

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú

**REFORZAR LA INTEGRIDAD DEL SECTOR PÚBLICO
PARA UN CRECIMIENTO INCLUYENTE**



Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú

REFORZAR LA INTEGRIDAD DEL SECTOR
PÚBLICO PARA UN CRECIMIENTO INCLUYENTE

Este documento fue aprobado por el Comité de Gobernanza Pública el 23 de diciembre de 2016 y preparado para su publicación por la Secretaría de la OCDE.

Tanto este documento como cualquier mapa que se incluya en él no conllevan perjuicio alguno respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Éditions OCDE, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>

ISBN 978-92-64-27148-7 (impresa)
ISBN 978-92-64-27147-0 (PDF)

Serie: Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública
ISSN 2414-3308 (impresa)
ISSN 2414-3316 (en línea)

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fotografías: Portada © Jerome Stubbs/Shutterstock.com

Las erratas de las publicaciones de la OCDE se encuentran en línea en: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2017

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos de multimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

Prólogo

Muchos de los desafíos que obstaculizan la sostenibilidad del progreso socioeconómico del Perú provienen de las debilidades históricas y estructurales de su sistema de gobernabilidad. Un sistema de gobernabilidad sólido que ofrezca políticas inclusivas y servicios públicos eficaces y mitigue los riesgos de corrupción es indispensable para que el Perú pueda mantener los resultados significativos que ha logrado en la reducción de la pobreza y de la desigualdad y en la mejora del bienestar general.

Este estudio – que forma parte del Programa País de la OCDE para el Perú – proporciona una guía estratégica sobre cómo mejorar el sistema de integridad pública basado en un análisis comparativo de sus estructuras, instrumentos y procesos.

El estudio es una evaluación integral del sistema de integridad pública del Perú, examinando la amplia gama de desafíos de implementación que el país está experimentando, tanto a nivel nacional como subnacional. El estudio analiza los contextos institucionales del sistema de integridad del Perú, con un enfoque específico en áreas prioritarias tales como el control interno y la gestión de riesgos, la promoción de la ética pública y la gestión de conflictos de intereses, la protección de los denunciantes, el lobby y las finanzas políticas. También analiza el régimen disciplinario y el papel del sistema de justicia penal en la lucha contra la corrupción.

El estudio reconoce los pasos que el Perú ha tomado para fortalecer su sistema de integridad. Por ejemplo, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), creada en 2010, reconoce la necesidad de involucrar a actores de los sectores público y privado y de la sociedad civil en la promoción de una política de integridad y anticorrupción integradora y coordinada a todos los niveles y con una responsabilidad compartida. La Comisión también promueve y apoya el establecimiento de Comisiones Regionales Anticorrupción en las 25 regiones para desarrollar planes regionales contra la corrupción y responder a desafíos específicos de las regiones.

El estudio también aborda las lagunas existentes y refleja cómo el país podría construir un sistema de integridad público coherente y comprensivo, cómo cultivar una cultura de integridad en el gobierno y permitir una rendición de cuentas efectiva de acuerdo con la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública de 2017.

A nivel del sistema, por ejemplo, actualmente la CAN no incluye a todos los actores clave y, por lo tanto, se dificulta su capacidad de garantizar eficazmente la coordinación y la coherencia de las políticas, dirigir el desarrollo de los Planes Nacionales de Lucha contra la Corrupción y supervisar su aplicación. El estudio también recomienda medidas para fortalecer los Sistemas Regionales de Integridad mediante la implementación y el desarrollo de las capacidades de las secretarías técnicas de las Comisiones Regionales Anticorrupción, y mediante el establecimiento de un mecanismo efectivo de coordinación entre los niveles central y regional y entre regiones.

El marco peruano para promover una cultura de integridad en la administración pública está fragmentado y por lo tanto tiene un impacto limitado en el cambio del comportamiento real de los funcionarios públicos. Perú se beneficiaría si desarrollara un marco de políticas único para promover la integridad del sector público y gestionar situaciones de conflicto de intereses. Además, es necesario aclarar las funciones y responsabilidades de los actores involucrados en estas políticas y asegurar que éstas se coordinen eficazmente.

Si bien el sistema de control interno del Perú tiene un marco normativo en general sólido, la implementación podría optimizarse. Esto podría lograrse mediante una mejor integración del control interno en la gestión pública, haciendo una distinción más clara entre el control interno y el control externo, y la introducción de una política específica de gestión del riesgo de corrupción.

Para evitar la "captura de las políticas públicas", donde los intereses privados ejercen una influencia indebida en el diseño de leyes y políticas, el Perú necesita fortalecer las regulaciones sobre el lobby y el financiamiento de la política y asegurar su implementación efectiva. Por último, se podrían reforzar tanto los sistemas disciplinarios como los de justicia penal para reducir la impunidad y garantizar que las autoridades competentes sean independientes y ejecuten acciones y coordinadas.

El Perú tiene una oportunidad única de avanzar en su lucha contra la corrupción al pasar de un enfoque reactivo impulsado por casos hacia cambios estructurales más profundos. Esto establecería un sistema integral que construya una cultura de integridad respaldada por mecanismos apropiados de rendición de cuentas. Realizar esta ambiciosa agenda no depende de una sola entidad, sino que requiere un esfuerzo coordinado en todo el sector público que también involucre al sector privado y a la sociedad en su conjunto. Al implementar las recomendaciones del estudio, el Perú establecería una base sólida para un desarrollo sostenible e inclusivo.

Reconocimientos

Bajo la dirección de Janos Bertók y Julio Bacio Terracino, este estudio fue coordinado por Frédéric Boehm. Los capítulos fueron escritos por Natalia Nolan Flecha, Giulio Nessi, Angelos Binis, Yukihiro Hamada, Chad Burbank, Jovana Blagotic, y Frédéric Boehm. Leah Ambler y Liz Hart, de la Dirección de Asuntos Financieros y Empresariales de la OCDE, División de Lucha contra la Corrupción, redactaron el capítulo titulado "Mejorar el sistema de justicia penal peruano para hacer cumplir la integridad". Felicitas Neuhaus, Frédéric St-Martin, y Carissa Munro aportaron varias secciones y proporcionaron comentarios. La asistencia editorial y administrativa fue proporcionada por Thibaut Gigou, Alpha Zambou, Anaísa Gonçalves, Kate Lancaster, Jill McCoy y July Harris. El informe también se vio beneficiado por la contribución y comentarios de Emma Cantera, Paqui Santonja, Natalia Sandoval y Daniel Gerson (OCDE), Gonzalo Guillén (Ministro Asesor en la Embajada de Perú), Patricia Villasana Rangel, Oscar Solórzano (Instituto de Gobernanza Basel), Yvan Montoya, y el Programa de Gobernanza GIZ de Perú.

La OCDE expresa su agradecimiento al Gobierno peruano, en particular a la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, Ministerio Público, Poder Judicial, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Procuraduría Anticorrupción, Contraloría General de la República, Unidad de Inteligencia Financiera del Perú, Secretaría de Gestión Pública, Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, Autoridad Nacional de Servicio Civil – SERVIR y Escuela Nacional de Administración Pública, Defensoría del Pueblo, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Acuerdo Nacional, Gobierno Regional de Piura y de Ayacucho, Consejo de la Prensa Peruana, Consejo Nacional para la Ética Pública – Proética, Sociedad Nacional de Industrias, Cámara de Comercio de Lima, Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas.

Por último, esta revisión se benefició de la aportación inestimable de expertos pares de la OCDE. Terry Lamboo, Ministerio del Interior y Relaciones del Reino (Ministry of the Interior and Kingdom Relations), Países Bajos, y Francisco Sánchez Lay, Comisión Defensora Ciudadana y Transparencia, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Chile, participaron en la misión de investigación en Lima, Ayacucho y Piura en octubre de 2015. Liliana Caballero, Departamento Administrativo de la Función Pública, Colombia, y Monika Kos, Ministerio de Finanzas, Polonia, presentaron y guiaron las discusiones en el taller realizado en Lima los días 30-31 de marzo de 2016. Todos contribuyeron significativamente al diálogo político con sus contrapartes peruanas y enriquecieron el estudio con sus opiniones, experiencia y comentarios. Mary Anne Stevens, Directora de Políticas y Legislación (Valores y Ética), Canadá, presidió los debates de revisión de los colegas de la Red de Integridad del Sector Público de la OCDE el 4 de noviembre de 2016.

Índice

Acrónimos y abreviaturas.....	11
Resumen ejecutivo	15
Observaciones principales	15
Recomendaciones claves	16
Capítulo 1. Gobernanza y corrupción en el Perú: Una visión general	19
Indicadores internacionales de gobernanza y corrupción	21
La perspectiva empresarial sobre la corrupción.....	23
La perspectiva ciudadana sobre la corrupción	25
Capítulo 2. Promover un sistema de integridad coordinado e integral en el Perú	29
Fortalecimiento de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN).....	30
Coordinación horizontal: Reunir a los actores clave del Sistema de Integridad Pública	38
Llegar a las regiones: Implementación de sistemas de integridad pública a nivel regional	43
Propuestas de acción.....	47
Referencias.....	49
Capítulo 3. Fortalecer la ética pública y la gestión de conflictos de intereses en el Perú	51
El marco normativo institucional de ética pública y gestión de los conflictos de intereses	53
Proporcionar orientación sobre ética y conflictos de intereses	59
Toma de conciencia y aporte de capacitación.....	62
Asegurar el control, seguimiento y evaluación eficaces	69
Propuestas de Acción.....	78
Referencias.....	80
Capítulo 4. Implementar la protección de denunciantes en el Perú	83
Fortalecimiento de las protecciones.....	86
Aumentar la responsabilidad de los destinatarios de las denuncias de los denunciantes.....	94
Concientizar	96
Realizar evaluaciones e incrementar el uso de análisis estadísticos	101
Propuestas de Acción.....	102
Referencias.....	104
Capítulo 5. Garantizar un sólido control interno y marco normativo de la gestión de riesgos en el Perú	109
Fortalecimiento del marco normativo peruano de control interno y gestión de riesgos	111
Asignar funciones y responsabilidades y separar obligaciones respecto a la función de control interno	123
Apoyar la integridad y las reformas anticorrupción.....	139
Propuestas de acción.....	148
Referencias.....	149

Capítulo 6. Mejorar el marco de financiamiento político del Perú	153
El marco normativo legal peruano para financiar partidos políticos y campañas	155
Aumento de la transparencia y la integridad y creación de capacidades	162
Asegurar el cumplimiento	164
Propuestas de acción	171
Referencias	173
Capítulo 7. Establecer los fundamentos para un lobby íntegro y transparente en el Perú	175
El marco normativo institucional peruano sobre el lobby	177
Implementar y hacer cumplir el reglamento sobre el lobby	181
Promover la transparencia en las actividades de lobby	183
Generando consciencia y desarrollando capacidades	187
Examen de la eficacia del marco normativo de actividades de lobby	192
Propuestas de acción	194
Referencias	196
Capítulo 8. Simplificar y fortalecer el régimen disciplinario administrativo del Perú para funcionarios públicos	197
Hacia un régimen disciplinario administrativo coherente	198
Cerrar las brechas para evitar la impunidad	209
Medir el desempeño para informar mejor las estrategias de imposición legal e integridad	212
Propuestas de acción	216
Referencias	220
Capítulo 9. Mejorar el sistema de justicia penal peruano para hacer cumplir la integridad	221
Mejorar la independencia, cooperación y coordinación	222
Aumento de la capacidad mediante la especialización, recursos y capacitación	230
Propuestas de acción	240
Referencias	241
Tablas	
2.1. La composición de la CAN (a partir de octubre de 2016)	31
2.2. Presupuesto anual de la CAN, 2012-17	36
2.3. Perfiles de personal en la CAN (octubre de 2015)	37
3.1. Legislación primaria clave sobre conflicto de intereses en Perú	54
3.2. Actividades de concientización para la gestión de conflictos	64
3.3. Acciones para declarar intereses privados por parte de funcionarios públicos	76
5.1. Vincular la estrategia de la CGR para fortalecer el control interno con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública	119
5.2. Líneas de informes de auditoría interna en los países de LAC	139
6.1. Límites máximos de donaciones para los individuos en determinados países de la OCDE	160
6.2. La capacidad institucional de los órganos de gestión electoral en determinados países de la OCDE	166
7.1. Órganos de supervisión para el control de reglas y directrices relacionadas al lobby	180
7.2. Prácticas en los países miembros de la OCDE para promover la concientización y desarrollar las capacidades de los funcionarios públicos en cuanto a las reglas y directrices de lobby	190
8.1. Visión general de los principales regímenes disciplinarios para funcionarios públicos en Perú	200
8.2. Resumen comparativo de los procedimientos administrativos en el Perú y en países seleccionados	204
8.3. Estatuto de limitaciones en los regímenes disciplinarios del Perú y otros países	212

Figuras

1.1. Perú experimentó un crecimiento continuo de su producto interno (PIB)	20
1.2. Perú ha logrado importantes avances en la lucha contra la pobreza extrema y la reducción de la desigualdad	20
1.3. Indicador de Percepción de la Corrupción en Perú en comparación con países de la OCDE y países en vías de adhesión, 2015	21
1.4. Indicadores de Gobernanza Mundial, Perú comparado con el promedio de la OCDE y LAC, 2014.....	22
1.5. Indicador de Integridad Pública, Perú en comparación con el promedio de la OCDE y LAC, 2015.....	23
1.6. Los diez problemas más importantes para los negocios en Perú, 2015-16.....	24
1.7. Informe de Competitividad Global, resultados de Perú en comparación con los promedios de la OCDE y LAC, 2015-16	24
1.8. Cómo perciben las empresas la corrupción en Perú en comparación con los promedios de la OCDE y LAC.....	25
1.9. Los cinco problemas más importantes para los ciudadanos en Perú, 2015	26
1.10. Percepción de los ciudadanos peruanos de la acción del gobierno contra la corrupción, 2013	27
1.11. Percepción de los ciudadanos peruanos de los avances logrados en la reducción de la corrupción en las instituciones públicas en los últimos 2 años.....	27
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.....	35
3.1. Países con una función central (no necesariamente un organismo independiente) responsable del desarrollo y mantenimiento de las políticas de conflicto de intereses	56
3.2. Desarrollo de políticas y / o reglas específicas del conflicto de intereses para categorías particulares de funcionarios públicos en los países de la OCDE	62
3.3. Nivel de declaración y disponibilidad pública de intereses privados dentro del poder ejecutivo	75
4.1. Los peruanos dispuestos a denunciar las irregularidades lo harían principalmente a los medios de comunicación.....	84
4.2. Las razones por las que los peruanos pueden optar por no denunciar las irregularidades	85
4.3. Entrada en vigor de leyes de protección de denunciantes: Un cronograma	85
4.4. Categorías de actos ilícitos que podrían constituir una denuncia protegida en los países de la OCDE y en el Perú	88
4.5. Perú indicó que no ofrece actividades para aumentar la conciencia sobre la protección de los denunciantes	97
5.1. La relación entre la gobernanza pública, el control interno y la gestión de riesgos	112
5.2. Relación entre los objetivos de la organización, los componentes de control interno y el modelo de tres líneas de garantía.....	124
5.3. Los pilares básicos de un sólido marco de control y auditoría interno y externo.....	130
6.1. Confianza en los partidos políticos en Perú, 1995-2015	155
6.2. Financiación pública directa a los partidos políticos en los países de la OCDE	157
6.3. Prohibición de donaciones anónimas a partidos políticos en los países de la OCDE	161
6.4. Tasas de conformidad en el Reino Unido, 2010-13	169
7.1. Cronología de la regulación del lobby.....	177
7.2. La transparencia en las actividades de lobby ayudaría a aliviar los problemas reales o percibidos del tráfico de influencias.....	184
7.3. Tipos de información que los lobistas creen que debería estar disponible públicamente	185
7.4. Eficacia percibida de las diversas medidas de concientización.....	189
7.5. Países de la OCDE con un mecanismo de revisión de sus normas y directrices de las actividades lobistas.....	193

8.1. Sanciones totales (regímenes disciplinarios y funcionales), 2012-14	213
8.2 Tipos de sanciones aplicadas (regímenes disciplinario y funcional), 2014.....	213
9.1. Nivel de independencia judicial percibida en el Perú, en comparación con los promedios de la OCDE y América Latina y el Caribe (1-7, mejor).....	228

Acrónimos y abreviaturas

ACRC	<i>Korean Anti-Corruption and Civil Rights Commission</i> Comisión Coreana de Derechos Civiles y Anti Corrupción
ANTAI	Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información
ASF	Auditoría Superior de la Federación
CAA	<i>Consumer Affairs Agency Japan</i> Agencia de Asuntos del Consumidor de Japón
CAN	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
CAP	Cuadro de Asignación de Personal
CAS	Contratos Administrativos de Servicios
CCL	Cámara de Comercio de Lima
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento estratégico
CGR	Contraloría General de la República
CGU	Unidad de Coordinación General
CHU	<i>Central Harmonisation Unit</i> Unidad Central de Armonización
CNM	Comisión Nacional de Moralización Colombia
CNM	Consejo Nacional de la Magistratura
CONFIEP	Conferencia Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
CONTRALAFIT	Comisión Ejecutiva Multisectorial de lucha contra el lavado de activos y el Financiamiento del Terrorismo
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission</i> Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway
CPI	<i>Corruption Perception Index</i> Indicador de Percepción de Corrupción
CPP	Código Procesal Penal
CRA	Comisiones Regionales Anticorrupción
CRM	Comisiones Regionales de Moralización Colombia
DIRCOCOR	Dirección contra la Corrupción de la Policía Nacional
DPA	<i>Department for Public Administration (Italy)</i> Departamento de Administración Pública (Italia)
ENAP	Escuela Nacional de Administración Pública
FMC	<i>Financial and Managerial Control</i> Control Financiero y Gerencial
FONAFE	Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado
GIIA	<i>Government Internal Audit Agency</i> Agencia de Auditoría Interna del Gobierno
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> Agencia Alemana de Cooperación Internacional
GSFP	Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios
GRH	Gestión de Recursos Humanos
ICT	<i>Information and Communication Technology</i>

	Tecnología de la Información y la Comunicación
IMG	Indicadores Mundiales de Gobernabilidad
IIA	<i>Institute of Internal Auditors</i>
	Instituto de Auditores Internos
INTOSAI	<i>International Organisation of Supreme Audit Organisations</i>
	Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPPF	<i>International Professional Practices Framework</i>
	Marco Normativo de Prácticas Profesionales Internacionales
EFS	Entidad Fiscalizadora Superior
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
KPI	<i>Key Performance Indicators</i>
	Indicadores Clave de Rendimiento
LAC	<i>Latin American and Caribbean</i>
	América Latina y el Caribe
LLP	Ley de Partidos Políticos
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MENA	<i>Middle East and North Africa</i>
	Oriente Medio y África del Norte
MINJUS	Ministerio de Justicia
MP	Ministerio Público
OEA	Organización para los Estados Americanos
OCI	Órgano de Control Institucional
OCMA	Oficina de Control de la Magistratura
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
ORCL	<i>Office of the Registrar of Consultant Lobbyists of the United Kingdom</i>
	Oficina del Secretario de Grupos de Presión Sectorial Consultores del Reino Unido
OSC	<i>United States Office of Special Counsel</i>
	Oficina de Asesoría Especial de los Estados Unidos
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
OTE	Organismo Técnico Especializado
PACI	<i>World Economic Forum Partnering Against Corruption Initiative</i>
	Iniciativa de Asociaciones Contra la Corrupción del Foro Económico Mundial
PAS	Procedimiento Administrativo Sancionador
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
PIC	<i>Public Internal Control</i>
	Control interno público
QAIP	<i>Quality Assurance and Improvement Programme</i>
	Programa de Garantía y Mejora de la Calidad
RIS	Reglamento Interno de los Servidores Civiles
RNSDD	Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido
SCI	Sistema de Control Interno
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SGP	Secretaría de Gestión Pública
SIDJ	Sistema de Registro de Declaraciones Juradas en Línea
SINAD	Sistema Nacional de Atención a Denuncias
SINAPLAN	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico

SNC	Sistema Nacional de Control
SNF	Sistema Nacional de Fiscalización
SOAS	Sociedades de Auditoría
SUNARP	Superintendencia Nacional de Registros Públicos
TAE	Tribunal Administrativo Especial
UIF-Perú	Unidad de Inteligencia Financiera del Perú
UIT	Unidad Impositiva Tributaria
UNCAC	<i>United Nations Convention against Corruption</i> Convención de las Naciones Unidas Anti Corrupción
VPD	<i>Value-for-Money</i> Valor por el Dinero

Resumen ejecutivo

Perú experimentó un proceso de desarrollo socio-económico y mejoramiento del bienestar durante los últimos 15 años, logrando resultados significativos en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Para que este progreso sea sostenible y robusto, se necesita un sólido sistema de gobernanza para controlar la corrupción y proporcionar un entorno estable. Si bien el Perú ha logrado importantes avances en el fortalecimiento de su sistema de integridad pública, el país sigue enfrentando desafíos para reforzar sus instituciones y mitigar los riesgos de corrupción.

Observaciones principales

Desde 2010, una Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), apoyada por una red de Comisiones Regionales Anticorrupción (CRA), reúne a varias instituciones de los sectores público y privado, así como a la sociedad civil para promover coordinación y mejorar el sistema de integridad y anticorrupción en todo el país. Sin embargo, existen actores importantes que actualmente no son miembros de la CAN y se debe fortalecer su secretaría técnica para que pueda desempeñar sus funciones con mayor eficacia.

