hasta el momento, es recomendable utilizar el personal existente como base de la UCG. Su capacidad podría seguir desarrollándose mediante programas y capacitación especializados, especialmente en lo que respecta a las tres esferas siguientes:

- especialización centrada en políticas públicas con énfasis en medidas y estrategias preventivas contra la corrupción
- habilidades de gestión pública, incluyendo planificación estratégica y operacional, monitoreo y evaluación
- comunicación y moderación.

Con el fin de centralizar y analizar los datos cuantitativos disponibles de otros miembros de la CAN, la capacidad de la CAN debería ser reforzada por uno o dos puestos adicionales centrados en la gestión y el análisis cuantitativos de datos. El perfil requerido para esta función sería similar al de un ingeniero de sistemas de información. Esa persona tendría la capacidad y el conocimiento necesario para diseñar y mantener un centro de información, podría reunir diferentes fuentes de datos y podría quizás proporcionar orientación sobre cómo fortalecer dicho sistema de información. Si el Perú decide que la CAN también realizará análisis para informar el diseño de las políticas y para desarrollar los ejercicios de monitoreo y evaluación, se necesitará crear un puesto adicional. Esa persona debe tener la formación de un economista o un politólogo y debe tener una sólida formación en estadísticas y análisis econométricos, así como experiencia en el monitoreo y evaluación de políticas públicas.

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

La CAN podría fortalecerse ampliando su composición con actores clave que actualmente no forman parte de la Comisión; idealmente, esto ocurriría antes del desarrollo del próximo Plan Nacional Anticorrupción (2017-21)

Prevenir, investigar y sancionar la corrupción, así como mejorar la integridad son tareas complejas que requieren un enfoque multi-nivel y de múltiples actores. Por lo general, una variedad de instituciones abordan explícita o implícitamente los aspectos necesarios para avanzar en la lucha contra la corrupción. Como en la mayoría de los países, existen varias instituciones públicas en Perú que están directa o indirectamente involucradas en la prevención o detección de la corrupción, o en ambas.

Con un número creciente de actores que participan en los esfuerzos de lucha contra la corrupción, el riesgo de duplicación y superposición aumenta y por ello también aumenta la necesidad de una coordinación eficaz. Pero la coordinación no es una tarea fácil, ya que requiere que "elementos y actores (...) sigan siendo plurales y diferentes, mientras se buscan resultados armoniosos y efectivos" (OCDE, 2004). Los acuerdos claros, abarcadores y eficaces son de suma importancia para asegurar el impacto de las políticas de integridad. Una coordinación débil puede disminuir considerablemente la eficacia de los esfuerzos contra la corrupción o incluso generar lagunas para que actores corruptos escapen de la acusación.

Cuando se examinan las experiencias de los países de la OCDE con respecto a la estructura institucional de los órganos anticorrupción, queda claro que no existe una solución única y que depende mucho del contexto, en especial de los marcos socio-políticos, jurídicos y administrativos existentes (OCDE, 2015b).

En Perú, la CAN reúne a instituciones importantes del sistema de integridad del sector público, del sector privado y de la sociedad civil (Tabla 1). En virtud de su estructura, la CAN está destinada a facilitar la coordinación entre diferentes órganos. Como se mencionó anteriormente, esto se reconoce explícitamente en la Ley de la CAN, que establece que las competencias de los miembros de la CAN deben ser respetadas.

Sin embargo, al mirar la composición de la CAN, parece que algunos participantes clave no están incluidos. En particular, la parte preventiva está poco representada en comparación con los aspectos de detección y sanción, donde no existen actores clave responsables de reforzar aspectos del sistema de integridad preventiva.

Por lo tanto, la OCDE recomienda incluir a las siguientes instituciones en la plataforma de coordinación de la CAN, ya sea a nivel de la comisión o de las sub-comisiones técnicas propuestas en la siguiente recomendación:

- **Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR):** Las debilidades del servicio civil actual en Perú están creando riesgos de integridad y corrupción. La reforma en curso en Perú para fortalecer y modernizar el servicio civil es una piedra angular para una mejor administración pública, pero también es una condición necesaria para un sistema efectivo de integridad pública. Por un lado, SERVIR desempeña un papel esencial en la promoción de los valores éticos en la administración pública y su vinculación con las políticas de recursos humanos (ver el Capítulo 3). Por otra parte, SERVIR es responsable de la aplicación de sanciones disciplinarias y por lo tanto, juega un papel importante junto con la CGR y el sistema de justicia penal en la aplicación de las imposiciones legales a favor de la integridad (ver capítulos 8 y 9). Por lo tanto, es esencial asegurar la coordinación y la coherencia con otros actores de la CAN.
- **Secretaría de Gestión Pública (SGP).** El mandato y las responsabilidades de la SGP incluyen tareas importantes para fortalecer el sistema de integridad pública. Por ejemplo, la SGP es responsable de la modernización de la gestión pública y tal como se propone en el Capítulo 5, podría encargarse de elaborar directrices sobre control y auditoría interna a fin de separar más claramente el sistema interno de gestión y control financiero (gestión pública) del control externo y la supervisión realizada por la Contraloría General de la República (CGR).
- **Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, (ANTAI).** La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 2003 (Ley no. 27806) no estipula una institución específica como garante del Derecho de Acceso a la Información con la autoridad para vigilar y sancionar las infracciones de la ley, resolver disputas, promover y difundir este derecho entre los ciudadanos, o prestar asesoramiento técnico a las entidades públicas. Sin embargo, una tal entidad especializada con independencia y capacidad es crucial para garantizar plenamente la aplicación y el respeto de la ley. En octubre de 2015, los miembros de la CAN acordaron crear una institución encargada de promover la transparencia y la aplicación de la ley. El reciente Decreto Legislativo 1353 del 2017 crea un departamento dedicado a la transparencia en el Ministerio de Justicia. Sin embargo, debido a esta configuración, actualmente carece de la independencia para cumplir de manera creíble su mandato y funciones. Por lo tanto, se recomienda fortalecer la independencia y el poder de la nueva institución. Una ANTAI fortalecida también debería coordinar estrechamente con la SGP en todos los aspectos relacionados con la transparencia y las políticas de participación ciudadana. Además, como se argumenta en el capítulo 7, la ANTAI podría tomar

la iniciativa en la implementación de la Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública (Ley N° 28024). Una vez operativa e independiente, la ANTAI debe convertirse en miembro de pleno derecho de la CAN.

- **Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).** La debilidad de la rendición de cuentas política es otro problema fundamental en el Perú que causa diversos riesgos de integridad e inercias en la administración pública. El financiamiento de elecciones, partidos políticos y movimientos políticos requiere que la ONPE tenga un mandato y funciones más fuertes, como se recomienda en el Capítulo 6. Además, debe trabajar en conjunto con otros organismos públicos involucrados en la CAN, incluso en tiempos no electorales, por ejemplo, en relación al trabajo con los partidos políticos.
- Adicionalmente, el Perú podría considerar formalmente involucrar al **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)** para garantizar que los planes y medidas decididas a nivel de la CAN cuenten con los fondos necesarios para poder implementarlos efectivamente. La **Unidad de Inteligencia Financiera (UIF-Perú)** también podría desempeñar un papel formal, dada su participación en las actividades de control e investigación de diversos otros actores del sistema de integridad peruano.

Dado que la SGP y SERVIR forman parte de la PCM, se podría argumentar que estas entidades están representadas por el Presidente del Consejo de Ministros que ya es miembro formal de la CAN. Sin embargo, si bien la articulación entre el Presidente de la PCM y estas entidades puede funcionar bien o no dependiendo de la relación y los individuos en el cargo, se considera que esta capa adicional de autoridad impide una inclusión efectiva y formalmente institucionalizada de estas instituciones claves en la CAN, y con ello su conocimiento y comprensión, impidiendo potencialmente una implementación efectiva de las decisiones correspondientes tomadas en la CAN. Por lo tanto, se considera que la inclusión de la SGP y de SERVIR en la CAN no sólo mejoraría el trabajo preventivo de la CAN, sino que también fortalecería dichas instituciones y su papel en el sistema.

Idealmente, la inclusión de estas instituciones en la CAN también podría mejorar significativamente el diseño de futuros Planes Nacionales de Lucha contra la Corrupción, asegurando una mejor identificación y articulación de los objetivos preventivos contra la corrupción. Otras instituciones importantes, como el **Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)** y las **Superintendencias**, por su papel de instituciones de supervisión, podrían ser invitadas a participar en las reuniones de la CAN o en las sub-comisiones técnicas propuestas a continuación, sin llegar a ser miembros de pleno derecho.

Para garantizar que los objetivos políticos se traduzcan en acciones concretas, el Plan Nacional Anticorrupción y otras decisiones de la CAN debe ser incluidos en los planes operacionales de sus miembros

La participación de actores más relevantes por sí sola no garantiza que la Política Nacional contra la Corrupción o las decisiones tomadas en el ámbito de la CAN sean efectivamente implementadas por los diferentes miembros. El Plan Nacional corre el riesgo de seguir siendo una estrategia vacía sin impactos importantes. Como lo destacan Hussmann et al (2009):

"La responsabilidad de la implementación de los componentes individuales permanece con los respectivos organismos gubernamentales sectoriales, ya que

estos tienen el mandato legal, los poderes y las capacidades institucionales necesarias, mientras que la coordinación y supervisión generales pueden concentrarse dentro de un organismo particular".