Actualmente, los mandatos y las políticas de ética pública y de conflicto de interés están fragmentados, no se ha definido un liderazgo claro y las sanciones por violaciones a la integridad no se han formulado claramente. Asimismo, si bien el Perú ha adoptado disposiciones explícitas para proteger a los denunciantes, actualmente no se aplican de manera efectiva y no existe una estrategia para comunicarlas o evaluar sus resultados. El estudio también muestra que los procesos de control interno y gestión de riesgos no siempre se implementan adecuadamente y existe una cierta confusión en la administración pública con respecto a las funciones y tareas del control interno.

El riesgo de captura política a través de la financiación de partidos políticos y campañas, incluyendo fuentes ilícitas de financiamiento y por medio de grupos de presión informales, es percibido de manera prevalente en Perú. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), responsable de los procesos electorales y la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), responsable del registro de gestores de interés (lobistas), carecen del poder y los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de las leyes y regulaciones existentes.

Actualmente, coexisten dos regímenes disciplinarios administrativos aplicables a la mayoría de los servidores y empleados públicos peruanos, lo que plantea riesgos a la efectividad y equidad procesal del mecanismo de imposición legal contra la falta de ética profesional y la corrupción. Además, la independencia de una influencia indebida sigue siendo un desafío en el sistema de justicia penal del Perú, debido principalmente al uso de fiscales y jueces provisionales. A menudo, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley también carecen de experiencia y experticia interna o acceso a peritos en las áreas de contabilidad y contratación pública, especialmente a nivel regional.

Recomendaciones claves

Para garantizar un sistema coherente y abarcador de integridad pública, la CAN debe centrarse en su mandato básico de garantizar la coordinación y la coherencia de las políticas y de dar seguimiento y comunicar sobre la implementación de los planes nacionales de lucha contra la corrupción. Para ello, la CAN podría desarrollar capacidades en materia de gestión y comunicación de la información y podría ser formalmente incorporada a la estructura organizacional de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) como órgano técnico especializado. Además, la CAN podría ampliar su composición para incluir a la Secretaría de Gestión Pública (SGP), la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), la ONPE y la Autoridad Nacional de Transparencia y el Acceso a la Información (ANTAI) fortalecida e independiente.

Para promover aún más el impacto y aumentar la apropiación 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. Por último, debe fomentarse aún más el desarrollo de planes regionales de lucha contra la corrupción a fin de garantizar que todas las partes interesadas relevantes se vean involucradas y que las capacidades de las secretarías técnicas de las Comisiones Regionales Anticorrupción se utilicen en su máxima capacidad. Perú también podría considerar la institucionalización de un mecanismo efectivo de coordinación entre la CAN y las CRA, así como entre las mismas CRA.

Para promover una cultura de integridad, el Perú podría crear un marco normativo y político único para impulsar la ética pública y la gestión de situaciones de conflicto de interés, y efectivamente incorporar su uso en todo el sector público. Además, es necesario aclarar las funciones y responsabilidades de los organismos que participan en el desarrollo y actualización de las políticas de ética pública y de conflicto de interés. Debe asignarse un papel de liderazgo claro a SERVIR, aunque también debe garantizarse una coordinación eficaz entre los demás actores. La función de auditoría de las declaraciones juradas de la Contraloría General de la República o CGR podría reforzarse otorgándole mayores poderes para cruzar la información, mediante acuerdos con las autoridades fiscales y otros organismos públicos pertinentes. Por último, podría perfeccionarse la ley sobre la protección de los denunciantes y garantizar su aplicación mediante una amplia estrategia de comunicación y un aumento de los esfuerzos de concientización.

Para posibilitar la rendición de cuentas, Perú podría emprender acciones en las áreas de control interno, financiamiento de la política, regulación del lobby y en los regímenes disciplinarios administrativos y de justicia penal. Las funciones de control interno y de gestión de riesgos deben integrarse en reformas más generales de la gestión pública. Una separación más clara entre el control interno y la auditoría interna podría lograrse rediseñando el papel y las operaciones del Órgano de Control Institucional para concentrarse en asesorar y apoyar la gestión y proporcionar aseguramiento sobre los procesos de control interno. Asimismo, una política específica de gestión de riesgos de corrupción podría apoyar a las entidades públicas en sus esfuerzos por implementar controles para prevenir, detectar y sancionar la corrupción de manera efectiva.

Con respecto al lobby, la responsabilidad de la política y del registro podría trasladarse a una ANTAI fortalecida e independiente, y la carga administrativa relacionada al registro y a la presentación de informes podría reducirse. La percepción negativa de la población sobre las actividades de lobby podría abordarse a través de

campañas de capacitación y de concientización pública. En cuanto al financiamiento político, el programa de financiamiento público de la Ley de Organizaciones Políticas debe ser efectivamente financiado y ejecutado, y las donaciones anónimas deberían ser prohibidas o ser disminuido el umbral actual de dichos recursos. Además, se podría fortalecer el poder de investigación y sanción de la ONPE y se podrían reevaluar los recursos humanos y técnicos requeridos.

Con respecto a la aplicación de la ley, Perú podría considerar a mediano y largo plazo avanzar hacia un régimen disciplinario administrativo con un inventario único de delitos y sanciones correspondientes, y podría delinear más claramente las jurisdicciones y responsabilidades de SERVIR y de la CGR. Se necesitan una mejor coordinación y comunicación bajo los auspicios de la CAN, así como esfuerzos más ambiciosos de creación de capacidades para allanar el camino hacia futuras reformas. En el sistema de justicia penal, debe garantizarse una cooperación sistemática entre las agencias en casos de corrupción. La orientación y capacitación, así como el acceso a conocimientos especializados externos sobre cuestiones pertinentes, como la contabilidad y la contratación pública, deben ponerse a disposición del poder judicial y de los fiscales. Por último, la reducción del número de puestos vacantes de magistrados y fiscales es clave para eliminar el uso de jueces y fiscales provisionales y para aumentar la continuidad del personal de investigación en casos de corrupción.

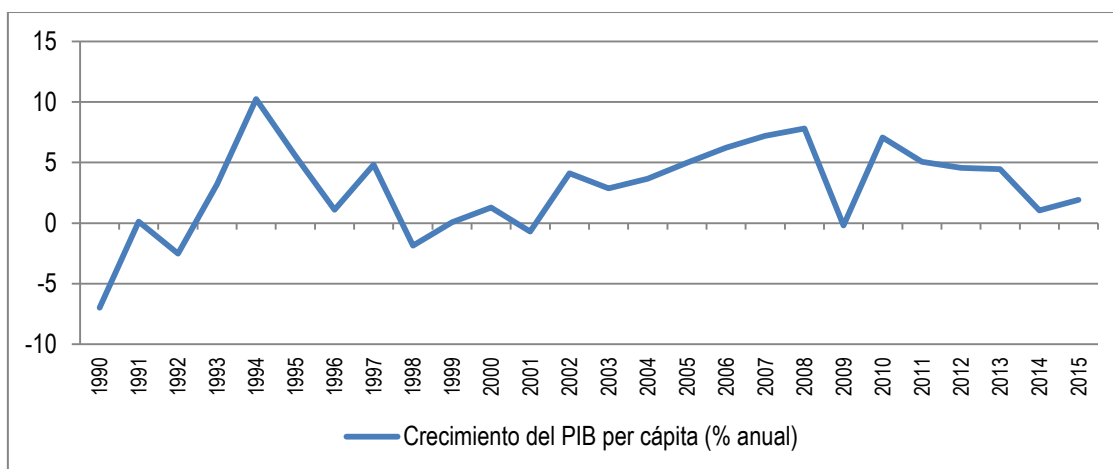
Capítulo 1

Gobernanza y corrupción en el Perú: Una visión general

Este capítulo ofrece una visión general de los indicadores internacionales que miden la situación de Perú con respecto a la gobernanza y la corrupción. Los resultados ponen de relieve la importancia de abordar los riesgos de corrupción y fortalecer el sistema de gobierno de Perú con el fin de sostener el progreso económico y social realizado en las últimas dos décadas.

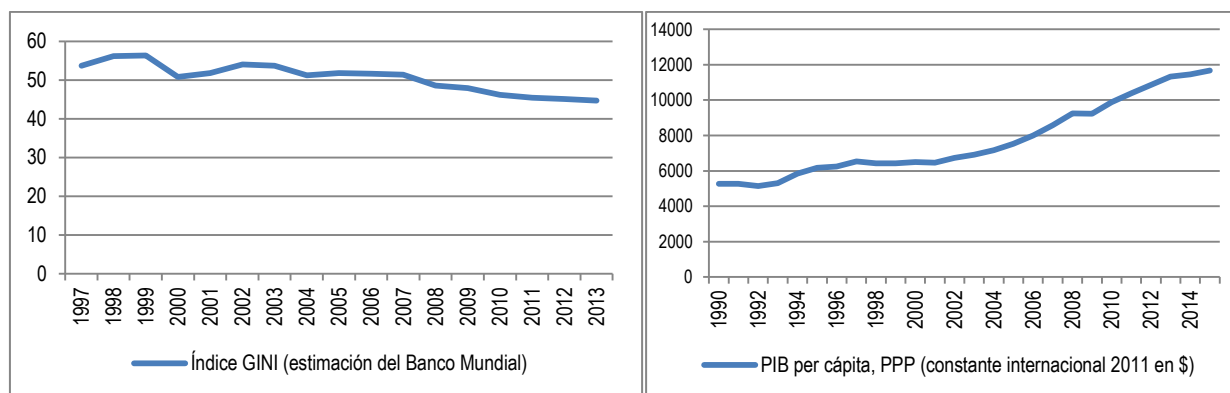
En los últimos años, el Perú ha experimentado un proceso de desarrollo socio-económico y mejoramiento del bienestar. El ingreso per cápita se duplicó desde 1990 (Figura 1.2). Especialmente desde el regreso del Perú a las elecciones democráticas en 2001, el país experimentó una importante estabilidad macro-económica y de crecimiento, lo que contribuyó a la reducción de la pobreza (Figura 1.1). De hecho, el Perú ha logrado disminuir significativamente sus tasas de pobreza extrema y ha avanzado en la reducción de las desigualdades (Figura 1.2). El Indicador de Desarrollo Humano del Perú aumentó de 0,61 en 1990 a 0,73 en 2014, lo que hace que el Perú esté ligeramente por encima de la media de los países de América Latina y el Caribe.

Figura 1.1. Perú experimentó un crecimiento continuo de su producto interno (PIB)



Fuente: Indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

Figura 1.2. Perú ha logrado importantes avances en la lucha contra la pobreza extrema y la reducción de la desigualdad



Fuente: Indicadores del desarrollo mundial, Banco Mundial <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

Las investigaciones y conclusiones surgidas desde la práctica han enfatizado que para que este progreso sea sustentable e incluyente, un sistema de gobernanza sólido debe mitigar los riesgos de corrupción y debe proporcionar un entorno en el que se puedan lograr ganancias de productividad y desarrollo. Especialmente entre 2000 y 2010, el Perú también se benefició de un entorno económico mundial sano, incluyendo los altos precios de las materias primas,

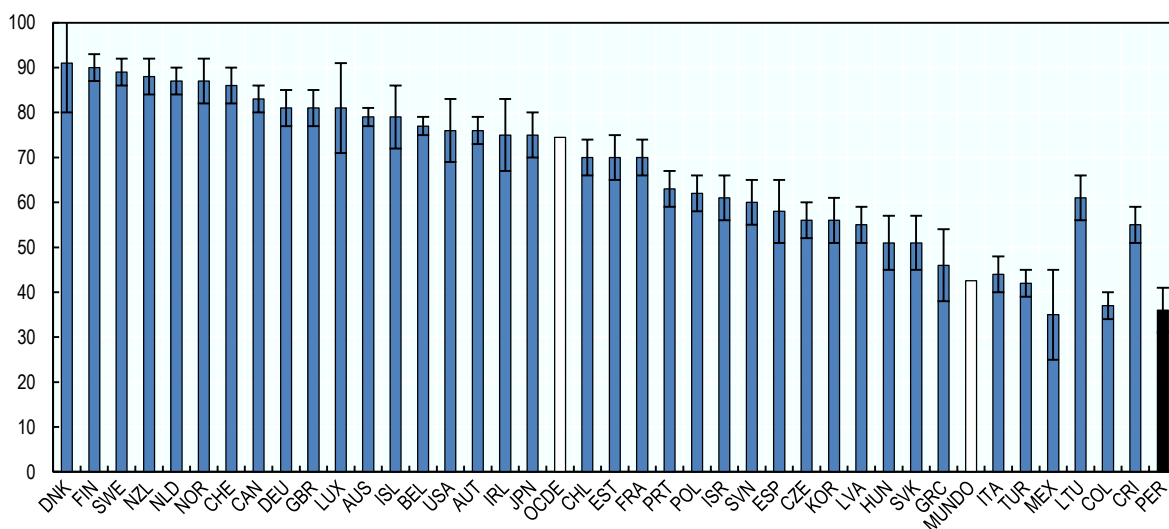
aunque no logró llevar a cabo reformas estructurales y políticas más profundas. De hecho, el Informe Bertelsmann del 2016 para el Perú señala el fracaso del país en abordar graves distorsiones en la sociedad que podrían ayudar a reducir aún más los principales problemas estructurales del país: el sector informal, la pobreza y el desempleo.

Los indicadores internacionales disponibles, presentados y discutidos en las próximas secciones subrayan los desafíos que todavía enfrenta el Perú para garantizar un marco normativo de gobernanza sólido y contener la corrupción. Este Estudio sobre Integridad examina áreas claves del sistema de integridad pública en Perú e identifica brechas y desafíos. Las recomendaciones pueden ser adoptadas en complemento a las acciones estructurales profundas que necesita el Perú para garantizar que los progresos alcanzados puedan ser sostenidos y expandidos.

Indicadores internacionales de gobernanza y corrupción

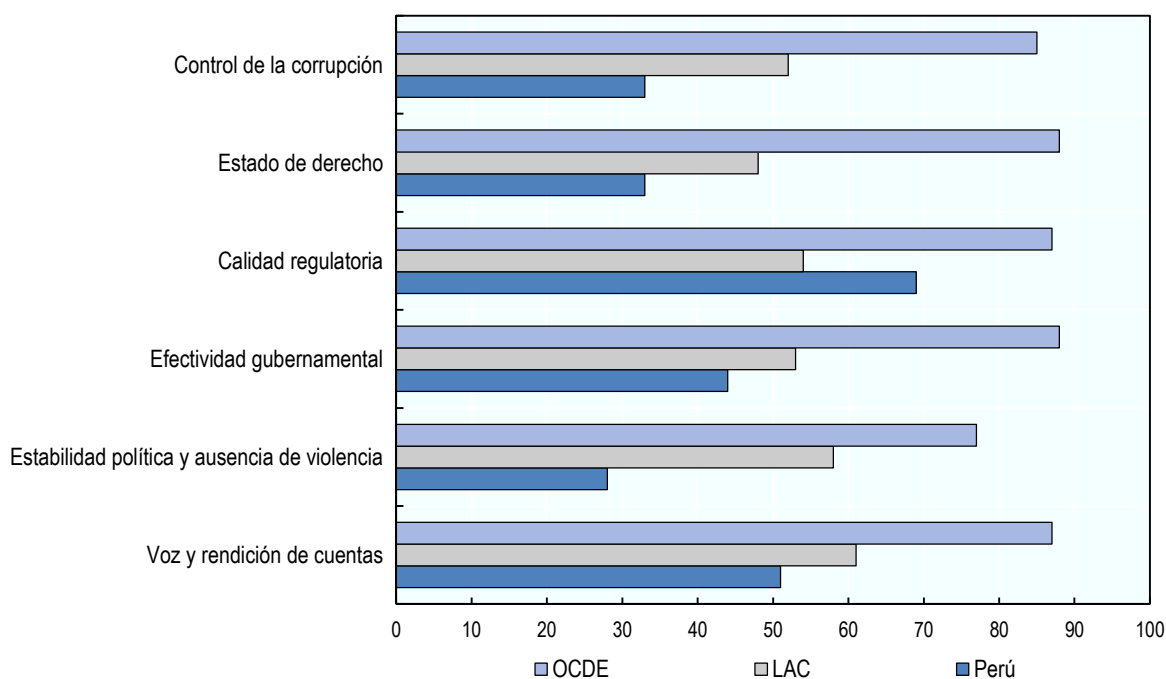
La percepción de la corrupción en el Perú sigue siendo mayor que en los países miembros de la OCDE (Figura 1.3). En comparación con los países actuales candidatos a la adhesión a la OCDE, la puntuación de Perú no es significativamente diferente a la de Colombia (pese a que el intervalo de confianza del Perú es mayor), aunque está significativamente por debajo de los puntajes de Lituania y Costa Rica. Un cuadro similar proviene de los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad 2014 del Banco Mundial, donde el Perú obtiene resultados inferiores al promedio de los países de América Latina y el Caribe (LAC) y de la OCDE en todos los sub-indicadores, con excepción de la Calidad Regulatoria, donde el puntaje del Perú es mejor que el promedio de LAC, aunque sigue estando por debajo del promedio de la OCDE (Figura 1.4).

Figura 1.3. **Indicador de Percepción de la Corrupción en Perú en comparación con países de la OCDE y países en vías de adhesión, 2015**



Fuente: Indicador de percepción de corrupción de Transparency International (2015), www.transparency.org/cpi2015.

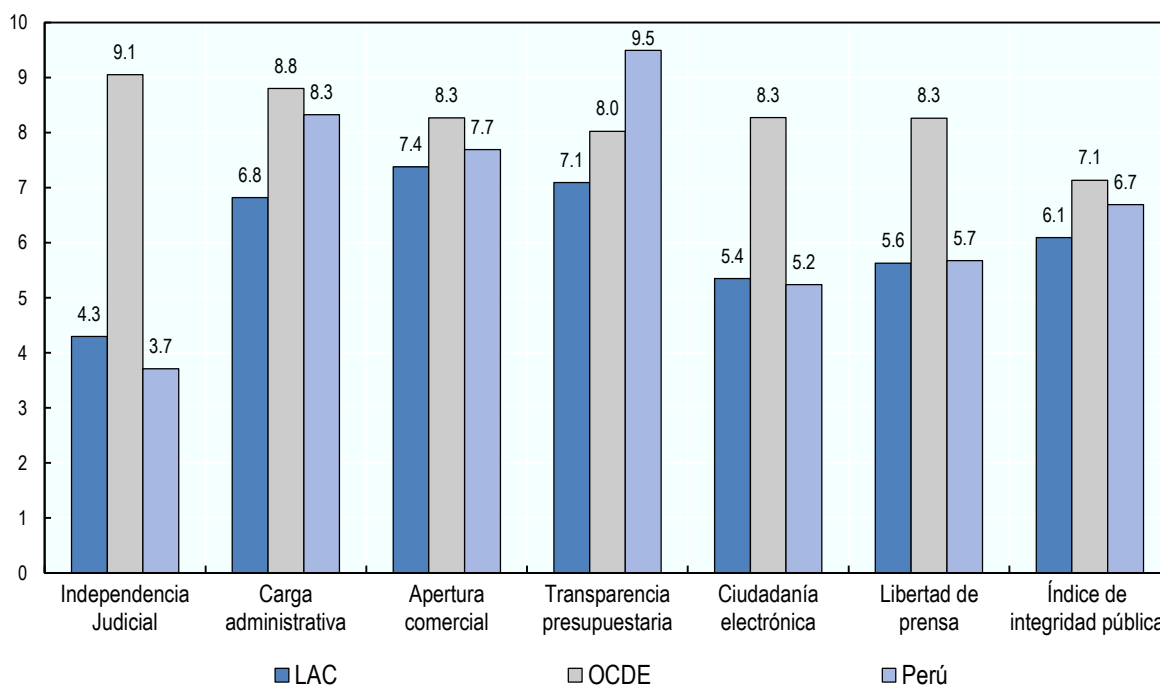
Figura 1.4. Indicadores de Gobernanza Mundial, Perú comparado con el promedio de la OCDE y LAC, 2014



Fuente: Indicadores de Gobernanza Mundial del Grupo del Banco Mundial (2014), <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>.

El Indicador de Integridad Pública 2015 mide la capacidad de resistencia de un país contra la corrupción examinando seis sub-indicadores específicos basados en cuestiones estructurales que se sabe determinan la corrupción. En este caso, el puntaje de Perú es más alto que el promedio de los países latinoamericanos, pero inferior al promedio de algunos países de la OCDE (Figura 1.5). Al igual que en muchos otros países de LAC, el puntaje general del Perú es en gran medida resultado de su bajo puntaje en el sub-indicador Independencia Judicial. Este tema se analizará con mayor profundidad en el Capítulo 9.

Figura 1.5. Indicador de Integridad Pública, Perú en comparación con el promedio de la OCDE y LAC, 2015



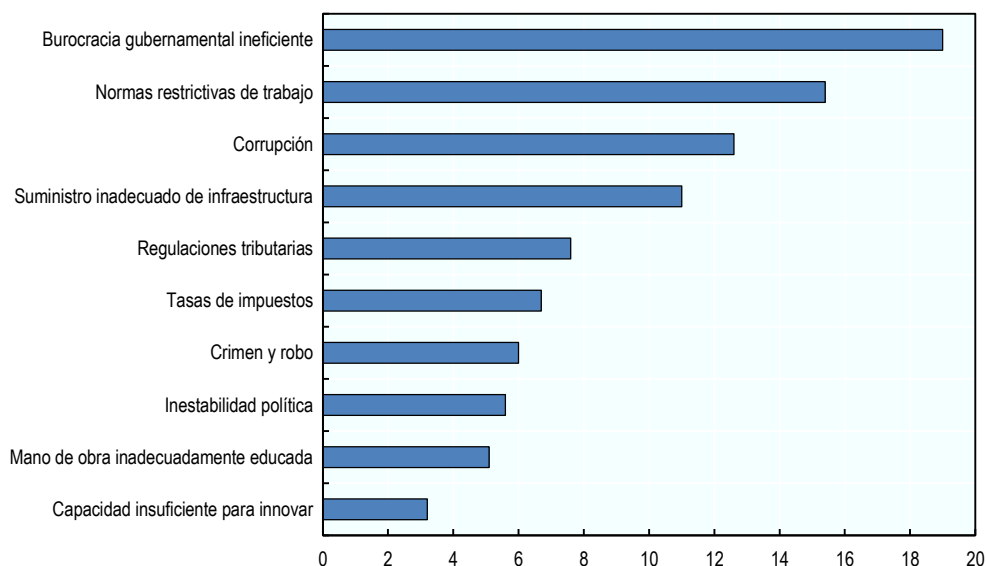
Nota: El IPI se basa en un marco teórico y tiene como objetivo evaluar la capacidad de un país para controlar la corrupción en base a puntuaciones compuestas en seis sub-componentes: Libertad de prensa, carga administrativa, apertura comercial, e-ciudadanía, independencia judicial y transparencia presupuestaria. Los datos del valor compuesto del IPI provienen del Foro Económico Mundial, Doing Business, FreedomHouse, Open Budget Survey y algunas otras fuentes. El IPI se correlaciona fuertemente con el CPI, el WGI y otros indicadores. Los países latinoamericanos cubiertos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago y Venezuela. Los 35 países de la OCDE están cubiertos excepto Australia, Canadá, Israel, Islandia, Japón y Suiza.

Fuente: European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (2015).

La perspectiva empresarial sobre la corrupción

Según el Informe Global de Competitividad 2015-16 del Foro Económico Mundial, basado en una encuesta a empresarios, la corrupción es considerada como el tercer obstáculo más importante para hacer negocios en Perú, superado sólo por "regulaciones gubernamentales ineficientes" y "regulaciones laborales restrictivas" (Figura 1.6). Ahora bien, las regulaciones gubernamentales ineficientes pueden crear oportunidades para la corrupción cuando por ejemplo, los funcionarios corruptos extraen pagos informales para hacer que las cosas acontezcan, o incluso pueden ser el resultado de la corrupción, cuando las regulaciones mismas, en primer lugar, están diseñadas para crear oportunidades de extracción de rentas corruptas. Además, el cuarto problema más importante, "suministro inadecuado de infraestructura", puede estar relacionado con la corrupción. De hecho, la corrupción en las obras públicas y proyectos de infraestructura puede llevar a elefantes blancos, es decir, infraestructuras de gran tamaño e innecesarias, o a una infraestructura de menor calidad de la que se necesitaría para mejorar la productividad económica.

Figura 1.6. Los diez problemas más importantes para los negocios en Perú, 2015-16

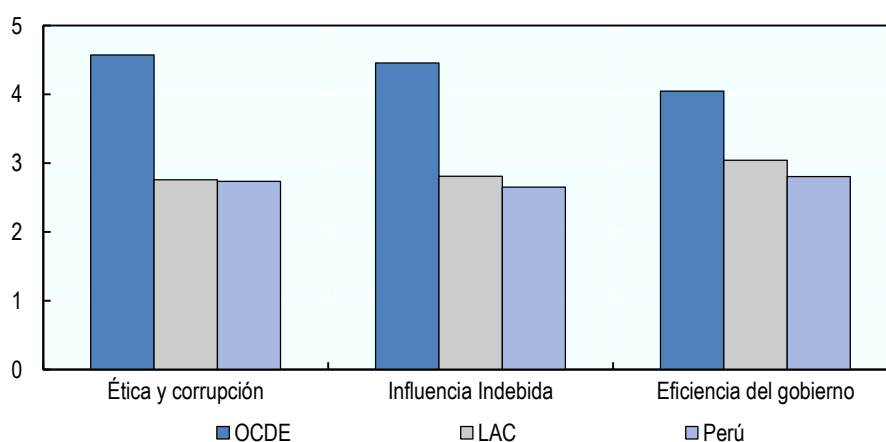


Nota: De la lista de factores, se pidió a los encuestados que seleccionaran los cinco más problemáticos para hacer negocios en su país y que los clasificaran entre 1 (el más problemático) y 5. El puntaje corresponde a las respuestas ponderadas según su clasificación.

Fuente: Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (2015), <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/>

El Informe Global de Competitividad también construye índices compuestos que miden aspectos basados en las respuestas proporcionadas en la encuesta. Por ejemplo, el informe calcula indicadores compuestos sobre "Ética y corrupción", "Influencia indebida" y "Eficiencia gubernamental". En los tres indicadores, los puntajes de Perú son casi idénticos al promedio de LAC, aunque significativamente por debajo del promedio de la OCDE (Figura 1.7).

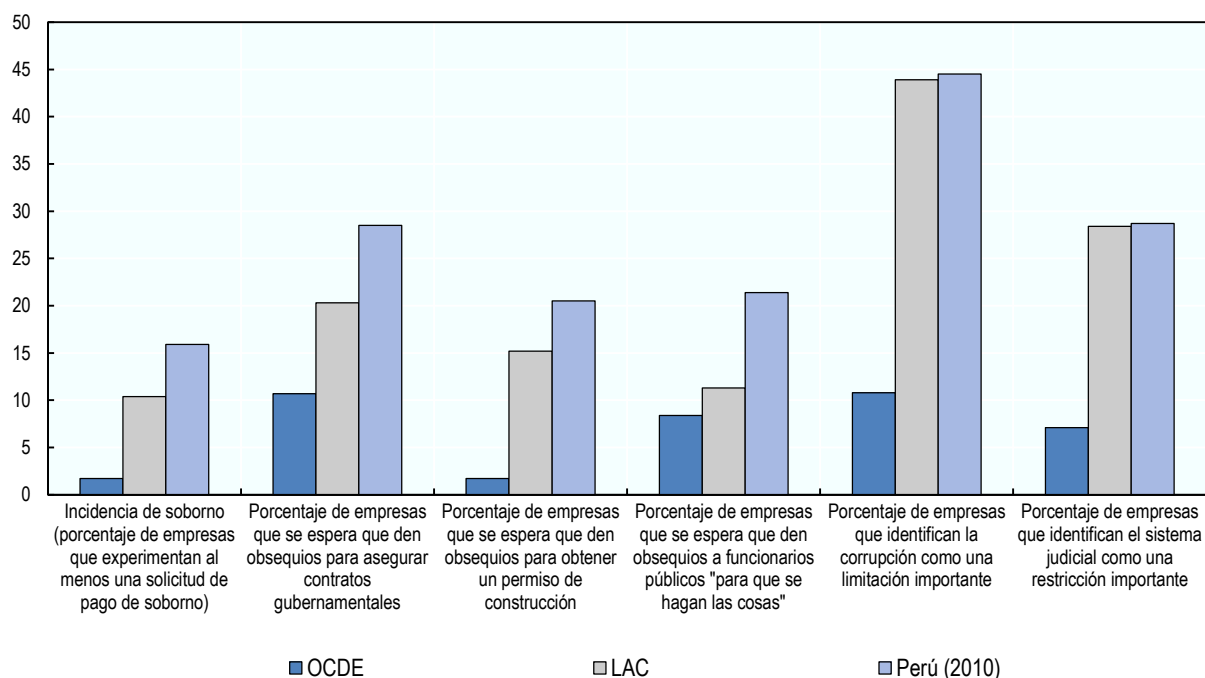
Figura 1.7. Informe de Competitividad Global, resultados de Perú en comparación con los promedios de la OCDE y LAC, 2015-16



Fuente: Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (2015), <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/>

Las Encuestas de Empresas del Banco Mundial revelan perspectivas sobre la corrupción y la victimización desde el punto de vista de las empresas (Figura 1.8). El Perú exhibe niveles similares o menores que el promedio de los países de LAC. Una vez más, como en la mayoría de los países de la región y confirmando el Informe Global de Competitividad, los tribunales se identifican como una limitación muy importante para los negocios. Además, las respuestas relacionadas a los regalos esperados o los pagos de sobornos parecen indicar que la corrupción es una práctica relativamente común cuando las empresas tratan con la administración pública peruana.

Figura 1.8. **Cómo perciben las empresas la corrupción en Perú en comparación con los promedios de la OCDE y LAC**

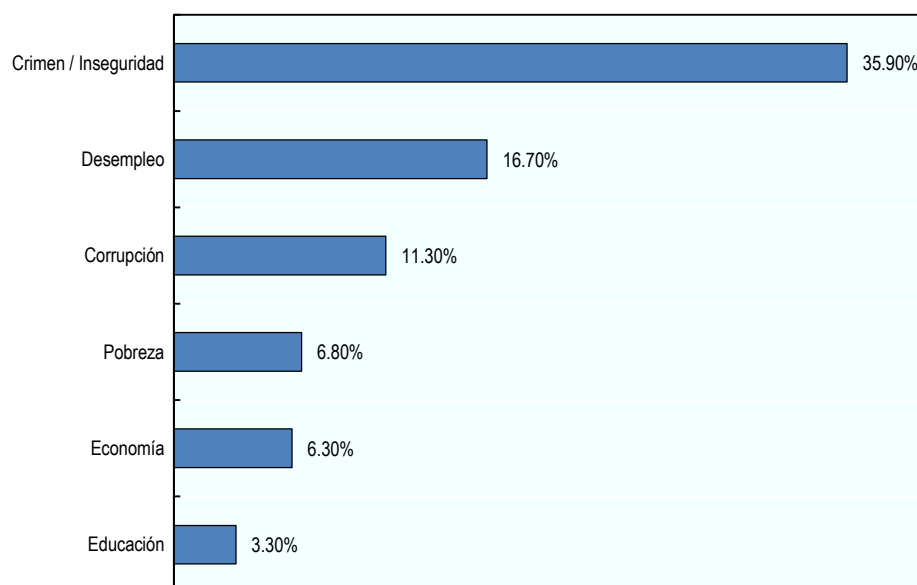


Fuente: Encuestas de Empresas del Banco Mundial (2010). www.enterprisesurveys.org/.

La perspectiva ciudadana sobre la corrupción

Si bien la Encuesta del Informe Global de Competitividad y las Encuestas de Empresas reflejan las opiniones de los gerentes del sector privado, las encuestas representativas a nivel de país ofrecen otra perspectiva. Estas encuestas, usualmente denominadas barómetros, reflejan las opiniones del "ciudadano promedio". Estos barómetros pueden estar más influenciados por los escándalos y la cobertura de los medios de comunicación que el Indicador de Percepción de Corrupción (IPC) y los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad (IMG), por lo que deben interpretarse con el debido cuidado, aunque proporcionan información útil sobre cómo el ciudadano percibe y experimenta la corrupción en un país dado en un momento dado en el tiempo. Al igual que el Informe Global de Competitividad para las empresas, el Latinobarómetro 2015 pregunta sobre aquellos problemas que los ciudadanos perciben como los más urgentes. En Perú, la corrupción es nuevamente el tercer problema más importante después del "crimen / inseguridad" y el "desempleo" (Figura 1.9).

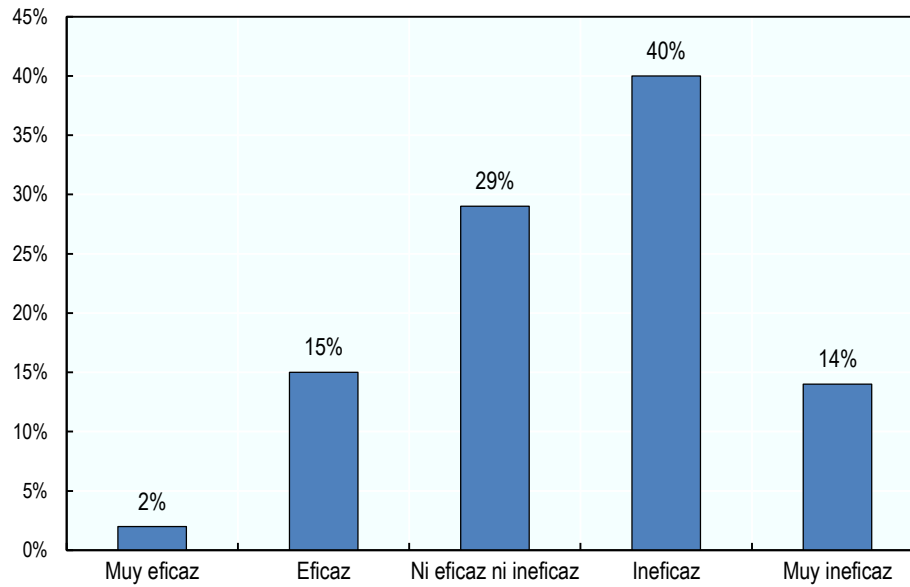
Figura 1.9. Los cinco problemas más importantes para los ciudadanos en Perú, 2015



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

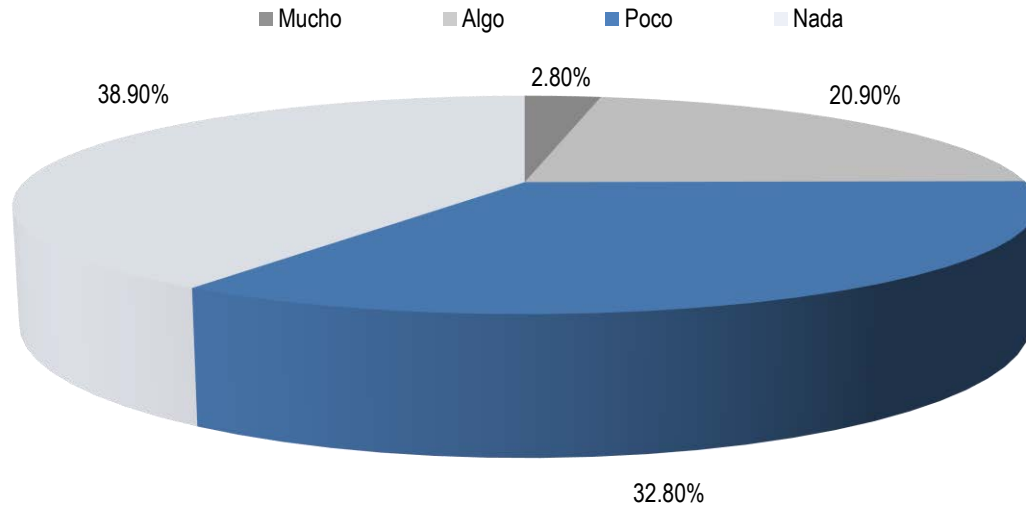
Además, el Barómetro Global de Corrupción y Latinobarómetro plantean preguntas relacionadas con la eficacia percibida de las medidas anticorrupción del gobierno. Por ejemplo, en 2013 un impresionante 54% de los peruanos consideraba que las acciones gubernamentales contra la corrupción eran ineficaces (40%) o muy ineficaces (14%); sólo el 17% las consideraba eficaces (14%) o muy eficaces (2%) (Figura 1.10). Dos años más tarde, Latinobarómetro de 2015 preguntó si el ciudadano había percibido, en los dos años anteriores, avances en las acciones gubernamentales contra la corrupción. Una vez más, la imagen muestra un alto grado de descontento en la población: el 38,9% de los ciudadanos encuestados no percibió progreso alguno, el 32,8% percibió un progreso pequeño, el 20,9% percibió algún progreso y sólo el 2,8% percibió que el gobierno había logrado avances significativos en la reducción de la corrupción en las instituciones públicas (Figura 1.11).

Figura 1.10. Percepción de los ciudadanos peruanos de la acción del gobierno contra la corrupción, 2013



Fuente: Barómetro Global de la Corrupción - Transparencia Internacional (2013), www.transparency.org/gcb2013.

Figura 1.11. Percepción de los ciudadanos peruanos de los avances logrados en la reducción de la corrupción en las instituciones públicas en los últimos 2 años



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

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.

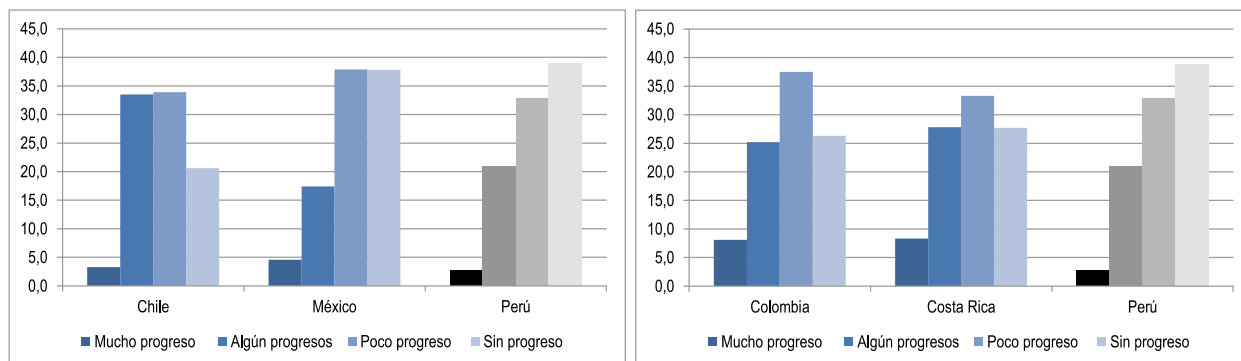
Además, el sitio web del Observatorio ofrece indicadores relacionados con la transparencia y el estado de implementación de la Política Pública Anticorrupción elaborada por la Secretaría de Transparencia. Los indicadores relacionados con la transparencia comprenden: 1) un indicador compuesto de rendición 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.anticorruption.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, CONTRALAFI); 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 (Husmann 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 Husmann, 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.

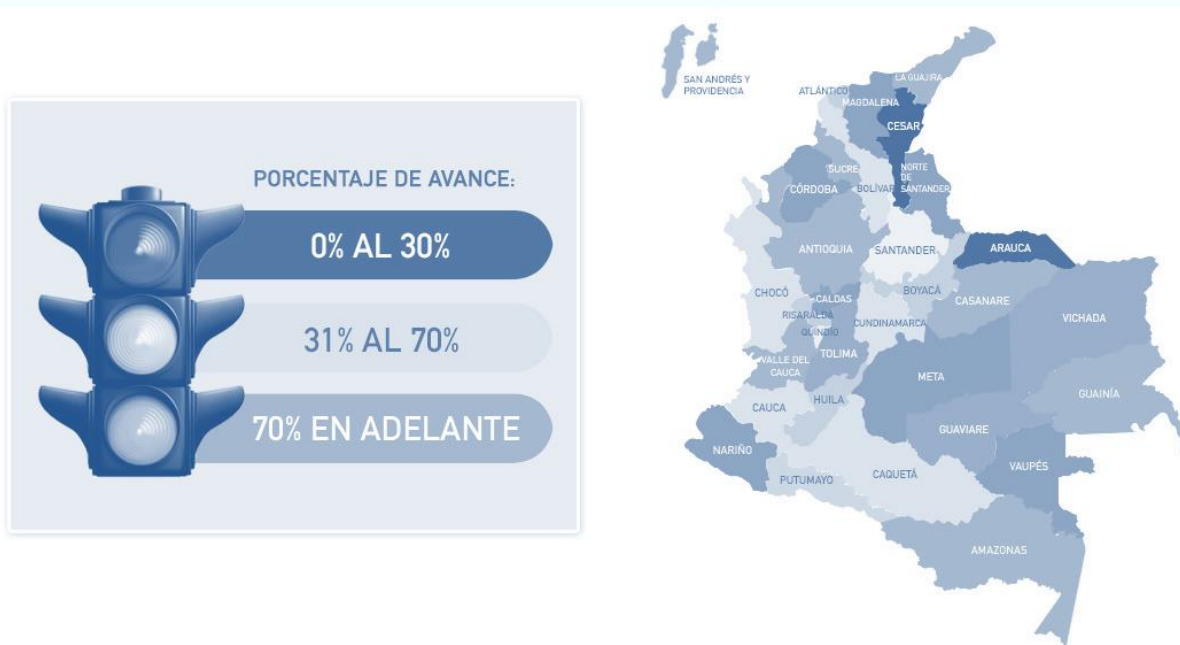
Recuadro 2.3. Comisiones Regionales de Moralización de Colombia

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.

Capítulo 3

Fortalecer la ética pública y la gestión de conflictos de intereses en el Perú

Este capítulo identifica formas de fortalecer la ética pública y la identificación y manejo de situaciones de conflicto de intereses en el Perú a través de mejoras institucionales en el diseño, la orientación y el control. Si bien cada una de estas funciones son elementos constitutivos independientes, deben ser complementarios y reforzarse mutuamente. Es necesaria una interacción y sinergia flexible entre estos elementos para lograr una infraestructura ética coherente e integrada en Perú.