En el Perú, el mandato de supervisión y coordinación corresponde a la CAN, responsable del desarrollo de los Planes Nacionales de Lucha contra la Corrupción. Al desarrollar estos planes, la CAN podría y debería aprovechar los diversos tipos de experiencias planteados. Pero como ya se mencionó anteriormente, la CAN no tiene ni el mandato ni las capacidades para implementar este plan por sí sola. De hecho, un fracaso típico de las estrategias contra la corrupción es que la implementación se asigna a una sola agencia anticorrupción sin reconocer que estos organismos suelen carecer de autoridad para exigir acciones provenientes de otras instituciones públicas (Hussmann et al, 2009).

Una solución a este problema podría ser buscar un acuerdo entre los miembros de la CAN, incluyendo los nuevos actores propuestos arriba, para incluir en su propia planificación interna aquellos aspectos del Plan Nacional que caen bajo su mandato. Esto garantizaría la reserva de recursos para la aplicación de estas medidas específicas. El papel de la CAN, por un lado, sería promover dicho acuerdo y alentar la apropiación del Plan por parte de sus miembros. Por otro lado, de acuerdo con su mandato, la CAN estaría a cargo de supervisar el estado de implementación de las acciones respectivas emprendidas por sus miembros.

Para promover aún más el impacto y aumentar el apropiamiento de las instituciones miembros de la CAN, se podrían fomentar discusiones y decisiones técnicas mediante el establecimiento de dos sub-comisiones técnicas o grupos de trabajo: uno sobre prevención y el otro sobre cumplimiento de las imposiciones legales

En la actualidad, parece haber una brecha entre los debates de alto nivel a nivel de la CAN y los niveles técnicos de las instituciones miembros de la CAN. Esta brecha amenaza la implementación real de los planes nacionales y dificulta el uso eficiente de los diferentes tipos de conocimientos técnicos disponibles en las diversas instituciones miembros de la CAN.

Con el fin de vincular mejor los niveles técnicos con el nivel de toma de decisiones, se podrían crear grupos técnicos de trabajo en la CAN sobre prevención y cumplimiento de las imposiciones legales. Permitirían debates técnicos previos entre las instituciones y podrían ayudar a evitar o mitigar los riesgos asociados con las estrategias nacionales de lucha contra la corrupción. De hecho, las estrategias anticorrupción nacionales suelen carecer de diagnóstico y evaluación, además de no integrar la estrategia en otras políticas existentes y de falta de comunicación. Una serie de otras brechas típicas son también comunes.

Estas brechas son (según Hussmann, 2007):

- un enfoque excesivamente fuerte en las reformas legislativas y normativas con insuficiente énfasis en la implementación real
- una tendencia a favorecer procesos de investigación de alto nivel políticamente atractivos en lugar de reformas estructurales más profundas dirigidas a las causas fundamentales de la corrupción
- objetivos demasiado ambiciosos con capacidades institucionales limitadas

- soluciones tecnocráticas sin reconocer el problema de los intereses políticos o económicos implicados
- una tendencia a favorecer enfoques integrales y amplios sin reconocer la necesidad de establecer prioridades y considerar el momento de las intervenciones.

Idealmente, los debates técnicos en los grupos de trabajo técnicos de la CAN conducirían a un mejor diseño e implementación de los próximos Planes Nacionales Anticorrupción. Los grupos de trabajo tendrían diferentes funciones a lo largo del ciclo de políticas de un Plan Nacional Anticorrupción. Al diseñar los Planes Nacionales Anticorrupción, estos grupos de trabajo técnicos podrían proporcionar información útil y propuestas a la UCG de la CAN. Si bien la propuesta concreta del nuevo plan basado en una mejor información sería presentada como de costumbre para su aprobación por parte de la CAN, este enfoque participativo también ayudaría a generar una apropiación por parte de los miembros de la CAN a un nivel más técnico. Durante la implementación de un Plan Nacional Anticorrupción, los grupos técnicos de trabajo podrían reunirse para monitorear y discutir los desafíos de implementación y proponer ajustes. Hacia el final de la implementación, los grupos técnicos de trabajo podrían aportar valiosas ideas para la fase de evaluación y podrían ayudar a informar el diseño del próximo plan.