Nota: Los datos estadísticos para Israel son proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, de Jerusalén Este y de los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Incorporar una cultura de integridad en el sector público requiere definir valores comunes a los cuales todos los empleados públicos deben adherirse y establecer las normas concretas de conducta que deben aplicar en su trabajo diario. El establecimiento de valores y normas de conducta para los funcionarios públicos en un código de ética y su implementación activa es particularmente relevante en situaciones en las que puede surgir un conflicto de interés. Asegurar que los conflictos de intereses se identifiquen y gestionen adecuadamente es uno de los primeros pasos hacia la protección de la integridad y la transparencia en el sector público. Las crecientes sinergias entre los sectores público y privado han dado lugar a mayores oportunidades de movimiento horizontal y de trabajo auxiliar. A su vez, esto ha planteado la posibilidad de conflictos de intereses entre los deberes públicos y los intereses privados y puede ser perjudicial para la confianza entre el empleador y el empleado. Garantizar que la integridad del gobierno no se vea comprometida por los intereses privados de los funcionarios públicos se ha convertido en una preocupación creciente entre los países miembros de la OCDE. Para asegurar un servicio público basado en la integridad, una cultura fuerte de conducta ética facilitada a través de una Ley o un Código de Ética es imprescindible y funciona como la columna vertebral para manejar situaciones de conflicto de intereses. La gestión de los conflictos de intereses es una parte inherente del marco normativo ético más amplio y es intrínseca a la integridad del gobierno.

La infraestructura ética de un país tiene en su base un marco normativo legal en el cual las leyes y regulaciones definen los estándares básicos de comportamiento de los servidores públicos y los hacen cumplir a través de sistemas de investigación y enjuiciamiento. Sin embargo, las disposiciones legales y las políticas siguen siendo un conjunto de palabras en papel si no se comunican y se inculcan adecuadamente. Los mecanismos de socialización son los procesos mediante los cuales los servidores públicos aprenden y adoptan normas éticas, estándares de conducta y valores de la función pública. Además, para mantener efectivamente la ética y los valores públicos, se requiere un equilibrio entre el fomento de la motivación extrínseca, a través de un enfoque basado en normas, y la motivación intrínseca a través de un enfoque basado en los valores. Un enfoque basado en valores puede ser defendido a través de una cultura organizacional abierta en la que la actitud de la dirigencia debe ser propicia para fomentar un clima basado en la ética. Del mismo modo, si este enfoque no se mantiene o no se implementa una cultura de organización abierta, se requiere asegurar el cumplimiento formal con sanciones para asegurar que el sistema funcione eficazmente y que se apliquen las imposiciones legales implementadas.

En respuesta a los graves actos de corrupción que se han cometido en América Latina durante las últimas décadas, muchos países han avanzado en la creación y aplicación de códigos de ética para sus funcionarios y empleados públicos. Los códigos de ética son uno de los muchos mecanismos para prevenir y combatir la corrupción. En el Perú, la ley del Código de Ética de la Administración Pública (Ley No. 27815) fue promulgada en 2002 y se aplica a cada entidad de la administración pública, independientemente del régimen laboral en el que los empleados públicos fueron contratados. El código también establece que a los servidores públicos se les prohíbe mantener situaciones de conflicto de intereses. Además, varias leyes contienen regulaciones específicas relativas al conflicto de intereses. Para asegurar que su infraestructura ética funcione de forma sólida y fomente altos estándares de comportamiento, Perú debería considerar el fortalecimiento de la ética pública y la identificación y gestión de conflictos de intereses a través de un conjunto de reformas recomendadas. Estas reformas tendrían como objetivo mejorar el diseño institucional, proporcionar orientación sobre cuestiones éticas y conflictos de intereses, y crear conciencia y proporcionar capacitación. Por último, procurarían garantizar control, seguimiento y evaluación eficaces, incluso mediante el uso del sistema de formularios de declaraciones juradas.

Cada función y elemento es importante, aunque estos deben ser complementarios y reforzarse mutuamente. Es necesaria una interacción y sinergia flexible entre los mismos para lograr una infraestructura ética coherente e integrada en Perú.

El marco normativo institucional de ética pública y gestión de los conflictos de intereses

Como objetivo a largo plazo, el Perú debería considerar la elaboración de un marco normativo único de políticas destinadas a promover la integridad y la gestión de los conflictos de intereses, incluyendo la definición del término conflicto de interés; mientras tanto, el Perú debe garantizar que el Manual Nacional de Principios Éticos, Obligaciones y Prohibición en la función pública desarrollado por la CAN sea efectivamente incorporado y utilizado en todo el sector público peruano involucrando a SERVIR, SGP y Oficinas de Recursos Humanos a niveles organizacionales.

Los códigos articulan los límites del comportamiento, así como las expectativas del mismo. En otras palabras, deberían esbozar claramente los valores y proporcionar marcadores delimitando comportamientos prohibidos y esperados. De particular importancia es la definición de aquello que constituye un conflicto de interés y la provisión de orientación a los funcionarios públicos en tales situaciones. El conocimiento realista de las circunstancias y las relaciones que pueden conducir a una situación de conflicto de interés debe proporcionar la base para el desarrollo de un marco regulador para gestionar situaciones de conflicto bajo un enfoque coherente y consistente en todo el sector público (Recuadro 3.1). De importancia clave es la comprensión y el reconocimiento de que todos los actores tienen intereses; los mismos no pueden ser prohibidos, sino que deben ser manejados adecuadamente.

En todos los países miembros de la OCDE, las políticas y normas sobre conflicto de interés figuran en el marco jurídico del país. Usualmente se usan simultáneamente los enfoques descriptivos y prescriptivos para manejar las situaciones de conflicto de intereses.

- Enfoque descriptivo: Principios generales establecen los reglamentos para la gestión de situaciones de conflicto de interés de los funcionarios públicos, mientras que normas específicas complementarias con ejemplos de casos proporcionan orientación.
- Enfoque prescriptivo: Se describen situaciones específicas que son incompatibles con la función y los deberes de los funcionarios públicos, y se da a los funcionarios públicos normas detalladas que deben cumplir para manejarlas.

En el Perú, el Código de Ética de la Administración Pública (Ley No. 27815) establece un conjunto de principios, deberes éticos y prohibiciones. Es aplicable a los funcionarios, servidores o empleados de los organismos de la administración pública en todos los niveles jerárquicos, incluidas las personas que trabajan en empresas estatales (132-2012-SERVIR / GPGRH). La ley de Código de Ética también regula la gestión de situaciones de conflicto de interés. En concreto, el Artículo 8 prohíbe mantener relaciones o situaciones en las que el interés personal, laboral, económico o financiero sea incompatible con las funciones oficiales de los funcionarios públicos.

Además del Código de Ética, el marco jurídico peruano que aborda las situaciones de conflicto de interés está fragmentado en varias disposiciones (Tabla 3.1). Contiene reglamentos que prohíben a los ministros la participación en la gestión de empresas y

asociaciones privadas (Constitución Política Peruana, Artículo 126) o que actúen como abogados, consultores, asesores o similares en procesos relacionados con actividades gubernamentales hasta un año después de terminados sus deberes públicos (Ley No. 27588), estableciendo normas para evitar el nepotismo (Ley No. 26771) y regulando el proceso de contratación pública mediante la exclusión de los ex funcionarios públicos hasta 12 meses después de la renuncia de sus cargos (Ley No. 30225) y obligando a los funcionarios públicos a no formar parte de los contratos en los que él o sus familiares tengan intereses (Ley No. 30057). Sin embargo, con la abolición del Artículo 3 del Decreto Supremo no. 033-2005-PCM, el marco jurídico peruano ya no establece una definición explícita de conflicto de interés.

Tabla 3.1. **Legislación primaria clave sobre conflicto de intereses en Perú**

Provisión legal	Descripción
Constitución política del Perú. Artículo 126	Se prohíbe a los ministros ocupar cargos públicos distintos de los puestos legislativos. Se prohíbe a los ministros ejercer una actividad lucrativa y que interfieran en la gestión de empresas o asociaciones privadas en las que tengan un interés personal.
Ley No. 27815, Código de Ética de la Administración Pública. Artículo 8	Se prohíbe a todos los funcionarios públicos mantener un conflicto de intereses: es decir, mantener relaciones o aceptar situaciones en las que el contexto, los intereses personales, laborales, económicos o financieros puedan entrar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones de su cargo.
Ley No. 26771, establece la prohibición de ejercer la facultad de nombrar y reclutar en el sector público en casos de parentesco. Artículo 1	Se prohíbe a los funcionarios, directores y servidores públicos, y / o personal de confianza de instituciones y agencias públicas, nombrar, emplear a sus familiares o inducir a otra persona a hacerlo en su entidad.
Ley No. 27588, establece prohibiciones e incompatibilidades entre funcionarios públicos y servidores públicos, así como aquellos que prestan servicios al gobierno en virtud de cualquier modalidad contractual.	Hasta un año después de la conclusión o finalización del vínculo, los directores, propietarios, altos funcionarios, miembros de los consejos consultivos, tribunales administrativos, comités y otros órganos que desempeñan una función pública o de uso del gobierno, directores de empresas estatales o representantes de miembros de directorios, consultores, funcionarios que hayan tenido acceso a información privilegiada o relevante, o cuya opinión sea determinante en la toma de decisiones, para las empresas o instituciones privadas incluidas en el área específica de la administración pública, no podrán: <ol style="list-style-type: none"> 1) prestar servicios en dichas entidades en cualquier modalidad 2) aceptar representación remunerada; 3) formar parte del consejo de administración; 4) adquirir directa o indirectamente acciones o participaciones de una sociedad o cualquiera de sus filiales que pudieran tener un vínculo económico; 5) tener contratos civiles o comerciales con ellas; 6) participar como abogados, abogados de hecho, asesores, patrocinadores, árbitros o especialistas individuales en los procesos relacionados con la distribución del gobierno en el que sirven, al mismo tiempo que desempeñan el cargo o la tarea conferida; excepto en su propio nombre, de su cónyuge, padres o hijos menores de edad. Los impedimentos subsistirán en forma permanente con respecto a causas o asuntos específicos en los que hayan participado directamente.
Ley No. 28024, Regulación de los grupos de presión sectorial en la administración pública	La Ley 28024 contiene una serie de disposiciones relativas a situaciones de conflicto de intereses e incompatibilidades que impiden su actuación como una instancia de presión. Los funcionarios públicos no están autorizados a llevar a cabo actividades de presión política mientras desempeñan su cargo y durante los 12 meses posteriores a su salida del mismo. Las exclusiones también incluyen: personas físicas y jurídicas que participan en órganos colegiados de la administración pública, propietarios y directores de medios nacionales o internacionales, así como familiares de funcionarios públicos, si la actividad de presión política se refiere a un área de competencia del funcionario público.
Ley No. 30225, Ley de Contratación Pública. Artículo 11	La ley regula el proceso de adquisición y prohíbe a los funcionarios públicos y sus familiares que se encuentran en riesgo de una situación de conflicto de intereses, participar en procesos de adquisición hasta 12 meses después de dejar el cargo.
Ley No. 30057, Ley de Servicio Público, Artículo III, Art. 39	La ley enumera los principios de la función pública, entre los que se afirma que la misma facilitará las acciones transparentes, éticas y objetivas de los funcionarios públicos. Los funcionarios públicos actuarán sobre la base de principios y valores éticos establecidos en la Constitución y las leyes. El artículo 39 estipula además una serie de obligaciones.

Fuente: Respuesta proporcionada por la CAN a la encuesta de la OCDE para el Estudio sobre Integridad (octubre de 2015), la ley no. 28024 y 30057 incorporada.

Esta fragmentación y falta de definición pueden dificultar la claridad y la conformidad entre los funcionarios públicos. Como objetivo a largo plazo, el Perú podría por lo tanto considerar la posibilidad de crear un marco normativo político único que aborde la ética pública y la gestión de situaciones de conflicto de interés, unificando las diferentes leyes, reglamentos, decretos y resoluciones en un solo reglamento coherente que proporcione a los funcionarios públicos las normas que pueden utilizar como orientación y de acuerdo a las cuales pueden ser considerados responsables. Esto debería incluir también una definición breve y explicativa del conflicto de intereses (Recuadro 3.1).

Recuadro 3.1. Definiciones de conflicto de intereses en Portugal y Polonia

En sus Directrices para la Gestión de Conflictos de Intereses en el Servicio Público de 2003, la **OCDE** propone la siguiente definición: un "conflicto de intereses" implica un conflicto entre el deber público y los intereses privados de un funcionario público, en el que el funcionario tiene intereses de forma privada que podrían influir indebidamente en el desempeño de sus funciones y responsabilidades oficiales.

Portugal ha establecido una definición breve y explicativa de los conflictos de intereses en la ley: el conflicto de intereses es una oposición derivada del cumplimiento de los deberes en los que convergen intereses públicos y personales, involucrando intereses financieros o patrimoniales de carácter directo o indirecto.

De manera similar, los países de **Europa Central** en transición han puesto énfasis en proporcionar a los funcionarios públicos una definición legal general, aplicable a todo el sector del servicio público que se ocupa de los conflictos de intereses reales y / o percibidos. Por ejemplo, el Código de Procedimiento Administrativo en **Polonia** cubre ambas formas de conflicto: una situación de conflicto de intereses real surge cuando un empleado administrativo tiene una relación familiar o personal con un solicitante. Existe un conflicto de intereses percibido donde existen dudas sobre la objetividad del empleado.

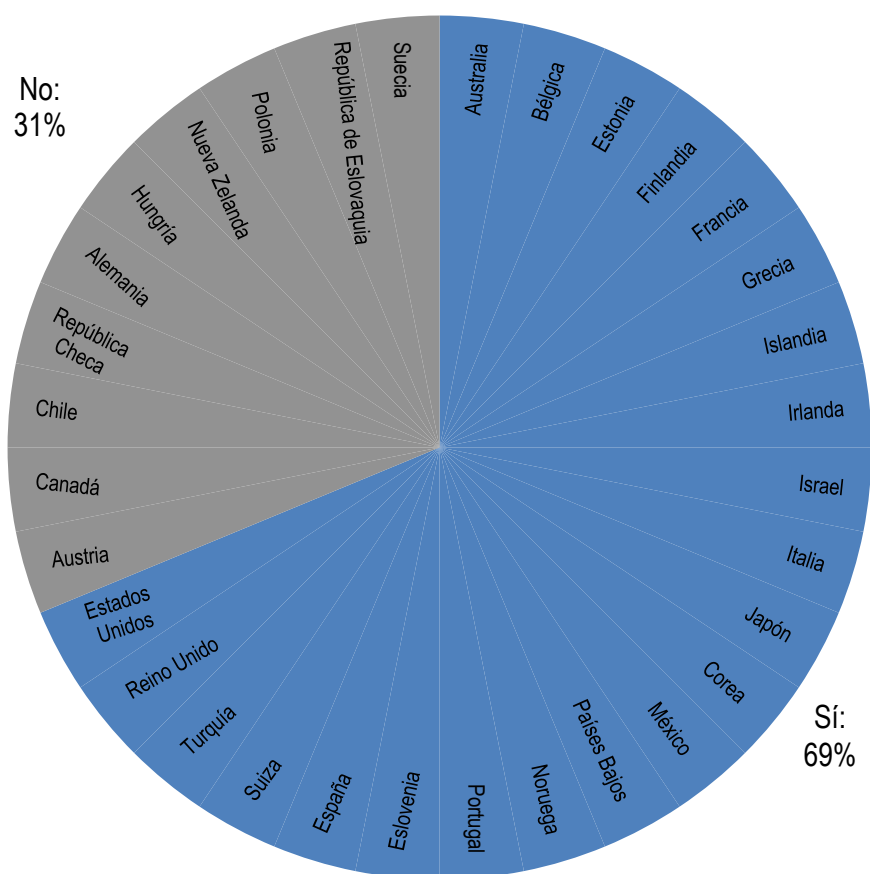
Fuente: OECD (2004), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-en>.

La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) ha desarrollado, con el apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, o GIZ), el "Manual Nacional de Principios, deberes y prohibiciones éticas en la función pública. Guía para funcionarios y servidores del Estado". Es un documento de orientación para todos los empleados públicos sobre el alcance y contenido del Código de Ética de la Administración Pública. El manual ofrece una visión general de los diversos fundamentos jurídicos, así como ejemplos de situaciones reales, aparentes y potenciales de conflictos de intereses y cómo resolverlas. Sin embargo, parece no haber planes coherentes para integrarlo entre las entidades públicas. Por lo tanto, se debe desarrollar una estrategia clara para garantizar que el manual se difunda efectivamente a todos los funcionarios públicos. Para promover su difusión, incorporación y uso, la CAN debe involucrar a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), incluso a través de los cursos y módulos proporcionados por la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), que pertenece a SERVIR. Además, la Secretaría de Gestión Pública (SGP) y la Contraloría General de la República (CGR), que comparten responsabilidades en la aplicación del Código de Ética y que promueven la toma de conciencia y ofrecen capacitación, también deben estar involucradas. Las actualizaciones y nuevas ediciones del manual también deben desarrollarse en estrecha cooperación con estas entidades con el fin de promover su apropiación y su aceptación.

El Perú debería clarificar las funciones y responsabilidades de los organismos que participan en el desarrollo y la gestión de la ética pública y de las políticas de conflictos de intereses, atribuyendo la función principal a SERVIR para garantizar la coherencia con las políticas de gestión de recursos humanos, la capacitación y su aplicación; se podría garantizar la coordinación con la SGP y la CGR mediante la plataforma proporcionada por la CAN

Muchos países miembros de la OCDE han introducido una función central responsable del desarrollo y mantenimiento de las políticas de conflictos de intereses. De acuerdo con la encuesta de la OCDE de 2014 sobre la gestión de conflictos de intereses, el 68% de los países miembros de la OCDE encuestados cuentan con dicha función central y aplican definiciones idénticas o similares de los términos de conflictos de intereses e implementan directrices para llevar esas definiciones a sus ministerios y agencias, garantizando consistencia a través de las medidas (Figura 3.1).

Figura 3.1. Países con una función central (no necesariamente un organismo independiente) responsable del desarrollo y mantenimiento de las políticas de conflicto de intereses



Nota: Los datos estadísticos para Israel son proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, de Jerusalén Este y de los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fuente: Encuesta de la OCDE sobre la gestión de conflictos de intereses (2014)

Los órganos centrales de coordinación pueden asumir diversas formas: comités parlamentarios, organismos centrales u órganos especialmente creados, y asumen diversas funciones: "promotor general" de ética del sector público, función desempeñada por el Ministerio de Trabajo y Administración de Gobierno de Noruega y la Comisión de Servicios del Estado (*State Services Commission*) de Nueva Zelanda; y "consultor y consejero", tal como la Oficina de Ética de Gobierno (*Office of Government Ethics*) de los Estados Unidos (OCDE, 2000). En el caso del Reino Unido, se creó la Comisión de la Función Pública (*Civil Service Commission*) para garantizar un servicio civil imparcial. Se trata de un organismo público ejecutivo no departamental patrocinado por la Oficina del Gabinete (*Cabinet Office*) (Recuadro 3.2).

Recuadro 3.2. El papel de la Comisión de la Función Pública (*Civil Service Commission*) en el Reino Unido

La Ley de Reforma Constitucional y Gobernanza (*Constitutional Reform and Governance Act*) de 2010 estableció la Comisión de la Función Pública sobre una base estatutaria. Dicha comisión es independiente del gobierno y de la administración pública. La Comisión de la Función Pública del Reino Unido es un organismo público no departamental patrocinado por la Oficina del Gabinete (*Cabinet Office*).

La Comisión de la Función Pública tiene dos funciones importantes en relación con el Código (*Civil Service Code*) de la Función Pública, que define los términos y condiciones de los funcionarios del Reino Unido. La Comisión atiende las quejas presentadas por los funcionarios públicos de acuerdo al Código. La Comisión también colabora con los departamentos para ayudarles a promover el Código.

Actualmente existen siete comisionados. Ellos son reclutados de acuerdo al mérito, a través de un proceso de difusión público y mediante un concurso de selección justo y abierto. En virtud de sus carreras e intereses, los comisionados aportan experiencia de su trabajo en los sectores público, privado y voluntario y una perspectiva clara e independiente. Esto ayuda a la Comisión de la Función Pública a promover una función pública que sea eficaz, políticamente imparcial y que se basa en valores fundamentales para enfrentar los desafíos.

Fuente: UK Civil Service Commission, <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/about-us/>.

En Italia, este papel se confía principalmente al Departamento de Administración Pública (*Dipartimento della Funzione Pubblica*, DPA) con la colaboración de la Autoridad Nacional contra la Corrupción (*Autorità Nazionale Anticorruzione*). La Ley Anticorrupción pone a los responsables de las entidades públicas a cargo de supervisar su implementación y requiere que la DPA lleve a cabo una revisión anual de cómo se han implementado los códigos (OCDE, 2013). El caso de Italia demuestra que la recomendación de consolidar las responsabilidades dentro de un organismo no debe interpretarse como absolver a los departamentos y administradores de la responsabilidad de garantizar la conducta ética dentro de sus jurisdicciones.

En el Perú, el análisis y las entrevistas mostraron que el marco normativo fragmentado sobre ética pública y conflicto de intereses en el país se refleja en la falta de claridad con respecto a los organismos públicos responsables de la ética en el sector público. Esta falta de claridad puede crear un entorno en el que la toma de conciencia y la comprensión de los principios y las prácticas pueden diferir significativamente entre las

entidades, donde no están claras las orientaciones y donde pueden faltar mecanismos de control para el mantenimiento y la mejora continua de dichas normas.

SERVIR, el organismo técnico especializado y órgano rector del Sistema de Administración de Recursos Humanos del gobierno, es responsable de promover un desempeño transparente, ético y objetivo de los funcionarios públicos de acuerdo con el marco normativo legal. SERVIR emite informes legales sobre la aplicación e interpretación del Código de Ética y su Tribunal del Servicio Civil es actualmente la instancia encargada de apelar en los procedimientos disciplinarios administrativos regulados por la Ley 30057 y el Reglamento 040-2014-PCM que sanciona, entre otras conductas, las violaciones al Código de Ética (ver Capítulo 8).