Perú podría considerar la posibilidad de otorgar a otros miembros de la CAN el derecho de voto para aumentar el apropiamiento y la responsabilidad de las decisiones tomadas en la comisión por todos sus miembros

Para una coordinación e implementación efectiva de los Planes Nacionales Anticorrupción, la creación de apropiamiento en cada una de las instituciones miembro de la CAN es crucial. El apropiamiento se refiere a la oportunidad proporcionada para alcanzar una participación real en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, actualmente, sólo diez miembros de la CAN tienen derecho a votar. Además, la mitad de los miembros con derecho a voto no trabajan técnicamente en la prevención o investigación de corrupción: éstos son el Presidente del Congreso, el Presidente del Consejo de Ministros, el Presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, el Presidente de la Asociación de Municipios, y el secretario ejecutivo del Foro del Acuerdo Nacional. Dado que las decisiones se toman por mayoría simple y los actores que son importantes dentro del ámbito del sistema de integridad pública no pueden votar o no están representados actualmente en la CAN, esto puede ser problemático.

Aunque participar en los debates ofrece la oportunidad de contribuir a las discusiones, sólo el derecho al voto puede atraer a los miembros a sentirse totalmente comprometidos a traducir las decisiones en verdaderas acciones.

Al momento de redacción de este informe, hubo un debate en curso sobre la apertura de la votación a todos los miembros. Solamente la Defensoría del Pueblo dejó claro que preferiría permanecer como observador neutral. La OCDE recomienda seguir adelante con esta decisión de ampliar la votación, inclusive a posibles nuevos miembros de la CAN. Sin embargo, el Perú podría discutir si el sector privado (representado actualmente por tres entidades) y la sociedad civil (representada por cuatro entidades) deberían recibir el mismo poder de voto (es decir, un voto para el sector privado y un voto para la sociedad civil).

Llegar a las regiones: Implementación de sistemas de integridad pública a nivel regional

Como lo destacan Rodrigo, Allio y Andrés-Amo (2009), "La ampliación de un marco normativo de alta calidad en todos los niveles de gobierno sólo puede lograrse si los países toman en cuenta la diversidad de las necesidades locales y las particularidades de los niveles inferiores de gobierno". Por supuesto, esto también se aplica a un sistema de integridad pública. El Perú es un país de 1.285.220 km², más del doble del tamaño de Francia, con aproximadamente 30 millones de habitantes. Si bien el territorio puede ser ampliamente dividido en tres zonas que tienen ciertas características geográficas y sociodemográficas (la Costa, la Sierra y la Selva), las 25 regiones del Perú tienen diferentes niveles de desarrollo y enfrentan desafíos muy distintos.

La Ley Orgánica de Gobiernos Regionales de 2002, (Ley No. 27867) determina una serie de responsabilidades para las regiones (Art. 9). Entre ellas, la más relevante desde el punto de vista de la integridad incluye la formulación de un plan de desarrollo regional, la administración de recursos regionales, la regulación de actividades económicas, la concesión de autorizaciones y licencias, la promoción y ejecución de inversiones públicas regionales y proyectos de infraestructura y la administración y asignación de áreas urbanas. La prevención, detección y sanción eficaces de la corrupción en estos y otros procesos regionales es de suma importancia para el desarrollo de la región en general.

Llegar a las regiones es un desafío. En general, la relación entre el nivel nacional y las regiones puede sufrir tanto de superposiciones como de una serie de "brechas" (Charbit y Michalun, 2009). Los tipos de "brechas" en cuestión consisten en la brecha de información, de capacidad, de financiación, administrativa y la brecha política. Esto también se aplica a las políticas de integridad; su aplicación exige la coordinación a nivel nacional y también una coordinación con los niveles locales. El siguiente análisis analiza dichas brechas y formula recomendaciones concretas para el Perú.

Las Comisiones Regionales Anticorrupción (CRA) deberían seguir promoviendo el desarrollo de planes regionales anticorrupción, garantizando que los mismos se construyan de manera participativa, con la participación de todos los actores clave

La brecha informativa resalta la existencia de asimetrías de información entre los niveles de gobierno al diseñar, implementar y producir políticas públicas. Por lo general, es probable que los gobiernos regionales estén mejor situados para identificar los riesgos de corrupción y las oportunidades para alcanzar una integridad más eficaz y medidas anticorrupción adaptadas al contexto regional (Recuadro 2.3). Reconociendo la importancia de llegar a las regiones, la Ley 29976 prevé la creación de Comisiones Regionales Anticorrupción (CRA). Hasta la fecha, las 25 regiones poseen una CRA. Sin embargo, no todas las regiones muestran el mismo grado de compromiso.

Entre las tareas de la CRA está la elaboración de un plan regional anticorrupción. Dicho plan puede reflejar por lo tanto, los problemas y desafíos específicos de la región. Sin embargo, hasta ahora, sólo seis regiones han desarrollado un plan de este tipo (San Martín, Pasco, Amazonas, Cusco, Piura y Huancavelica), y no está claro hasta qué punto estos planes se aplican efectivamente.