Sin embargo, la SGP también es responsable de definir, coordinar, supervisar y evaluar las políticas de acceso a la información pública, transparencia y supervisión ciudadana, también es un agente de promoción de la ética en el servicio público. Además, como se mencionó anteriormente, la Unidad de Coordinación General (UCG) de la CAN publicó el "Manual Nacional de Principios Éticos, Deberes y Prohibiciones en la Función Pública", y ha desarrollado la capacitación así como actividades de promoción y difusión relacionadas al ámbito de aplicación del Código de Ética de la Administración Pública.

Para mitigar los problemas potenciales que surgen de este ámbito institucional poco claro, como producto de superposiciones o incoherencias, el Perú debe clarificar las funciones y responsabilidades exactas de cada uno de los tres actores mencionados para asegurar que el Código de Ética sea una contribución valiosa y eficiente para el mejoramiento de una cultura de ética en el sector público, incluyendo la gestión de los conflictos de intereses. Dado el claro mandato otorgado actualmente a SERVIR, el Perú debe asegurar que esta institución tome la iniciativa en todas las políticas y actividades relacionadas con la promoción de la ética en la administración pública y la gestión de situaciones de conflicto de intereses. SERVIR tiene la oportunidad única de garantizar la coherencia entre la gestión de los recursos humanos, la ética pública y la gestión de conflictos de intereses. Puede beneficiarse de los programas de la ENAP para promover y seguir desarrollando la capacitación en ética y gestión de conflictos de intereses y puede, si es necesario, garantizar el cumplimiento mediante sanciones disciplinarias y aclaraciones legales. Sin embargo, para poder hacerlo efectivamente, sería necesario fortalecer las capacidades de SERVIR, tanto en términos de recursos humanos dedicados a la materia, como de recursos financieros necesarios para llevar adelante esas responsabilidades. También, se debe asegurar una estrecha coordinación con la SGP y la CGR dentro de la CAN.

Además, en virtud del Artículo 9 de la Ley 27815, Perú debe mantener la práctica de asignar un órgano ejecutivo superior en cada organismo público, para adoptar las medidas necesarias para promover una cultura de integridad, transparencia, justicia y servicio público establecidas en el Código. Dicho órgano ejecutivo superior, bajo la dirección de SERVIR, proporcionaría a los funcionarios públicos orientaciones para la gestión de situaciones de conflicto de intereses y establecería mecanismos e incentivos para permitir el desempeño correcto, transparente y justo de los servidores públicos. Tal nombramiento podría pasar, por ejemplo, a la oficina de recursos humanos de cada entidad, ya que dichas instancias son las responsables de la planificación, entrega y evaluación de la capacitación y el desarrollo (Estudio OCDE sobre Gobernanza Pública del Perú, 2016).

Proporcionar orientación sobre ética y conflictos de intereses

Para resolver los problemas éticos relacionados con el trabajo, SERVIR debería asegurar orientación, asesoramiento y consultoría, mediante altos funcionarios responsables de la ética pública y de la gestión de conflictos de interés dentro de cada organización

Un código de ética y las políticas de conflicto de intereses por sí solas no pueden garantizar el comportamiento ético. Si bien un código de ética puede ofrecer una guía sobre el comportamiento esperado, esbozando los valores y estándares a los que los funcionarios públicos deben aspirar, para ser implementado efectivamente, también debe ser parte de una estrategia organizacional más amplia, apoyada por un fuerte compromiso de la alta gerencia. También son necesarias medidas de formación y toma de conciencia

La alta rotación del personal, la falta de orientación y una actitud débil proveniente de la alta gerencia son impedimentos para una cultura organizacional abierta donde se pueda buscar consejo y obtener consultoría para resolver los problemas éticos. Por otra parte, cuando la rotación de personal es alta, tal vez se adjudica menos importancia a la aplicación de una fuerte cultura ética en el lugar de trabajo, porque los funcionarios no están empleados durante el tiempo suficiente como para llevar dichas medidas a la práctica. Generalmente, los altos funcionarios encarnan y transmiten los valores fundamentales de la función pública tales como integridad, imparcialidad, transparencia y mérito. Ellos deben dar el ejemplo en términos de desempeño y probidad y son actores esenciales en el desarrollo de la planificación futura y la capacidad estratégica.

En el caso del Perú, la inestabilidad del personal es una materia que se impregna desde arriba hacia abajo. De hecho, en el Perú la inestabilidad de los cuadros de liderazgo parece generar inestabilidad en toda la función pública, ya que los altos directivos parecen cambiar sus equipos de colaboradores y responsabilidades a un ritmo que impide el progreso y la continuidad a largo plazo (OCDE - Gobernanza Pública del Perú, 2016). La longevidad, continuidad y memoria institucional son elementos importantes que promueven la apreciación y el compromiso colectivo con la sustancia, el contenido y un lugar de trabajo orientado a la ética y garantizan el respeto cotidiano de la integridad.

Dado el sentido de oportunidad de la nueva Ley del Servicio Civil en el Perú y su enfoque en la capacidad de los altos funcionarios de la administración pública, SERVIR debería considerar multiplicar dichos esfuerzos e involucrar a los funcionarios de alto nivel como responsables de los valores y la ética del servicio público, así como gestionar las situaciones de conflicto de intereses dentro de cada organización con el fin de facilitar la implementación y aumentar la conciencia de la ética y valores públicos en práctica.

Por las razones expuestas arriba, muchos países de la OCDE se centran en los altos funcionarios públicos, tanto en términos de desarrollo individual como en términos de normas, procesos y reglas especiales de gestión. Los directores jerárquicos inmediatos y los administradores o personas dedicadas pueden proporcionar orientación en forma de consultoría y asesoramiento para los funcionarios públicos y así resolver los dilemas éticos en el trabajo y las posibles situaciones de conflicto de intereses, ya sea en persona, por teléfono, por correo electrónico o por medio de comisiones o agencias centrales especializadas. Del mismo modo, la orientación, la consultoría y el asesoramiento podrían ser proporcionados por altos funcionarios, como ocurre en Canadá (Recuadro 3.3). A su vez, dichos funcionarios de alto nivel pueden emitir orientaciones sobre cómo reaccionar

en situaciones que son éticamente desafiantes y pueden comunicar la importancia de estos elementos como un medio de proteger la integridad del sector público.

Recuadro 3.3. Canadá: Funcionarios senior a cargo de los valores y ética del servicio público y funcionarios departamentales para conflictos de intereses y medidas post empleo

Funcionarios senior a cargo de los valores y ética del servicio público

- El funcionario senior a cargo de los valores y ética apoya al director adjunto para garantizar que la organización dé el ejemplo de los valores del servicio público en todos los niveles de sus organizaciones. Dicho funcionario promueve la toma de conciencia, la comprensión y la capacidad de aplicar el código entre los empleados y asegura que las prácticas de gestión se encuentren implementadas dando soporte al liderazgo basado en esos valores.

Funcionarios departamentales a cargo de la toma de medidas relacionadas al conflicto de intereses y post-empleo

- Los funcionarios departamentales a cargo de la toma de medidas relacionados a conflictos de intereses y post-empleo son los especialistas dentro de sus respectivas organizaciones que han sido identificados para asesorar a los empleados sobre las medidas de conflicto de intereses - Capítulo 2 del Código de Valores y Ética.

Fuente: Treasury Board of Canada Secretariat, www.tbs-sct.gc.ca.

SERVIR podría elaborar directrices específicas con ejemplos prácticos de situaciones de conflicto de intereses y cómo identificarlas y resolverlas, incluidas directrices sobre la aplicación de códigos a nivel organizacional, de modo que se haga hincapié en la apropiación y el impacto en el comportamiento

Proporcionar descripciones claras y realistas de cuáles circunstancias y relaciones pueden conducir a una situación de conflicto de intereses, dando una serie de ejemplos de intereses privados en riesgo y ejemplos de conductas y relaciones inaceptables y sin pretender cubrir todas las situaciones, ayudará a los funcionarios públicos a mejorar la identificación de situaciones relevantes. Proporcionar orientación sobre conflictos de intereses también debe incluir descripciones de situaciones y actividades que pueden conducir a situaciones de conflicto de intereses reales, aparentes y potenciales.

Para complementar el "Manual Nacional de Principios Éticos, Deberes y Prohibiciones en la Función Pública" mencionado anteriormente, SERVIR también podría apoyar pautas y códigos más específicos a nivel organizacional, asegurando al mismo tiempo el alineamiento con los principios generales que son parte integrante del sector público. De hecho, así como diferentes organizaciones se enfrentan a diferentes contextos y tipos de trabajo, también pueden enfrentarse a distintos dilemas éticos y situaciones específicas de conflicto de intereses. Por ejemplo, los desafíos pueden diferir significativamente entre el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Justicia y los diversos órganos de supervisión y regulación. Además, elaborar e implementar un código a nivel organizacional de

manera participativa ya es un importante ejercicio de toma de conciencia. Cuando los funcionarios públicos de una organización están involucrados, se fortalece el sentido de apropiación del código y sus valores. Un objetivo a mediano plazo, vinculado a la actual reforma del servicio público, es garantizar que el marco normativo general del Perú se adapte a cada entidad pública a través de códigos de conducta y orientación específicos.

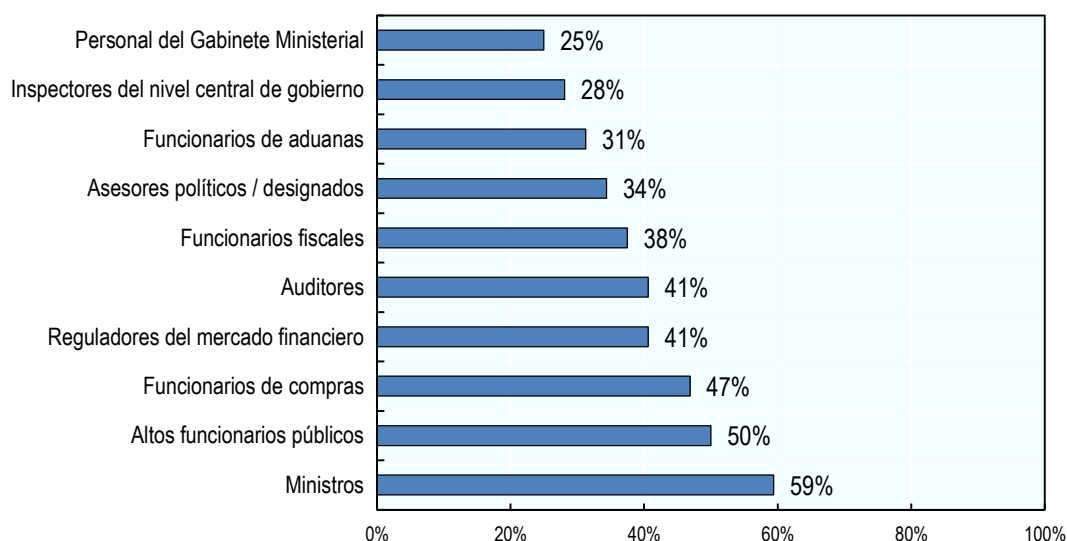
De hecho, varios organismos públicos del Perú ya han adoptado normas éticas aplicables a sus funcionarios, ya sea mediante la aprobación de códigos éticos o de conducta específicos o sectoriales o incorporando disposiciones sobre la materia en sus Reglamentos Internos de Trabajo. Por ejemplo, se han creado en la Presidencia del Consejo de Ministros (Resolución Ministerial No. 253-2002-PCM), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (Resolución Departamental No. 230-2002-J / ONPE), Registros Públicos (Resolución del Superintendente Nacional de Registros Públicos No. 287-2002-SUNARP / SN), el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Resolución de la Dirección Ejecutiva No. 074-2002-FONCODES / DE) y la Contraloría General de la República (Resolución de la Contraloría no. 077- 99-CG) (ONU, 2005).

Sin embargo, actualmente no parece haber una orientación clara sobre cómo desarrollar e implementar tales códigos organizacionales específicos o sobre cómo asegurar la coherencia de dichos códigos con la Ley de Ética Pública. Reconociendo que el proceso de elaboración de un código de organización es de suma importancia, dicha orientación contribuiría a asegurar y efectivamente integrar los valores fundamentales en todo el sector público peruano. Una directiva de 2009 (Resolución Ministerial No. 050-2009-PCM) prevé que el Código de Ética Pública se difunda a través de todo el Poder Ejecutivo. Asignó la responsabilidad al Secretario General de las entidades y proporcionó orientación sobre cómo aumentar la toma de conciencia del Código, es decir, mediante la creación de un grupo de trabajo interno. Sin embargo, esa orientación se limita a la difusión del Código de Ética como tal, y no considera su posible adaptación a una entidad determinada, ni discute cómo podría implementarse tal adaptación.

Se podrían elaborar orientaciones específicas para las categorías de funcionarios públicos en situación de riesgo: tales categorías comprenden altos funcionarios públicos, reguladores del mercado financiero, auditores, funcionarios fiscales, asesores políticos, funcionarios de aduanas, inspectores del nivel central del gobierno y la oficina ministerial

La función de garantizar una orientación clara también incluye tomar en consideración los riesgos específicos asociados con las funciones administrativas y los sectores más expuestos a la corrupción (ver también el Capítulo 5 sobre control interno y gestión de riesgos). Si bien el funcionario público en particular es el responsable último de reconocer las situaciones en las que pueden surgir conflictos, la mayoría de los países de la OCDE han tratado de definir las áreas de mayor riesgo y han intentado proporcionar orientación para prevenir y resolver situaciones de conflicto de intereses. De hecho, algunos funcionarios públicos operan en áreas delicadas con un mayor riesgo potencial de conflicto de intereses, como la justicia, las administraciones fiscales y aduaneras y funcionarios que trabajan en el sector político-administrativo. Se necesitan normas especiales para estos sectores. Países tales como Canadá, México, Suiza y los Estados Unidos tienen como objetivo identificar las áreas y posiciones que están más expuestas al conflicto de intereses. Para ello, la reglamentación y la orientación son esenciales para prevenir y resolver esas situaciones de conflicto de intereses (Figura 3.2).

Figura 3.2. **Desarrollo de políticas y / o reglas específicas del conflicto de intereses para categorías particulares de funcionarios públicos en los países de la OCDE**



Fuente: Encuesta de la OCDE sobre la gestión de conflictos de intereses (2014)

En el Perú, el Artículo 126 de la Constitución Política establece una normativa específica para que los ministros eviten los conflictos de intereses, prohibiendo a los ministros ser titulares de más de un cargo público, además de cargos legislativos, y la prohibición de la administración de empresas privadas. Del mismo modo, la Ley de Contratación Pública (Ley 30225, Artículo 11) identifica el proceso de adquisiciones como particularmente riesgoso para situaciones de conflicto de intereses y ha prohibido a ex funcionarios públicos la participación en licitaciones hasta 12 meses después de salir del servicio público.

Como objetivo a largo plazo, el Perú podría establecer políticas específicas de conflicto de intereses para otras áreas en riesgo, tales como aquellas destinadas a funcionarios públicos de alto nivel, reguladores de mercados financieros, auditores, funcionarios de impuestos, asesores políticos, funcionarios de aduanas e inspectores a nivel central de gobierno y la oficina ministerial. Esta orientación específica basada en el riesgo complementaría los códigos organizacionales mencionados anteriormente. Aunque las áreas de actividad no son las mismas, los funcionarios a cargo de adquisiciones en las áreas de educación y salud enfrentan desafíos similares.

Toma de conciencia y aporte de capacitación

Se podría implementar una campaña de concientización en el sector público sobre ética pública como una actividad compartida y coordinada entre SERVIR, la SGP y la CAN, destinada también al sector privado, a la sociedad civil y a los ciudadanos

Sin comunicación y educación, los valores son simplemente palabras en papel. La gran mayoría de los países miembros de la OCDE emplean medidas para diseminar y comunicar valores fundamentales a los funcionarios públicos. El método más utilizado es

la proporción de los valores fundamentales declarados al momento en que las personas se unen al servicio público (OCDE, 2000).

En sus funciones respectivas, SERVIR, la SGP y la CAN tienen la responsabilidad de promover una cultura de integridad y de concientizar sobre la importancia de respetar los valores y la ética del servicio público y de gestionar situaciones de conflicto de intereses. Específicamente, como ya se ha mencionado, el Artículo 9 del Código de Ética de la Administración Pública, la Ley 27815 y sus reglamentos establecen que la autoridad administrativa de cada organismo público es responsable de lo siguiente:

- difundir el Código de Ética de la Administración Pública
- diseñar, establecer, implementar y difundir incentivos para los servidores públicos que cumplan con los principios, deberes y obligaciones del Código y respeten sus prohibiciones
- desarrollar campañas educativas sobre las sanciones a servidores públicos cuyas prácticas sean contrarias a los principios establecidos en el Código.

En este contexto, el Artículo 9 también designa a altos funcionarios de la administración para promover una cultura de integridad, transparencia y justicia y les asigna la responsabilidad de difundir y proporcionar información pertinente sobre las políticas, normas y reglamentos relacionados a los conflictos de intereses.

Con el fin de crear conciencia en el Perú, algunas agencias de la administración pública entregan una copia del Código de Ética de la Administración Pública a sus empleados; otros desarrollan capacitación o proporcionan orientaciones cuando se unen a la institución. El Código de Ética también se puede encontrar en los sitios web de ciertas agencias públicas. Con respecto a las medidas de concientización en la gestión de conflictos de intereses, los países de la OCDE generalmente combinan medidas complementarias de toma de conciencia para garantizar un esfuerzo integral a este respecto (Tabla 3.2).

Tabla 3.2. Actividades de concientización para la gestión de conflictos

	Difusión inicial de las normas / orientaciones para los funcionarios públicos al asumir el cargo	Actualizaciones proactivas sobre cambios en las reglas y / o pautas de conflicto de intereses	Publicación de la política de conflicto de intereses online o en la intranet de la organización	Llamadas de atención regulares sobre los conflictos de intereses y la responsabilidad de los funcionarios públicos de evitarlos	Capacitación	Orientación y asistencia regulares	Línea de asesoría donde los funcionarios pueden recibir orientación sobre requisitos de presentación o identificación o gestión de conflictos de intereses
Australia	●	●	●	●	●	●	●
Austria	●	●	○	●	●	●	○
Bélgica	●	○	●	●	●	●	●
Canadá	●	●	●	●	●	●	●
Chile	●	○	●	○	●	●	○
República Checa	○	○	○	○	○	○	○
Estonia	○	●	●	○	●	●	●
Finlandia	●	○	●	○	●	○	○
Francia	○	○	○	●	●	○	●
Alemania	●	●	●	●	●	●	●
Grecia	●	●	●	○	○	○	○
Hungría	●	●	○	○	○	○	●
Islandia	●	●	●	●	●	●	○
Irlanda	●	●	●	○	○	○	●
Israel	●	○	○	○	○	●	○
Italia	○	○	●	●	○	●	○
Japón	●	●	●	○	●	○	○
Corea	●	○	●	●	●	●	●
México	●	●	○	○	○	○	○
Países Bajos	●	●	●	●	●	●	●
Nueva Zelanda	●	●	●	●	●	●	●
Noruega	●	●	●	○	●	●	●
Polonia	●	○	●	○	○	●	○
Portugal	●	○	○	●	●	○	○
República de Eslovaquia	○	○	○	○	○	○	○
Eslovenia	●	○	○	○	●	●	●
España	●	●	●	●	●	●	●
Suecia	●	●	●	●	●	○	○
Suiza	●	●	●	●	●	●	●
Turquía	●	○	○	○	●	○	○
Reino Unido	●	●	●	●	●	●	●
Estados Unidos	●	●	●	●	●	●	●
Sí ●	27	19	22	17	23	20	17
No ○	5	13	11	15	9	12	15

Nota: Los datos estadísticos para Israel son proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, de Jerusalén Este y de los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fuente: Encuesta de la OCDE sobre la gestión de conflictos de intereses (2014)

Como forma de promover el Código de Ética de la Administración Pública y sus orientaciones sobre la gestión de los conflictos de intereses entre las organizaciones, el Perú tal vez deba emprender una campaña de toma de conciencia interministerial similar a la del Reino Unido, donde la Comisión de la Función Pública (*Civil Service Commission*), trabajando en conjunto con la Oficina del Gabinete (*Cabinet Office*) y un grupo de Secretarías Permanentes elaboró una lista de comprobación de las mejores prácticas, para que los departamentos respalden y promuevan el Código. Del mismo modo, en los Países Bajos, el gobierno publicó un folleto titulado "Las Reglas de Integridad del Juego" que explica en términos claros y amigables las reglas a las que deben adherirse los miembros del personal. En él se consideran cuestiones de la vida real como la confidencialidad, la aceptación de regalos e invitaciones, la inversión en valores, la titularidad de cargos o direcciones adicionales y el tratamiento de los activos operativos (Estudio de la OCDE sobre Gobernanza Pública de Eslovaquia, 2015).

Al mismo tiempo para que SERVIR, y especialmente ENAP, la SGP y la CAN puedan promover los valores y la ética del servicio público en la administración pública y en la sociedad en general, es necesario distinguir claramente entre sus funciones en la difusión de la conciencia ética y de los conflictos de intereses y la iniciación de la formación. Con el fin de evitar la superposición y la duplicación, se recomienda que no todos los mandatos de estas organizaciones antes mencionadas incluyan funciones de capacitación. De hecho, la capacitación puede considerarse como una dimensión separada de la campaña de concientización. En particular, la CAN podría considerar la creación de amplias campañas de toma de conciencia como la campaña actual "Peruanos de Verdad", que promueven valores de integridad más allá de la administración pública, llegando al sector privado, a la sociedad civil y a los ciudadanos en general. Tales estrategias para promover valores más allá del sector público también pueden incluir trabajar con el Ministerio de Educación del Perú para desarrollar actividades y herramientas que aborden la educación primaria, secundaria y terciaria.

Los esfuerzos de capacitación deberían consolidarse dentro de SERVIR / ENAP como la agencia principal en estrecha coordinación con las oficinas de recursos humanos, la SGP y la CGR

La capacitación sobre ética y la gestión de conflictos de intereses para los funcionarios públicos es uno de los instrumentos necesarios para fomentar la integridad en el sector público y garantizar una gobernanza pública de alta calidad. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) exige que los estados parte "promoverán programas de formación y capacitación que les permitan cumplir los requisitos de desempeño correcto, honorable y debido de sus funciones y les proporcionen capacitación especializada y apropiada para que sean más conscientes de los riesgos de corrupción inherentes al desempeño de sus funciones" (UNCAC, Artículo 7 (d)).

Por lo tanto, al menos un organismo público debe ser responsable del marco general de capacitación sobre gestión y ética de conflictos de intereses, planificación central, coordinación y evaluación de resultados. De hecho, la mayoría de los módulos de capacitación de los países de la OCDE son desarrollados por una única entidad central que también ofrece orientación sobre cómo los empleados públicos deben aplicar sus códigos de conducta, particularmente en situaciones delicadas. Por ejemplo, en Turquía, el Consejo de Ética para Funcionarios Públicos es la institución líder en la provisión de formación en ética.

Actualmente, en el Perú, la capacitación de la ética pública es realizada por varias organizaciones, a saber: SERVIR (con ENAP), la SGP, la CGR (a través de la Escuela Nacional de Control) y la CAN. La SGP proporciona capacitación a nivel nacional a los tres niveles de gobierno. Esta capacitación consiste en conferencias y talleres de facilitación sobre Ética Pública. La Escuela Nacional de Administración Pública (SERVIR / ENAP) y la SGP ofrecen cursos de ética pública basados en un enfoque práctico y caso por caso. Específicamente, ENAP ofrece el curso "Ética en la Administración Pública", diseñado para reforzar la comprensión de los funcionarios públicos sobre los conceptos y principios éticos de la administración pública. Así, los funcionarios pueden aplicar tales principios de manera crítica, reflexiva y comprometida en el desempeño de sus funciones. Se les anima a asumir la responsabilidad de sus decisiones y a desarrollar buenas prácticas con el fin de generar valor público. Por lo tanto, ellos podrán proporcionar un mejor servicio a los ciudadanos, contribuyendo a largo plazo al desarrollo del país. Además, la CGR ofrece capacitación sobre control y gestión pública que se ocupa en parte del comportamiento ético de los servidores públicos. Dado que una de las funciones de la CAN es promover una cultura de valores en la sociedad peruana, también ha asumido el rol de organizar talleres y participar en charlas en diversas entidades gubernamentales de diferentes niveles con el fin de capacitar a los funcionarios y el público en general sobre el Código de Ética de la Administración Pública, el Plan Nacional Anticorrupción, la Transparencia y la Ley de Acceso a la Información Pública.

Es crucial garantizar una gestión colaborativa entre todos los organismos involucrados para evitar la ineficiencia, la rivalidad organizacional o la auto-promoción en la búsqueda de dinero público. Por ejemplo, en Estonia, el Ministerio de Hacienda coordina el "Programa Central de Capacitación" horizontal y es responsable de la puesta en marcha de diversos programas de formación, como el programa de iniciación y programas generales sobre la función pública y la ética del servicio público. Sería beneficioso para el Perú considerar la adopción de dicho sistema o una opción híbrida similar.

Específicamente, el Perú debería considerar la consolidación de sus esfuerzos de capacitación ética dentro de un organismo central. El candidato natural para esta función es SERVIR debido a su vinculación con ENAP y las oficinas de recursos humanos. Además, al aliviar la CAN de su función actual en el campo de la capacitación ética, los recursos podrían utilizarse para mejorar los esfuerzos de coordinación entre SERVIR, SGP y CGR (ver más arriba y el Capítulo 2).

El Perú podría considerar la posibilidad de implementar una capacitación innovadora y específica sobre la ética y sobre cómo enfrentar situaciones de conflicto de intereses.

La socialización profesional permite a los servidores públicos aplicar valores fundamentales en circunstancias concretas. Esto requiere que se les informe los estándares esperados de comportamiento y desarrollar capacidades para ayudarlos a resolver sus dilemas éticos. Casi todos los países de la OCDE brindan capacitación sobre materias de ética. Existen varios tipos de programas de formación y educacionales en los países de la OCDE. Se extienden desde la formación basada en normas, centrada en las obligaciones de los empleados públicos y las sanciones en caso de mala conducta, hasta la formación basada en valores que examina los dilemas éticos en el lugar de trabajo y

proporciona orientación sobre las actitudes apropiadas a adoptar en casos de conflicto de intereses.

El alcance de la capacitación ética varía mucho de un país a otro. Algunos países cuentan con un plan general de capacitación que abarca todo el servicio público, mientras que otros sólo cuentan con programas específicos determinados por ministerios y organismos particulares. En el primer caso, es más probable que la formación sobre cuestiones éticas sea obligatoria. Con respecto a la formación para la gestión de situaciones de conflicto de intereses, la capacitación es a menudo obligatoria al comienzo de la carrera. En algunos países, como Alemania, Polonia y Estados Unidos, se imparte la capacitación durante el servicio. Sin embargo, incluso dentro de un esquema general de formación, los países varían en el alcance de aplicación de la capacitación obligatoria, que va desde un objetivo general a grupos específicos. En Alemania e Italia, por ejemplo, la formación es obligatoria para todos los empleados del servicio público. En Corea, esto se aplica a todos los funcionarios públicos y en Grecia a la mayoría de sus funcionarios. La capacitación ética se requiere específicamente de todos los nuevos funcionarios públicos en países como Finlandia, Hungría, Luxemburgo y los Estados Unidos. En el Reino Unido, la ética se incluye en la formación inicial para todos los nuevos altos funcionarios. La ética forma parte del concepto de formación de los funcionarios públicos en la República Checa, tanto para la formación previa como para la capacitación durante el servicio (OCDE, 2000).

En los países en los que los ministerios y organismos individuales son responsables de determinar el alcance de la capacitación ética, a menudo se imparte con carácter voluntario y rara vez es obligatorio. La capacitación se brinda individualmente para responder a las necesidades específicas de los servidores públicos dentro de cada ministerio o agencia, proporcionando información a petición de los empleados (Canadá, Irlanda) o proporcionando orientación específica cuando los empleados se enfrentan a conflictos éticos. Las sesiones de capacitación son organizadas principalmente por ministerios y agencias individuales. Sin embargo, en algunos países existe una estrecha cooperación con otros organismos específicos para determinar el contenido de su formación ética. Los cursos podrían establecerse bajo los requisitos establecidos por una oficina central de ética (Estados Unidos), supervisados y proporcionados por instructores capacitados por una oficina central similar (Japón) (OCDE, 2000).

Los intentos de capacitación obligatoria en el Perú han producido resultados que se consideraron lejos de ser satisfactorios. Si bien los cursos obligatorios pueden no ser deseables, el Perú podría explorar medidas innovadoras que sean viables y aplicables a diversos contextos y grupos objetivo. Un enfoque posible podría ser el desarrollo de medidas similares a las utilizadas en los laboratorios de innovación del sector público (Recuadro 3.4). Específicamente con este fin, el Perú podría diseñar y llevar a cabo experimentos personalizados con funcionarios públicos y usuarios de servicios públicos como diagnóstico y como una base para las políticas específicas de capacitación en ética pública y manejo de conflictos de intereses.

Recuadro 3.4. Laboratorios de innovación del sector público

En los últimos años se ha observado la aparición de laboratorios de innovación en el sector público en muchos gobiernos miembros de la OCDE. Esto se produjo en parte como respuesta a la creciente complejidad de las cuestiones de política pública que requieren nuevos enfoques y nuevas formas de trabajo. Estos laboratorios proporcionan un lugar para ayudar al sector público a plantear nuevas cuestiones y rediseñar los servicios basándose en una amplia gama de perspectivas. Los laboratorios ayudan a institucionalizar la co-creación al involucrar activamente a los usuarios de los servicios públicos en todas las etapas del desarrollo de políticas y servicios y utilizando diferentes disciplinas, desde el diseño y la etnografía hasta la psicología y la sociología. En el mejor de los casos, los laboratorios de innovación pueden ayudar al sector público a trabajar de una manera nueva y a menudo desafiante, obteniendo resultados que responden con precisión a las necesidades de los usuarios de los servicios.

El término "laboratorio" es tomado de la ciencia y se refiere a la práctica de experimentar: investigar una situación, explorar cómo ocurre y probar soluciones en un ambiente seguro y controlado. En ocasiones, los gobiernos de todo el mundo han invertido tiempo, dinero y capital social en políticas y programas a gran escala que no han logrado los resultados esperados. Los laboratorios del sector público pueden proporcionar un remedio a esa situación. Son espacios dedicados a investigar y experimentar a través de ensayo y error para entender mejor aquello que funciona en la práctica.

Durante la última década, los laboratorios de innovación del sector público han proliferado en todo el mundo. Existe una gran diversidad en el modelo de laboratorio de innovación, con ejemplos en diferentes niveles de gobierno y con diverso alcance. Por ejemplo, Mindlab en Dinamarca, el Centro de Innovación en Canadá (*Central Innovation Hub*) y el Laboratorio de Gobierno en Chile trabajan a nivel del gobierno central en múltiples departamentos. La Oficina de Administración de Personal (*Office of Personnel Management*) de los Estados Unidos tiene un laboratorio dedicado que comenzó a examinar principalmente cuestiones relacionadas con la gestión interna, similares a las que enfrenta SERVIR, y desde entonces se ha ampliado para incluir funciones más amplias de la política.

En relación con otras prácticas en el ámbito de la gobernanza pública, los laboratorios de innovación todavía están en su infancia. Esto significa que el conocimiento y la comprensión de los diferentes modelos globales se desarrollan continuamente.

Fuente: OECD (2016), *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265226-es>.

Cuando existe un presupuesto limitado para los programas de capacitación, es crucial dar prioridad a grupos bien definidos. Esta consideración de grupos definidos también ayuda a que la capacitación se centre más en las necesidades prácticas de un grupo específico de funcionarios públicos, aumentando así la motivación para su participación. Varios grupos podrían ser definidos para la capacitación sobre ética. Por ejemplo, todos los nuevos funcionarios públicos podrían recibir capacitación sobre ética además de los funcionarios públicos de alto nivel en puestos directivos y funcionarios públicos en áreas de riesgo. Del mismo modo, podría darse prioridad a la capacitación sobre reglamentos de conflictos de intereses a diversos grupos. Podrían, por ejemplo, ser elegidos funcionarios públicos de alto nivel en cargos administrativos y funcionarios públicos en áreas de riesgo. Es aconsejable la capacitación obligatoria para estos grupos. Además, los funcionarios de recursos humanos en cada entidad pública podrían recibir capacitación en la difusión de políticas de conflicto de intereses en la organización. La capacitación y entrenamiento pueden variar desde programas orientados a valores hasta programas

basados en reglas y dilemas éticos para ayudar a los funcionarios públicos a comprender completamente el código de ética.

La dirección de alto nivel podría asistir a cada programa de capacitación con el fin de dar el mejor ejemplo y ofrecer orientación constante al personal sobre cómo aplicar el código día a día. La combinación de capacitación con un programa basado en incentivos también podría ayudar a motivar a los funcionarios públicos a esforzarse por alcanzar altos estándares de conducta.

Para ayudar a priorizar y enfocar los esfuerzos de capacitación y mejorar su relación costo-beneficio, SERVIR podría hacer una evaluación de las necesidades de capacitación en ética, prestando especial atención al desarrollo de los gerentes de alto nivel

Dado que las necesidades de formación en materia de ética varían considerablemente entre los países, es importante comprender estas necesidades antes de emprender una inversión a largo plazo en programas de formación. Una evaluación de necesidades puede ayudar a priorizar y enfocar los esfuerzos de capacitación y mejorar su relación de costo-beneficio. Las encuestas o estudios que analicen el nivel de integridad en la administración pública podrían ayudar a diagnosticar los problemas y a evaluar las necesidades de capacitación. Cuando tales encuestas se llevan a cabo de manera regular, pueden servir como una herramienta para evaluar las tendencias y pueden proporcionar una visión de la efectividad de los programas de capacitación.

Además de desarrollar las capacitaciones específicas de iniciación, Perú podría considerar ampliar la capacitación de los empleados en funciones, ofrecer cursos de ética especializados y capacitación para los empleados en posiciones de riesgo, así como capacitar a los administradores. La instrucción para incursionar en estas vías diferentes y específicas provendría de SERVIR y podría ser llevada a cabo por las oficinas de recursos humanos dentro de cada una de las entidades, o a través de la ENAP, dependiendo del contenido. En Canadá, la Escuela Canadiense de Servicios Públicos ofrece cursos específicos adaptados a los cargos y funciones, incluyendo la orientación del servicio público, la capacitación sobre la gestión del desempeño y la capacitación en la delegación de autoridad.

Asegurar el control, seguimiento y evaluación eficaces

Para garantizar un monitoreo y evaluación efectivos, SERVIR podría diseñar herramientas y procesos, incluyendo encuestas, evaluaciones de las directrices proporcionadas en el código y datos estadísticos sobre acciones disciplinarias y de divulgación

Un código de ética es un instrumento flexible. Por lo tanto, el monitoreo de su implementación ayudará a determinar si realmente ayuda a promover altos estándares de conducta en el servicio público. Si no es así, se pueden elaborar directrices adicionales para aclarar los valores y las normas de conducta que establece el código.

Sin embargo, en Perú no se ha realizado ninguna investigación para determinar la familiaridad de los funcionarios públicos con los valores del servicio público y las normas oficiales a nivel nacional y dentro de las regiones. Es necesario señalar que este ejercicio no debe limitarse a reunir y analizar estadísticas sobre infracciones. Dada la ausencia de investigación sobre la concientización de los funcionarios públicos sobre los principios y

valores del servicio público en el Perú, es difícil monitorear la implementación real y el respeto del Código de Ética y las políticas de conflicto de intereses. Tampoco existen procedimientos para evaluar la eficacia de las medidas para promover el comportamiento ético y prevenir la corrupción y la mala conducta. Para que el Perú pueda avanzar en ética e integridad, primero necesitará revisar su situación actual.

Como punto de partida, SERVIR podría considerar lo siguiente:

- monitorear la implementación de su código de ética a través de herramientas de diagnóstico tales como encuestas y datos estadísticos (Recuadro 3.5)
- revisar los conocimientos de los empleados públicos sobre las normas éticas (para determinar, por ejemplo, si la difusión y la capacitación son suficientes)
- revisar cómo las organizaciones públicas ofrecen orientación sobre el código
- revisar cuántas acciones disciplinarias se tomaron y la correspondiente recolección de datos como se menciona en el Capítulo 8
- recopilar sistemáticamente datos e información sobre el uso y la eficacia de los mecanismos de presentación de informes, como se sugiere en el Capítulo 2.

Recuadro 3.5. Seguimiento de la aplicación del código de ética en Polonia

Una encuesta conocida como la supervisión de la "Ordenanza no. 70 del Primer Ministro con fecha 6 de octubre de 2011 sobre las directrices para el cumplimiento de las normas de la función pública y sobre los principios del código de ética de la función pública" fue encargada por el Jefe de la Función Pública (HCS) en 2014. El HCS es el órgano de administración del gobierno central encargado de las cuestiones de la función pública bajo la Cancillería del Primer Ministro.

La encuesta fue realizada con tres grupos de encuestados:

1) Los miembros del cuerpo del servicio civil

En este caso la encuesta se refería, por una parte, al grado de implementación de la ordenanza en sus respectivas oficinas y, por otra parte, a la evaluación subjetiva del funcionamiento y efectividad de la ordenanza. Se pidió a los miembros del cuerpo del servicio civil que completaran una encuesta que contenía 16 preguntas (la mayoría en forma de preguntas cerradas, con unas pocas permitiendo comentarios). Las preguntas se referían a las siguientes cuestiones, entre otras:

- conocimiento de los principios enumerados en la Ordenanza
- impacto de la entrada en vigor de la Ordenanza sobre los cambios en la función pública
- la necesidad y / o conveniencia de ampliar la lista mediante el agregado de nuevas reglas
- comprensibilidad y / o claridad de las directrices y principios establecidos en la Ordenanza
- utilidad de la Ordenanza para la resolución de dilemas profesionales.

Recuadro 3.5. Seguimiento de la aplicación del código de ética en Polonia (continuación)

Además, se evaluó la correcta comprensión del principio de "abnegación" y "conducta digna", así como la necesidad de impartir capacitación en el campo del cumplimiento. Las encuestas están disponibles en el sitio web del Departamento de la Función Pública. Se pidió a los encuestados que respondieran y presentaran la encuesta electrónicamente enviándola a una dirección de correo electrónico dedicada.

2) Directores Generales, directores de oficinas de tesorería y directores de oficinas de auditoría fiscal

En este caso, la encuesta tenía por objeto verificar el alcance y la forma de ejecución de las tareas que debían estar en conformidad con las disposiciones de la ordenanza, entre ellas, por ejemplo:

- la forma en que se garantiza el cumplimiento de las normas en la oficina
- información sobre si se cumplieron los principios aplicables al adoptar decisiones por las que se autorizaba a los miembros del cuerpo del servicio civil a emprender un empleo adicional o autorizar a un funcionario que ocupaba un puesto superior en la función pública para realizar actividades generadoras de ingresos
- la forma en que los principios en cuestión se tienen en cuenta en los programas de gestión de recursos humanos en desarrollo
- la forma en que se tuvieron en cuenta los principios pertinentes en el curso de la determinación del alcance de la fase de servicio preparatorio, etc.

3) Expertos independientes - teóricos y profesionales de la administración pública

En este caso, la encuesta pretendía obtener una evaluación especialista independiente adicional del funcionamiento de las normas éticas dentro de la función pública para obtener sugerencias sobre los principios éticos aplicables a la función e identificar los aspectos del proceso de gestión que pudieran necesitar ser complementados o actualizados, clarificados o enfatizados en mayor medida o incluso corregidos o elaborados.

La tasa de respuestas fue diferente entre los tres grupos. El HCS recibió 1291 encuestas realizadas por miembros del cuerpo de servicio civil (el número de encuestas realizadas representa aproximadamente el 1% de todos los miembros del cuerpo de funcionarios), 107 encuestas dedicadas a los directores (es decir, el 100% de todos los directores generales), directores de oficinas de tesorería y directores de oficinas de auditoría fiscal (98 en total). También se recibieron otras encuestas, realizadas voluntariamente por el jefe de las oficinas de impuestos y siete respuestas de expertos independientes, o aproximadamente el 13% de todos los expertos invitados al estudio. Dado que esta encuesta fue el primer ejercicio de este tipo realizado a gran escala, la información recopilada podría utilizarse para seguir desarrollando la política de integridad en el sistema polaco de administración pública.

Fuente: Adoptado de la presentación de la Cancillería Polaca del Primer Ministro en el taller de la OCDE en Bratislava en 2015.

Mientras que las encuestas a veces se distribuyen a los participantes con el fin de revisar los módulos específicos sobre la ética pública, los puntos señalados anteriormente sugieren una encuesta más amplia sobre la implementación de la ética pública y la eficiencia en la administración pública. Del mismo modo, es importante subrayar que los resultados positivos

de estas evaluaciones no deben considerarse un elemento disuasorio para llevar a cabo más investigaciones. Sólo cuando se llevan a cabo estas investigaciones existe la oportunidad de garantizar el funcionamiento real de las normas éticas y de ajustar dichas normas a un entorno en rápida evolución.

Para permitir el seguimiento y la evaluación de la aplicación del Código de Ética de la Administración Pública y publicar informes anuales de progreso, deberían elaborarse indicadores claros y transparentes

A nivel de organización y con respecto al propio código de ética pública, estos ejercicios de seguimiento y revisión deberían ser supervisados por las Oficinas de Recursos Humanos, al mismo tiempo que la CGR podría generar los resultados de sus informes anuales y conclusiones sobre medidas disciplinarias e informes de divulgación. A su vez, estas conclusiones y datos deberían ser compilados por SERVIR, que podría asumir la responsabilidad de generar indicadores claros y transparentes a partir de los cuales podría evolucionar este proceso de seguimiento. Los indicadores podrían recopilarse y actualizarse periódicamente (por ejemplo, trimestralmente) y podrían utilizarse para convocar a las partes interesadas (SERVIR / ENAP y oficinas de recursos humanos, SGP) para examinar los progresos.

Además, a raíz de estos exámenes y ejercicios de recolección de datos, Perú podría considerar implementar una evaluación del Código de Ética de la Administración Pública (Ley No. 27815) y cómo opera en la práctica. Un informe anual sobre la aplicación y la eficacia de las medidas de ética pública podría ayudar a garantizar que los esfuerzos de evaluación se toman en serio y se actúa en consecuencia.