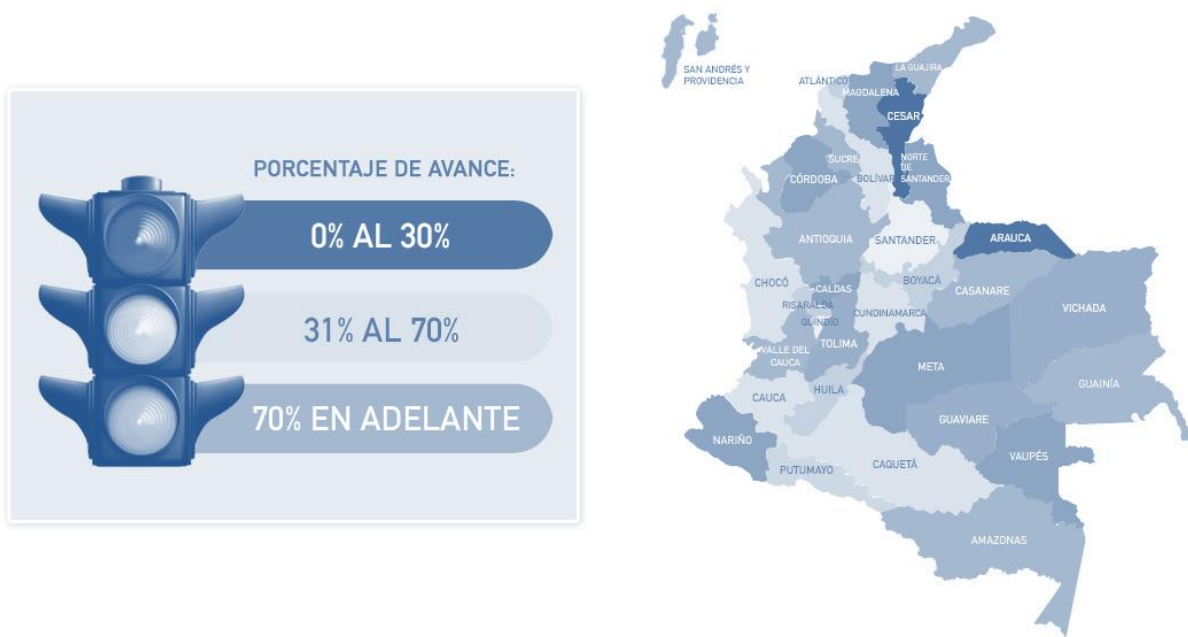
Recuadro 2.3. Comisiones Regionales de Moralización de Colombia

Cada Departamento en Colombia creó una Comisión Regional de Moralización (CRM), encargada de apoyar la implementación de la Política Nacional de Lucha contra la Corrupción, así como de compartir información y coordinar iniciativas locales entre los organismos involucrados en la prevención, investigación y sanción de la corrupción.

Las CRM están integradas por los representantes regionales de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la Nación, el Consejo Seccional de la Judicatura y la Contraloría Departamental, Municipal y Distrital. De acuerdo con la Ley 1474 de 2011, la asistencia a estas reuniones mensuales es obligatoria y no puede ser delegada. Además, se podrá convocar a otras entidades para formar parte de la Comisión Regional de Moralización, si se considera necesario, a saber: la Defensoría del Pueblo, los representantes municipales, las fuerzas policiales técnicas especializadas, el Gobernador y el Presidente de la Asamblea del Departamento. Con el fin de promover la participación ciudadana y el control social sobre las CRM, al menos una reunión trimestral debe mantenerse con las organizaciones de la sociedad civil para atender y resolver sus peticiones, preocupaciones, quejas y reclamos.

La coherencia entre los departamentos se ve favorecida por un conjunto de lineamientos elaborados por la Comisión Nacional de Moralización (CNM), que se complementan con documentos modelo que los CRM pueden utilizar para llevar a cabo sus Planes de Acción. Estos incluyen el Reglamento Interno, el Informe Bianual de Gestión y la Lista de Asistencia. Dichas Directrices también contienen una visión general de los principales desafíos y buenas prácticas de las CRM.

El Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (Recuadro 2) también publica un *Indicador Compuesto de las Comisiones Regionales de Moralización* que evalúa el cumplimiento y desarrollo de los planes de acción adoptados por cada CRM. Estas evaluaciones se traducen en gráficos que muestran la puntuación compuesta, así como las puntuaciones departamentales. El siguiente mapa, por ejemplo, muestra el progreso medido en cada departamento.



Fuentes: La Ley Colombiana 1474 de 2011, *Lineamientos para los integrantes de las Comisiones Regionales de Moralización*, www.anticorruccion.gov.co/SiteAssets/Paginas/lineamientosCRM/Cartilla_CRM.pdf; Observatorio de Transparencia, Secretaría de Transparencia de Colombia, Indicador Compuesto de CRM, www.anticorruccion.gov.co/Pagina/s/indicador-comisiones-regionales-moralizacion.aspx.

La OCDE recomienda seguir promoviendo el desarrollo de estos planes regionales garantizando que se construyan de manera participativa. Para ser eficaces, es importante que los planes regionales se basen en el conocimiento de los actores locales con respecto a su contexto regional específico. Al mismo tiempo, sin embargo, deben permanecer coherentes con el Plan Nacional Anticorrupción. La participación de todas las principales partes interesadas, incluida la sociedad civil y el sector privado local, es un factor clave de éxito y contribuye también a la concientización, la construcción de apropiamiento y la creación de una plataforma de diálogo sobre la problemática de la corrupción. A su vez, la CAN puede garantizar la coherencia con el Plan Nacional cuando se presta apoyo a las comisiones regionales.

Al igual que a nivel nacional, el trabajo de las CRA podría fortalecerse considerablemente mediante la participación de actores clave que actualmente no son participantes. Como ya se discutió en la sección anterior sobre coordinación horizontal, las políticas de integridad involucran a una variedad de actores diferentes. Así como el sistema de integridad necesita coordinación a nivel central, esta coordinación también debe llevarse a cabo a nivel regional. Las CRA están diseñadas de manera que reflejan la composición de la CAN con el fin de fomentar la coordinación horizontal inter-institucional a nivel regional. Sin embargo, las mismas debilidades detectadas a nivel nacional surgen a nivel regional, donde, en especial, se podría reforzar la labor preventiva. Por lo tanto, el Perú podría considerar la posibilidad de involucrar a actores relevantes con presencia regional en la labor de las CRA. El Perú también podría asegurarse de que los aspectos relacionados con el control interno, la planificación y la gestión de recursos humanos estén cubiertos en la CRA.

Perú podría fortalecer las capacidades de las secretarías técnicas de las CRA a través de una estrategia centrada de desarrollo de capacidades y podría transferir fondos nacionales para apoyarlas

La brecha de capacidad y financiación se refiere al problema común referido a que los recursos humanos y financieros, así como las capacidades de conocimiento y de infraestructura, pueden no estar lo suficientemente disponibles como para desempeñar las responsabilidades asignadas. Es posible que los gobiernos regionales no tengan la capacidad de diseñar e implementar estrategias de integridad y que puedan necesitar el fortalecimiento de sus capacidades u orientación proveniente del gobierno central. La CAN ha proporcionado orientaciones sobre cómo establecer las comisiones regionales y ha sugerido cómo podrían desarrollarse los planes regionales anticorrupción. La Unidad de Coordinación General de la CAN ha proporcionado también orientaciones técnicas especiales, así como visitas sobre el terreno, a fin de ayudar a las comisiones regionales. Sin embargo, este estudio y las entrevistas realizadas muestran que las capacidades a nivel regional son limitadas.

Por un lado, la OCDE recomienda fortalecer las capacidades individuales y organizativas de las secretarías técnicas de las CRA. De hecho, su trabajo y por lo tanto, el impacto potencial de las CRA dependen en la actualidad de la voluntad política regional de hacer avanzar la agenda de integridad de manera efectiva. Actualmente, las secretarías técnicas de las CRA son inexistentes o relativamente débiles y es probable que dependan políticamente y por lo tanto estén sujetas a posibles cambios sustantivos después de las elecciones. En el futuro, para asegurar la continuidad de los esfuerzos y crear capacidades a nivel regional, será de suma importancia desarrollar y alentar estas unidades técnicas y protegerlas de influencias políticas indebidas. El personal de la

secretaría técnica de la CRA podría recibir capacitación específica en Lima y / o se podría ofrecer capacitación a nivel regional. Reunir personal de la CRA en Lima también favorecería el aprendizaje interregional. Además, las secretarías técnicas se beneficiarían de la elaboración de normas y procedimientos internos claros.

Por otra parte, además de fortalecer las capacidades, el Perú debería considerar la transferencia de fondos nacionales a la secretaría técnica de la CRA. El financiamiento de las secretarías técnicas podría garantizar las operaciones y podría proteger a las CRA de la interferencia política regional, para, en última instancia, desarrollar sus capacidades generales. Para dar un buen ejemplo, la CRA necesitaría asegurar un uso transparente de estos fondos y rendir cuentas tanto a la CRA como a los miembros de la CAN.