Como se menciona en el Capítulo 2, la coordinación institucional efectiva entre los actores involucrados en la implementación del Código sigue siendo esencial. Como tales, estos procesos de evaluación deben ser cuidadosamente coordinados entre la SGP, SERVIR / ENAP y las oficinas de recursos humanos para evitar duplicaciones y superposiciones. Una vez más, la CAN, y específicamente la sub-comisión sobre prevención, en caso de haber sido creada, podría proporcionar la plataforma para esta coordinación y para discusiones. Esta plataforma también podría mostrar los resultados de los ejercicios de seguimiento y evaluación.

Deben establecerse criterios claros y coherentes de violaciones y sanciones por violar el código de ética y la política de conflictos de intereses

Debe buscarse un equilibrio entre la motivación extrínseca e intrínseca para respetar las orientaciones y principios de ética, por el cual una cultura y actitud organizacional abierta por parte del liderazgo conduzca a la salvaguarda de la integridad. La gestión es esencial para facilitar las actividades que promueven la conducta ética. Debido a que se requiere equilibrio entre un sistema basado en valores y un sistema basado en reglas, una cultura organizacional abierta tiene que ser paralela a los mecanismos de aplicación pertinentes (Recuadro 3.6).

Es indispensable introducir un mecanismo de aplicación efectivo y coherente para garantizar el cumplimiento del código de ética y la política de conflictos de intereses. Es necesario definir claramente lo que constituye una violación de las normas. Entre los países miembros de la OCDE, las sanciones más utilizadas por violar la política de conflicto de intereses son la acusación disciplinaria y penal, junto con la cancelación de decisiones y contratos afectados.

En Perú, el tipo de sanciones impuestas a los funcionarios públicos todavía no está claramente establecido para los diferentes tipos de infracciones. No identificar y resolver un conflicto de intereses cuando surge, aceptar o mantener un interés privado prohibido, no reportar un conflicto de intereses conocido de un colega y no resolver o gestionar los conflictos de intereses se consideran violaciones a las que deben aplicarse sanciones disciplinarias (Anexo Decreto no. 023-2011-PCM, y Capítulo 8). Sin embargo, en lo que respecta al suministro de información sobre bienes e intereses privados, las sanciones aún no han sido reguladas. Perú debería considerar la posibilidad de crear una guía clara sobre los tipos de violaciones de las políticas de conflicto de intereses y las sanciones específicas que engendran.

Recuadro 3.6. Establecer sanciones proporcionales por el incumplimiento de las políticas de conflicto de intereses

La naturaleza de los cargos se toma en consideración cuando los países determinan las apropiadas consecuencias personales por violar la política de conflicto de intereses. La siguiente lista de consecuencias personales indica la variedad de sanciones severas aplicadas a diferentes categorías de funcionarios en Portugal:

- pérdida de mandato para los titulares de cargos públicos relevantes y políticos, asesores o consultores técnicos
- cese inmediato del cargo y devolución de todas las sumas recibidas por consejeros ministeriales
- suspensión de tres años de altos cargos políticos y altos cargos públicos para funcionarios de alto nivel
- pérdida del cargo en caso del personal directivo
- multa e inactividad o suspensión de funcionarios públicos y el personal contratado.

Fuente: OECD (2004), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-en>.

Los formularios de declaraciones juradas podrían ampliarse para incluir información sobre cargos externos (pagos y no pagos), obsequios y empleos previos según el nivel de riesgo asociado al puesto de funcionario público.

Los formularios obligatorios de declaración jurada de activos e intereses pueden ayudar a determinar si la participación de un empleado en una decisión puede estar contaminada por un interés personal como bienes raíces, partes interesadas en empresas, etc. Las declaraciones juradas también pueden ser una herramienta eficaz para detectar el enriquecimiento ilícito. Además, el mecanismo de supervisión puede fortalecer la confianza del público en el gobierno ofreciendo una herramienta para analizar los activos y las relaciones de los funcionarios públicos para asegurar la implementación de políticas de conflicto de intereses (OCDE, 2015b).

No existe una norma uniforme sobre el alcance de la información que debe declararse en los países miembros de la OCDE. Según una encuesta realizada entre los miembros de la OCDE en 2014, los activos, pasivos, fuentes de ingresos y montos, las posiciones externas

pagas y no pagas, las donaciones y el empleo anterior son ejemplos de formas de activos que deberían incluirse (OCDE, 2015b). El tipo de supervisión que se lleva a cabo determinará cuáles es la información que se requiere. El monitoreo de conflictos de intereses, por ejemplo, requiere información sobre intereses tales como regalos o posiciones externas que pueden influir en las funciones de un funcionario público, mientras que la detección de enriquecimiento ilícito requiere información sobre todas las fuentes de ingresos y bienes.

En Perú, la Ley No. 27482 de 2001 y la Ley No. 30161 de 2014, que aún no se encontraban en vigor en el momento de este estudio y que por lo tanto quedan fuera de alcance, regulan la declaración patrimonial de los funcionarios públicos. Al igual que en la mayoría de los países de la OCDE, todos los funcionarios públicos tienen que presentar una declaración de activos antes de asumir su cargo, anualmente durante el cargo y al término de sus funciones (OCDE, 2012).

La declaración solicita detalles sobre:

- renta mensual (salarios, honorarios, gratificaciones, bonos, ingresos de bienes arrendados, subarrendados o traspasados, muebles arrendados, subarrendados o transferidos, intereses derivados de la colocación de capital, regalías, anualidades o similares, venta de bienes inmuebles o personales, ahorros, préstamos, depósitos, inversiones en el sistema financiero y otros ingresos)
- bienes inmuebles en Perú y en el extranjero
- bienes personales en Perú y en el extranjero
- ahorros, préstamos, depósitos e inversiones en el sistema financiero, realizados por el informante o el cónyuge
- otros activos e ingresos del informante o del cónyuge
- deuda y pasivos.

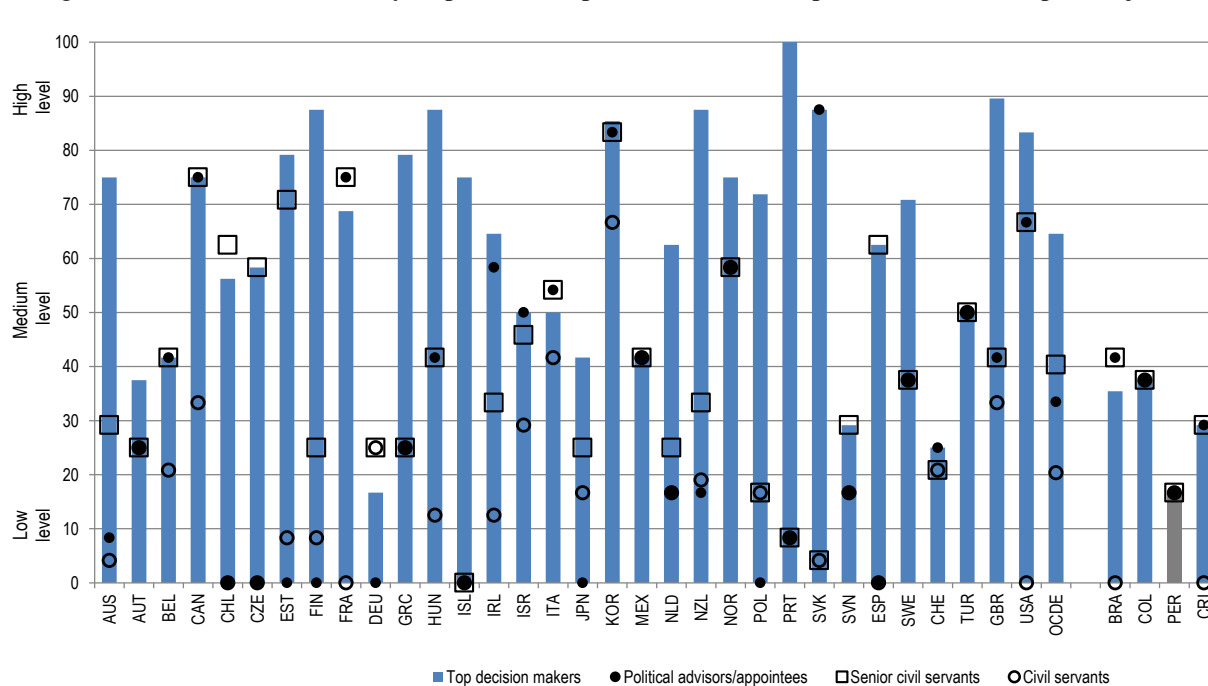
El sistema de declaración de activos en el Perú se introdujo como una herramienta para prevenir el enriquecimiento ilícito. Esto se refleja en la información solicitada. Como tal, el beneficiario final podría ser incluido como información adicional para ser evaluada, como en el sistema de declaración de Chile.

Si bien la gestión de los conflictos de intereses debe ser responsabilidad de los funcionarios públicos, el Perú podría aspirar a fortalecer el sistema de integridad, no sólo mediante la capacitación y la concientización, sino también mediante la supervisión y el control eficaces. Los formularios de declaración jurada deberían ampliarse para incluir información sobre posiciones externas (pagas y no pagas), obsequios y empleos anteriores similares a la información divulgada en la mayoría de los miembros de la OCDE (OCDE, 2012). Para evitar situaciones de conflicto de intereses, un funcionario público no debe manejar asuntos relacionados con su empleador anterior o futuro o un socio o competidor inmediatamente después o antes de ocupar un nuevo cargo. Para controlar esto, Perú podría considerar la divulgación de empleadores anteriores en las declaraciones de activos. Además, el sistema de declaración jurada podría ir más allá del funcionario público y del cónyuge y también podría requerir que los familiares cercanos declaren información sobre los activos. Esta práctica se adoptó en Chile, Suecia, Corea y los Estados Unidos (OCDE, 2015b).

El círculo del funcionario público requerido para declarar sus activos difiere entre los países miembros de la OCDE. En el Perú, todos los funcionarios públicos deben declarar el mismo tipo de información. En muchos países de la OCDE, el nivel de declaración depende del nivel de antigüedad. Los requisitos de declaración para los principales responsables de la

toma de decisiones son los más amplios, seguidos por los de funcionarios públicos de alto nivel, asesores políticos o funcionarios designados y servidores públicos (Figura 3.3). El Perú debería considerar un enfoque similar, al mismo tiempo de considerar diferentes niveles de declaración para los funcionarios públicos en posiciones de riesgo, tales como funcionarios fiscales y de aduanas o funcionarios de los sectores de compras.

Figura 3.3. Nivel de declaración y disponibilidad pública de intereses privados dentro del poder ejecutivo



Nota: Los datos estadísticos para Israel son proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, de Jerusalén Este y de los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fuente: Resultados de la encuesta de la OCDE sobre la gestión de conflictos de intereses (2014)

El Perú podría fortalecer el papel de la CGR para auditar las declaraciones juradas otorgándole más poderes para cruzar la información a través de acuerdos con las unidades tributarias y financieras.

Más allá del alcance de la declaración, es esencial establecer un sistema de supervisión que proporcione control e imposición de las normas legales. La eficacia del régimen de declaración depende de la capacidad del sistema para detectar infracciones y administrar sanciones. Las auditorías periódicas acompañadas de una amenaza creíble de sanciones son un elemento disuasorio eficaz contra el enriquecimiento ilícito y el mantenimiento de situaciones de conflicto de intereses (OCDE, 2015b). En el Perú, el incumplimiento de la declaración patrimonial constituye un delito disciplinario administrativo con posibilidad de despido e inhabilitación para cualquier puesto del servicio público por hasta cinco años conforme a la Ley 27482, que regula la presentación de la declaración jurada de ingresos, los bienes y las rentas de los funcionarios y los servidores públicos del estado. Los ex funcionarios públicos que ya no son empleados por el estado no son elegibles para un contrato público o cualquier posición pública por un año. Las sanciones penales son aplicables en caso de proporcionar información falsa. Sin embargo, las sanciones penales requieren un mecanismo de verificación confiable.

Según una encuesta de la OCDE de 2012, luego de la recopilación de declaraciones juradas, más del 80% de los países de la OCDE que tienen requisitos de declaración en vigor, verifican que dichas declaraciones hayan sido enviadas (Tabla 3.3). Sin embargo, menos de la mitad realiza auditorías internas para verificar la precisión de la información. En países como Irlanda, Italia, Suiza y Turquía no se toman medidas tras la recopilación de los formularios de declaraciones. Sin embargo, en Irlanda e Italia, la mayor parte de la información declarada está a disposición del público, lo que permite a los ciudadanos analizar la información presentada.

Tabla 3.3 Acciones para declarar intereses privados por parte de funcionarios públicos

	Verificación de que el formulario de divulgación fue presentado	Revisar que se proporcionó toda la información requerida	Auditoría interna de la información presentada para la verificación de exactitud
Australia	●	○	○
Austria	●	●	●
Bélgica	●	●	○
Canadá	●	●	○
Chile	●	●	○
Dinamarca	●	●	○
Estonia	●	⊙	⊙
Finlandia	●	●	○
Francia	●	⊙	⊙
Alemania	●	●	⊙
Hungría	●	○	○
Islandia	●	○	○
Irlanda	○	○	○
Italia	○	○	○
Japón	○	●	●
Corea	●	●	●
Luxemburgo	x	x	x
México	●	●	⊙
Países Bajos	●	●	○
Nueva Zelanda	●	●	⊙
Noruega	●	⊙	○
Polonia	●	●	⊙
Portugal	●	●	●
República de Eslovaquia	●	●	○
Eslovenia	●	⊙	⊙
España	●	●	●
Suecia	●	●	⊙
Suiza	○	○	○
Turquía	○	○	○
Reino Unido	●	●	●
Estados Unidos	●	●	○
Egipto	●	●	○
Ucrania	⊙	⊙	○
Total OECD			
● Procedimiento llevado a cabo para todos aquellos requeridos a presentar el formulario de divulgación	25	19	6
⊙ Procedimiento realizado sólo para algunos requeridos a presentar formulario de divulgación	0	4	8
○ Procedimiento no realizado	5	7	16

Fuente: OECD (2014), *Panorama de las Administraciones Públicas 2013*, INAP, Madrid, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223547-es>

En el Perú, la declaración se presenta online a la CGR en dos formatos. El primer formato contiene información confidencial y el segundo formato, del cual se ha eliminado información confidencial, se publica en el periódico oficial "El Peruano" y en los portales de transparencia de las entidades públicas. Las mejoras recientes al Sistema de Registro de Declaraciones Juradas en Línea (SIDJ) incluyen características que permiten una declaración de información más estructurada y estandarizada para reducir los errores al completar el formulario. Además, los controles automáticos impiden que se dejen en blanco los campos obligatorios de registro y se envíen alertas automáticas a los encuestados y a los responsables de vigilar los plazos de vencimiento de la declaración.

Con la implementación del nuevo sistema, cada declaración se verifica con el propósito de detectar errores tales como información incompleta o declaraciones no firmadas y emitir alertas a las entidades o al declarante para que se puedan tomar acciones correctivas. Al mismo tiempo, aumenta la sensación de control de los informantes. Más allá de esta comprobación de cuestiones formales, la CGR audita la exactitud de las declaraciones seleccionadas. Como se explicó durante las entrevistas realizadas en el Perú, la CGR establece un enfoque específico (por ejemplo, sectores) según el cual se verifica cierto número de declaraciones. Sin embargo, la CGR no tiene acceso a algunas informaciones claves, es decir, secretos bancarios y reserva fiscal, debido a limitaciones constitucionales. Por lo tanto, el proceso de verificación consiste principalmente en asegurar el cumplimiento formal, y en caso de un posible enriquecimiento ilícito, las declaraciones pasan al Ministerio Público / Fiscalía de la Nación para su verificación. La función de la CGR podría reforzarse otorgándole más poderes para verificar la información mediante acuerdos con unidades responsables, como la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria o la Superintendencia del Mercado de Valores, similar a los derechos de la Contraloría General en Chile (Recuadro 3.7).

Supuestamente, el proceso de auditoría de la CGR se ve agobiado por el hecho de que todos los funcionarios públicos están obligados a presentar una declaración de activos. El Perú debería considerar reducir el número de funcionarios a los que se requiere que revelen sus activos y definir la cobertura de acuerdo con el riesgo de situaciones potencialmente comprometedoras. El nivel de divulgación debe ser proporcional a la antigüedad del funcionario público. Las divulgaciones podrían compararse a lo largo del tiempo y con otras fuentes, tales como la información tributaria. Los resultados de la auditoría, la tasa general de cumplimiento y las sanciones subsiguientes podrían hacerse públicos.

Recuadro 3.7. Conflicto de intereses y sistema de declaración de activos en Chile

En Chile, según la Ley No. 20.880, todos los funcionarios públicos, incluidos los funcionarios elegidos, generales de las Fuerzas Armadas, directores de empresas estatales y los miembros de las juntas de las universidades estatales, tienen que presentar una declaración de activos y conflicto de intereses. La declaración debe presentarse al asumir los deberes, anualmente y a la salida de del cargo.

La declaración debe ser presentada electrónicamente a través de un portal administrado por la Contraloría General de la República de Chile o CGR. La declaración consta de la siguiente información:

- todas las actividades profesionales, sindicales o caritativas, pagas y no remuneradas
- propiedades en Chile o en el extranjero
- derechos de uso de agua
- propiedad personal
- ingresos y bienes

Recuadro 3.7. Conflicto de intereses y sistema de declaración de activos en Chile (continuación)

- pasivos totales
- bienes del cónyuge o pareja de hecho
- bienes de los hijos bajo su autoridad
- declaración voluntaria de cualquier otra fuente que pueda presentar un conflicto de intereses.

Una vez apartada la información confidencial, como la dirección privada, se hacen públicas las declaraciones de conflictos de intereses y activos de los funcionarios públicos de mayor rango. El resto de las declaraciones se ponen a disposición previa solicitud.

En caso de violación de la obligación de presentar la declaración (es decir, falta de presentación o presentación tardía), el funcionario puede ser multado o despedido.

La CGR Chile supervisa la puntualidad, integridad y exactitud del contenido de estas declaraciones y tiene el derecho de solicitar información a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Pensiones, Servicio de Rentas Internas, Registro de la Propiedad, Registro Civil o cualquier otra entidad.

Fuente: Contraloría General de la República de Chile (CGR), 2016, *Guía sobre la declaración de intereses y patrimonio de la Ley N° 20.880*, www.declaracionjurada.cl/dip/pdf/GUIA_25.08.2016.pdf.

Propuestas de Acción

El marco normativo institucional de ética pública y gestión de los conflictos de intereses

- Como objetivo a largo plazo, el Perú debería considerar la elaboración de un marco normativo único de políticas destinadas a promover la integridad y la gestión de los conflictos de intereses, incluyendo la definición del término conflicto de interés; mientras tanto, el Perú debe garantizar que el Manual Nacional de Principios Éticos, Obligaciones y Prohibición en la función pública desarrollado por la CAN sea efectivamente incorporado y utilizado en todo el sector público peruano involucrando a SERVIR, SGP y Oficinas de Recursos Humanos a niveles organizacionales.
- El Perú debería clarificar las funciones y responsabilidades de los organismos que participan en el desarrollo y la gestión de la ética pública y de las políticas de conflictos de intereses, atribuyendo la función principal a SERVIR para garantizar la coherencia con las políticas de gestión de recursos humanos, la capacitación y su aplicación; se podría garantizar la coordinación con la SGP y la CGR mediante la plataforma proporcionada por la CAN.

Proporcionar orientación sobre ética y conflictos de intereses

- Para resolver los problemas éticos relacionados con el trabajo, SERVIR debería asegurar orientación, asesoramiento y consultoría, mediante altos funcionarios

responsables de la ética pública y de la gestión de conflictos de interés dentro de cada organización.

- SERVIR podría elaborar directrices específicas con ejemplos prácticos de situaciones de conflicto de intereses y cómo identificarlas y resolverlas, incluidas directrices sobre la aplicación de códigos a nivel organizacional, de modo que se haga hincapié en la apropiación y el impacto en el comportamiento.
- Se podrían elaborar orientaciones específicas para las categorías de funcionarios públicos en situación de riesgo: tales categorías comprenden altos funcionarios públicos, reguladores del mercado financiero, auditores, funcionarios fiscales, asesores políticos, funcionarios de aduanas, inspectores del nivel central del gobierno y la oficina ministerial.

Toma de conciencia y aporte de capacitación

- Se podría implementar una campaña de concientización en el sector público sobre ética pública como una actividad compartida y coordinada entre SERVIR, la SGP y la CAN, destinada también al sector privado, a la sociedad civil y a los ciudadanos.
- Los esfuerzos de capacitación deberían consolidarse dentro de SERVIR / ENAP como la agencia principal en estrecha coordinación con las oficinas de recursos humanos, la SGP y la CGR.
- El Perú podría considerar la posibilidad de implementar una capacitación innovadora y específica sobre la ética y sobre cómo enfrentar situaciones de conflicto de intereses.
- Para ayudar a priorizar y enfocar los esfuerzos de capacitación y mejorar su relación costo-beneficio, SERVIR podría hacer una evaluación de las necesidades de capacitación en ética, prestando especial atención al desarrollo de los gerentes de alto nivel.