Para garantizar la coherencia y la transferencia de conocimientos entre el nivel nacional y el regional, se podría institucionalizar un mecanismo efectivo de coordinación entre la CAN y las CRA

La brecha política se refiere a la posible incoherencia entre las necesidades de las políticas sub-nacionales y las iniciativas políticas a nivel nacional. Este tipo de brecha es particularmente común para las cuestiones de política que son intrínsecamente intersectoriales, como es el caso de las políticas de integridad. La superación de esta brecha requiere la coordinación a nivel central y la consulta continua con el nivel sub-nacional para determinar las necesidades, la capacidad de ejecución y para mantener canales abiertos de intercambio de información para supervisar y evaluar el impacto de las políticas.

Por lo tanto, la OCDE recomienda institucionalizar un mecanismo efectivo de coordinación entre los niveles central y regional. Según la CAN, la coordinación entre la CAN y las CRA ha sido intermitente en el pasado, y normalmente se limita a llamadas telefónicas e intercambios de correo electrónico. Un flujo continuo de información es clave para asegurar la coherencia de las políticas, aunque las disposiciones actuales parecen depender demasiado de la motivación del personal a nivel regional. En la encuesta, la CAN informó que se había elaborado una plataforma en Internet para presentar información relacionada con el progreso en materia de lucha contra la corrupción a nivel regional y para intercambiar experiencias. La plataforma está diseñada como una intranet y se accederá con un nombre de usuario y una contraseña proporcionados por la CAN. La plataforma existe pero aún no está en funcionamiento, en parte porque las CRA aún siguen poniendo en práctica sus respectivas secretarías técnicas. Dicha plataforma tiene el potencial de facilitar el intercambio de información entre los niveles nacional y regional y puede ayudar a asegurar la coherencia entre el Plan Nacional Anticorrupción y los planes regionales. La plataforma, por supuesto, no será un sustituto de la interacción ad hoc y personal entre el personal de la CAN y las CRA.

Un mecanismo, por ejemplo, una plataforma intranet o reuniones conjuntas periódicas, podría ayudar a garantizar el intercambio de experiencias e información entre las regiones a fin de mejorar el aprendizaje mutuo en el diseño y la aplicación de los planes regionales anticorrupción

Finalmente, la brecha administrativa reconoce que las fronteras administrativas de una región no deben delimitar los límites efectivos de un problema dado. De hecho, si bien es probable que las regiones tengan sus propios desafíos con respecto a los riesgos de corrupción e integridad, las redes corruptas y la dinámica de las prácticas corruptas a menudo no obedecen a las fronteras geográficas. Además, las vulnerabilidades y las

prácticas corruptas pueden ser bastante similares en regiones similares, lo que puede proporcionar oportunidades para el aprendizaje y la formulación de políticas a nivel regional en áreas específicas. Sin embargo, el estudio mostró que en la actualidad sólo existe un intercambio muy limitado entre regiones.

Por lo tanto, la OCDE recomienda el desarrollo de un mecanismo, por ejemplo, una plataforma de intranet o reuniones periódicas que podrían ayudar a garantizar el intercambio de información y experiencias entre las regiones a fin de mejorar el diseño y la aplicación de los planes regionales de lucha contra la corrupción. Dicha coordinación entre las regiones sería importante para abordar las cuestiones transregionales que se plantean en la lucha contra la corrupción y la promoción de la integridad. Además, dado que es probable que los desafíos y oportunidades compartan ciertas características, las CRA ganarían al compartir sus experiencias con respecto al diseño e implementación de sus políticas regionales contra la corrupción.

Como se mencionó anteriormente, tales oportunidades de aprendizaje interregional podrían ser organizadas durante la capacitación proporcionada al personal de la CRA en Lima. Podrían organizarse reuniones entre el personal de las regiones vecinas, que probablemente se enfrentarían a desafíos similares. Por último, la plataforma de intranet mencionada en la sección anterior podría utilizarse para promover el diálogo interregional, por ejemplo mediante una sub-sección dedicada a las CRA.

Propuestas de acción

El arreglo institucional y la coordinación efectiva entre los actores involucrados es un aspecto fundamental de los esfuerzos peruanos para mejorar la integridad y mitigar los riesgos de corrupción en todos los niveles. Por consiguiente, la OCDE recomienda que el Perú considere tomar las siguientes medidas para mejorar su sistema de integridad pública:

Fortalecimiento de la Comisión de Alto Nivel contra la Corrupción (CAN)

- Para fortalecer la Unidad de Coordinación General (UCG) de la CAN, el Perú podría enmendar la Ley para clarificar los criterios de selección del Coordinador General y aclarar las reglas de ejercicio del cargo y remoción.
- La CAN podría beneficiarse al enfocarse en su mandato central de garantizar la coordinación y la coherencia de las políticas de integridad y debería dar seguimiento y comunicar la situación de los planes nacionales anticorrupción.
- Desarrollar las capacidades de la CAN en la gestión de la información y comunicación mejoraría su impacto y fortalecería su enfoque.
- La Unidad de Coordinación General de la CAN podría fortalecerse incorporándola formalmente en la estructura organizacional de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) como Organismo Técnico Especializado.
- Para apoyar las funciones de la CAN, el Perú podría fortalecer el conocimiento sobre gestión pública de la Unidad de Coordinación General y crear una o dos posiciones adicionales dedicadas a la gestión y análisis de datos cuantitativos.

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

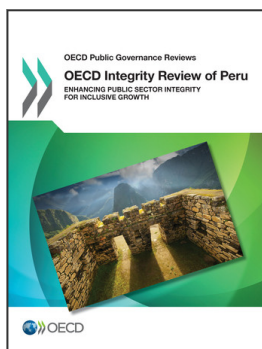
- La CAN podría fortalecerse ampliando su composición con actores clave que actualmente no forman parte de la Comisión; idealmente, esto ocurriría antes del desarrollo del próximo Plan Nacional Anticorrupción (2017-21).
- Para garantizar que los objetivos políticos se traduzcan en acciones concretas, el Plan Nacional Anticorrupción y otras decisiones de la CAN debe ser incluidos en los planes operacionales de sus miembros.
- Para promover aún más el impacto y aumentar el apropiamiento de las instituciones miembros de la CAN, se podrían fomentar discusiones y decisiones técnicas mediante el establecimiento de dos sub-comisiones técnicas o grupos de trabajo: uno sobre prevención y el otro sobre cumplimiento de las imposiciones legales.
- Perú podría considerar la posibilidad de otorgar a otros miembros de la CAN el derecho de voto para aumentar el apropiamiento y la responsabilidad de las decisiones tomadas en la comisión por todos sus miembros.

Llegar a las regiones: Implementación de sistemas de integridad pública a nivel regional

- Las Comisiones Regionales Anticorrupción (CRA) deberían seguir promoviendo el desarrollo de planes regionales anticorrupción, garantizando que los mismos se construyan de manera participativa, con la participación de todos los actores clave.
- Perú podría fortalecer las capacidades de las secretarías técnicas de las CRA a través de una estrategia centrada de desarrollo de capacidades y podría transferir fondos nacionales para apoyarlas.
- Para garantizar la coherencia y la transferencia de conocimientos entre el nivel nacional y el regional, se podría institucionalizar un mecanismo efectivo de coordinación entre la CAN y las CRA.
- Un mecanismo, por ejemplo, una plataforma intranet o reuniones conjuntas periódicas, podría ayudar a garantizar el intercambio de experiencias e información entre las regiones a fin de mejorar el aprendizaje mutuo en el diseño y la aplicación de los planes regionales anticorrupción.

Referencias

- Charbit, C. and M. Michalun (2009), “Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 14, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/221253707200>.
- European Partners against Corruption Anti-Corruption Working Group (2008), *Common standards and best practices for Anti-corruption agencies*, Report by the Special Investigation Service (Lithuania), and the Corruption Prevention and Combating Bureau (Latvia).
- Hussmann, K. (2007), *Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC? Report of six country case studies: Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistan, Tanzania and Zambia*, U4 Report (1), Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Hussmann, K., and H. Hechler and M. Peñailillo (2009), *Institutional arrangements for corruption prevention: Considerations for the implementation of the United Nations Convention against Corruption Article 6*, U4 Issue Paper 4, Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- OECD (2015), *Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia*, OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Prevention-Corruption-Report.pdf.
- OECD (2013), *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models* (2nd ed.), OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187207-en>.
- OECD (2004), “Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative; Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries”, *SIGMA Papers*, No. 35, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60v4x2f6-en>.
- Rodrigo, D., L. Allio and P. Andres-Amo (2009), “Multi-Level Regulatory Governance: Policies, Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 13, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/224074617147>.
- Schütte, S.A. (2015), *The fish’s head: Appointment and removal procedures for anti-corruption agency leadership*, U4 Issue Paper (12), Bergen: Chr. Michelsen Institute.



From:
OECD Integrity Review of Peru
Enhancing Public Sector Integrity for Inclusive Growth

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264271029-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2017), “Promover un sistema de integridad coordinado e integral en el Perú”, in *OECD Integrity Review of Peru: Enhancing Public Sector Integrity for Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264271470-5-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.