Asegurar el control, seguimiento y evaluación eficaces

- Para garantizar un monitoreo y evaluación efectivos, SERVIR podría diseñar herramientas y procesos, incluyendo encuestas, evaluaciones de las directrices proporcionadas en el código y datos estadísticos sobre acciones disciplinarias y de divulgación.
- Para permitir el seguimiento y la evaluación de la aplicación del Código de Ética de la Administración Pública y publicar informes anuales de progreso, deberían elaborarse indicadores claros y transparentes.
- Deben establecerse criterios claros y coherentes de violaciones y sanciones por violar el código de ética y la política de conflictos de intereses.
- Los formularios de declaraciones juradas podrían ampliarse para incluir información sobre cargos externos (pagos y no pagos), obsequios y empleos previos según el nivel de riesgo asociado al puesto de funcionario público.
- El Perú podría fortalecer el papel de la CGR para auditar las declaraciones juradas otorgándole más poderes para cruzar la información a través de acuerdos con las unidades tributarias y financieras.

Referencias

- Bertelsmann Foundation, BTI (2014), *Peru Country Report*, Guetersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Business Anti-Corruption Portal (2014), *Peru Country Profile*, www.business-anti-corruption.de/country-profiles/the-americas/peru/initiatives/public-anti-corruption-initiatives.aspx (consultado el 5 de octubre 2015).
- Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (2012), *Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-16*.
- La Republica (2015), *La puerta giratoria*, www.larepublica.pe/politica/editorial-20-04-2015 (consultado el 2 de octubre 2015).
- Messick, R. (2003), *Income and asset declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime*, U4 Anti- Corruption Resource Centre, U4 Issue (6).
- OAS, Committee of Experts of the Follow Up Mechanism for The Implementation Of The Inter-American Convention Against Corruption “Questionnaire on Provisions Selected by the Committee of Experts for Analysis Within the Framework of the First Round,” www.oas.org/juridico/spanish/per_res33.pdf.
- OECD (2016), *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265226-es>.
- OECD, (2015a) *Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies, Services and Results*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264247635-en>.
- OECD (2015b), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.
- OECD (2014), *Panorama de las Administraciones Públicas 2013*, INAP, Madrid, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223547-es>
- OECD (2013a), *OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193819-en>.
- OECD (2013b), *OECD Integrity Review of Tunisia: The public sector framework*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264194175-en>.
- OECD (2004), *Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Country Experiences*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104938-en>

- Transparency and Accountability Initiative, *Open Government Guide*, www.opengovguide.com (accessed 02 December 2015).
- Transparency International (2013), *Global Corruption Barometer – Peru*, www.transparency.org/gcb2013/country/?country=peru.
- United Nations (2005), *Republic of Peru, Public Administration, Country Profile*.
- USAID (2012), *The Political Culture of Democracy in the Americas, 2012: Towards Equality of Opportunity*, www.vanderbilt.edu/lapop/ab2012/AB2012-comparative-Report-V7-Final-Cover-01.25.13.pdf.
- World Bank (2013), *Income and Asset Disclosure: Case Study Illustration*, Stolen Asset Recovery (StAR) Series.

Capítulo 4

Implementar la protección de denunciantes en el Perú

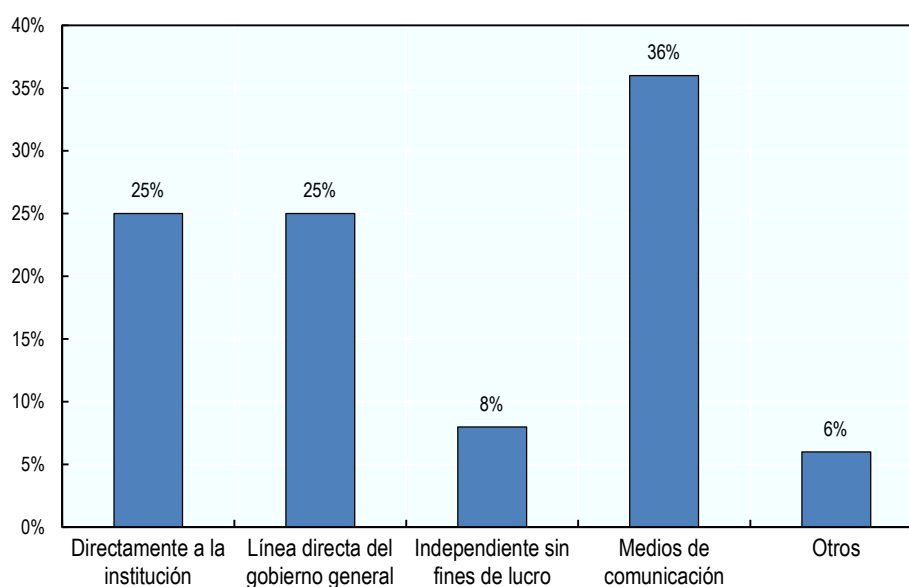
Existe un consenso general entre los responsables de formulación de políticas de que es necesaria una protección eficaz de los denunciantes para promover la transparencia, promover la integridad y detectar conductas indebidas. Con este fin, Perú, al igual que varios países de la OCDE, promulgó una ley dedicada a la protección de los denunciantes. Este capítulo ofrece una revisión y análisis del sistema de protección de denunciantes del Perú y propone un conjunto de acciones para su consideración. Si bien se han adoptado medidas importantes para proteger a los denunciantes y salvaguardar la integridad, en la presente sección se recomienda que el Perú haga esfuerzos adicionales para fortalecer dichas protecciones, aumentar la conciencia y examinar y evaluar sistemáticamente su sistema de denuncias.

Nota: Los datos estadísticos para Israel son proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, de Jerusalén Este y de los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Proteger a los denunciantes promueve una cultura de rendición de cuentas e integridad y facilita la denuncia de malas conductas, fraude y corrupción. Los empleados tienen acceso a información actualizada sobre las prácticas vigentes en sus lugares de trabajo y suelen ser los primeros en reconocer las violaciones (UNODC, 2015). Proporcionar una protección eficaz para los denunciantes coadyuva hacia una cultura organizacional abierta en la que los empleados no sólo son conscientes de cómo informar, sino que también tienen confianza en el reporte, en las medidas de protección y en los mecanismos de seguimiento puestos en marcha.

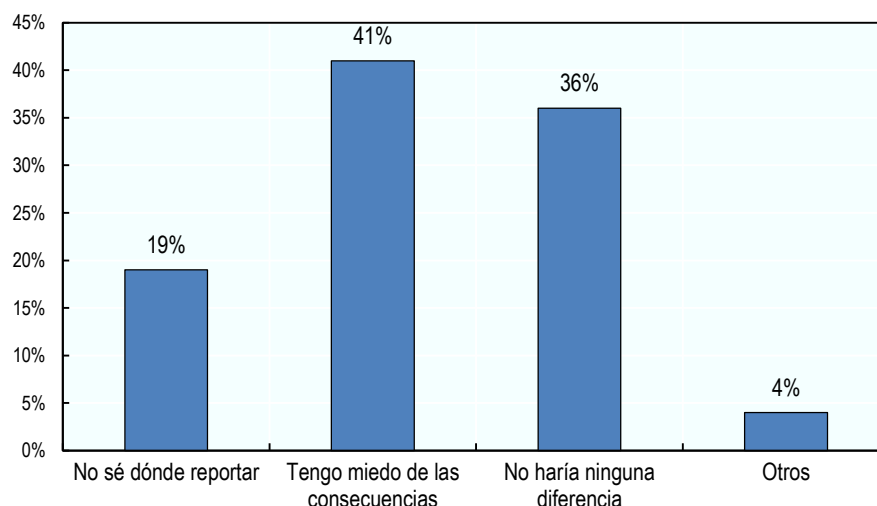
El Barómetro Global de Corrupción ofrece algunas perspectivas interesantes. Cuando se les preguntó si reportarían una falta de conducta, el 81% de los encuestados dijo que sí, mientras que el 19% dijo que no. La Figura 4.1 muestra que entre los que respondieron "sí", la mayoría preferiría informar a los medios de comunicación; lo cual ha sido confirmado en entrevistas realizadas en el Perú. A su vez, la Figura 4.2 explora por qué algunos ciudadanos se abstendrían de informar. Los resultados muestran que la mayoría de los encuestados en esta categoría creen que informar no produciría ninguna diferencia, o tendría miedo de las consecuencias.

Figura 4.1. Los peruanos dispuestos a denunciar las irregularidades lo harían principalmente a los medios de comunicación



Fuente: Datos basados en el Barómetro Global de Corrupción de Transparency International (2013), www.transparency.org/gcb2013.

Figura 4.2. Las razones por las que los peruanos pueden optar por no denunciar las irregularidades

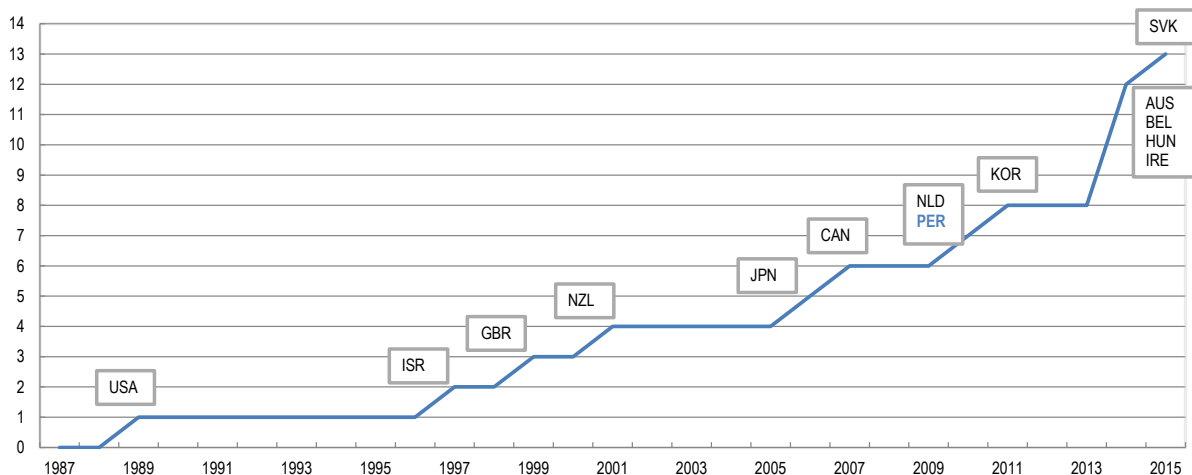


Fuente: Datos basados en el Barómetro Global de Corrupción (2013a), www.transparency.org/gcb2013.

La traducción de la protección del denunciante a una ley específica da soporte legal y estructura los mecanismos bajo los cuales las personas pueden revelar las faltas reales o percibidas, las protege contra las represalias y al mismo tiempo puede ayudarlas a presentarse y denunciar las irregularidades.

Las leyes de protección de denunciantes están entrando en vigor en un número creciente de países de la OCDE. De hecho, en la última década, muchos de estos han desarrollado un marco legal específico para proteger a los denunciantes. Más países de la OCDE han establecido leyes dedicadas a la protección de denunciantes en los últimos cinco años que en el último cuarto de siglo (Figura 4.3). El Perú no es la excepción. El país ha demostrado esfuerzos para brindar protección a los denunciantes mediante el desarrollo de un marco legal específico para este fin. La protección de los denunciantes es la última línea de defensa para salvaguardar el interés público.

Figura 4.3. Entrada en vigor de leyes de protección de denunciantes: Un cronograma



Nota: Los datos estadísticos para Israel son proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, de Jerusalén Este y de los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Sin embargo, la adopción de una ley integral de protección de denunciantes no es más que una parte de un marco eficaz de denuncia de irregularidades, y es insuficiente por sí misma para promover eficazmente una cultura de apertura e integridad que apoye a los denunciantes. Además, las campañas periódicas de concientización que se adaptan específicamente a cada contexto son fundamentales para mejorar la percepción pública de los denunciantes. Las campañas de concientización son más eficaces para establecer percepciones positivas de los denunciantes cuando se asocian con medidas concretas adicionales como la toma de decisiones transparentes y soluciones claras. Tales medidas demuestran que los directivos de alto rango y los responsables de la toma de decisiones están comprometidos a "acompañar la jornada".

El marco normativo de denuncias de los peruanos está diseñado principalmente para proteger a los servidores públicos. Sin embargo, también abarca a los ciudadanos y a aquellos que se encuentran bajo regímenes laborales temporales, que están protegidos cuando denuncian las faltas que ocurren en una entidad pública. Para los propósitos de esta revisión, el foco se colocará en las políticas que buscan proteger directa e indirectamente a los denunciantes en el lugar de trabajo, incluyendo servidores públicos, contratistas y proveedores, independientemente de su régimen laboral.

A pesar de la naturaleza dedicada y amplia cobertura, las políticas de denunciantes del Perú no deberían ser implementadas como un "escudo de cartón". Un "escudo de cartón" es una política endeble que proporcionaría protección simbólica por revelar un conjunto limitado de conductas indebidas a audiencias públicas específicas predispuestas, al mismo tiempo de no proteger adecuadamente a los denunciantes que pudieran haber puesto en peligro sus medios de vida exponiendo actos ilícitos en beneficio de la organización o el público. Las leyes de denunciantes deben ser vistas como "escudos metálicos" detrás de los cuales un denunciante está a salvo de represalias (Devine y Walden, 2013). Perú debe asegurarse de que sus políticas en este sentido son escudos metálicos que realmente facilitan la denuncia de actos ilícitos y protegen a los denunciantes en forma eficaz contra represalias. Para ello, por las razones examinadas a continuación, el Perú debería considerar el fortalecimiento de las protecciones, asegurar la rendición de cuentas de los destinatarios de denuncias de denunciantes, aumentar la concientización, realizar evaluaciones e incrementar el uso de datos analíticos.

Fortalecimiento de las protecciones

Para mitigar el riesgo de que los denunciantes presenten informaciones que pueden no constituir divulgaciones protegidas y para evitar exponerlos potencialmente a riesgos innecesarios y sobrecargar el sistema de admisión con casos no aplicables, el Perú debería aclarar la naturaleza de una divulgación protegida

Uno de los principales objetivos de los sistemas de protección de denunciantes es promover y facilitar la denuncia de actividades "ilegales, poco éticas o peligrosas" (Banisar, 2011). El Artículo 1 de la Ley No. 29542 del Perú estipula que los hechos relativos a actos arbitrarios o ilegales, que tienen lugar en una entidad pública y pueden ser investigados y sancionados administrativamente, constituyen divulgaciones protegidas. Los hechos arbitrarios e ilegales se definen en más detalle en el Artículo 3 para incluir los actos u omisiones cometidos por servidores públicos que incumplen leyes o amenazan al servicio público. Esta definición algo vaga y general puede causar

confusión e incertidumbre por parte de posibles denunciantes y puede disuadirlos de presentarse.

La clasificación precisa de los elementos de divulgación que merecen protección es vital para la claridad y la confianza del público en el proceso. El marco jurídico debe proporcionar una definición clara de lo que constituye una divulgación protegida y debe especificar cuáles actos exigen su divulgación, incluyendo violaciones a los códigos de conducta, reglamentos o leyes; desperdicio o mala gestión; abuso de autoridad; peligros para la salud o seguridad pública o actos corruptos (Devine y Walden, 2013). Sin embargo, debe existir un punto medio entre la prescripción excesiva, que requiere que el denunciante tenga un conocimiento detallado de las disposiciones legales pertinentes y un marco general demasiado difuso que permitiría denuncias ilimitadas. Demasiadas denuncias pueden desalentar la resolución interna de los problemas dentro de una organización (Banisar, 2011).

Las categorías de infracciones, esbozadas en la figura 4.4, y extraídas de las leyes existentes de protección de denunciantes en los países de la OCDE, abarcan una amplia gama de temas que justifican el estado de divulgaciones protegidas. En total, 11 países de la OCDE consideran implícita o explícitamente todas las categorías de infracciones enumeradas como constituyendo divulgaciones protegidas.

De hecho, mientras que los sistemas de denunciantes en algunos de estos países explicitan las denuncias que se consideran protegidas, otros adoptan un enfoque que proporciona la protección de un paraguas para estas divulgaciones de manera más general. El sistema del Perú, delineado por la Ley No. 29542, se incluye en esta última categoría, ya que proporciona protección general para hechos relativos a actos arbitrarios o ilegales. Sin embargo, un alcance tan amplio puede dar a los posibles denunciantes un sentido inexacto de confianza, en el sentido que su denuncia está protegida en la práctica.

Existe la preocupación de que la denuncia no pueda ser protegida a pesar del amplio alcance de la protección prevista por la Ley No. 29542. Tales preocupaciones parecen confirmarse por las respuestas a la Encuesta de la OCDE sobre Protección de Denunciantes de 2014, en la que el Perú respondió que las divulgaciones protegidas se limitan actualmente a las siguientes categorías:

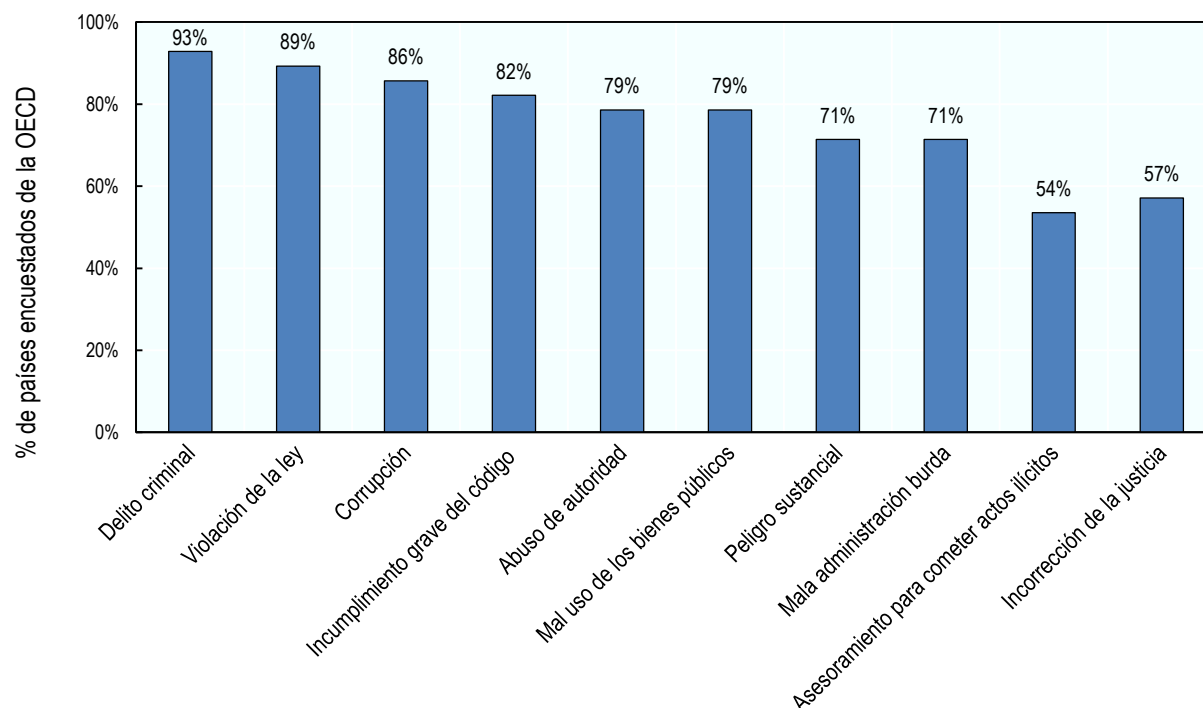
- una violación de la ley, regla o regulación
- una violación grave de un código de conducta
- un error judicial ha ocurrido o es probable que ocurra;
- una mala administración burda en el sector público
- un mal uso de fondos públicos o un bien público
- abuso de autoridad.

Al mismo tiempo, las respuestas de la encuesta dejaron claro que el Perú no proporciona protección para las denuncias relativas a:

- un delito que ha sido cometido, que está siendo cometido o que es probable que sea cometido
- un acto u omisión que crea un peligro sustancial y específico para la vida, la salud o la seguridad de las personas o para el medio ambiente, salvo un peligro inherente al desempeño de las funciones de un servidor público

- tipos de actos ilícitos comprendidos en el término "corrupción", tal como se definen en la(s) ley(es) nacional(es)
- dirigir o asesorar conscientemente, a que una persona cometa un acto ilícito.

Figura 4.4. **Categorías de actos ilícitos que podrían constituir una denuncia protegida en los países de la OCDE y en el Perú**



Nota: A los encuestados se les hizo la siguiente pregunta: "¿Cuál de las siguientes faltas constituye una denuncia protegida?" Los errores señalados como posibles opciones de respuesta en la encuesta de la OCDE 2014 sobre la Protección del Denunciante del Sector Público fueron: Una violación de ley, regla o regulación; una violación grave de un código de conducta; una mala administración en el sector público; un mal uso de los fondos públicos o de un bien público; abuso de autoridad; se ha cometido o se está cometiendo o se puede cometer un delito; un acto u omisión que crea un peligro sustancial y específico para la vida, la salud de la seguridad de las personas o para el medio ambiente, que no es un peligro inherente al desempeño de las funciones del servidor público; tipos de actos ilícitos comprendidos en el término "corrupción", tal como se definen en la(s) ley(es) nacional(es); dirigir o asesorar conscientemente a una persona para que cometa un acto ilícito (como se ha expuesto anteriormente). 27 países de la OCDE respondieron a esta pregunta de la encuesta.

Fuente: Encuesta de la OCDE sobre la protección de los denunciantes en el sector público (2014).

Para mitigar la eventualidad de que los denunciantes presenten información que no puede ser considerada como una denuncia protegida, potencialmente exponiéndolos a riesgos innecesarios y sobrecargando el sistema de admisión con casos no aplicables, el Perú tal vez deba considerar un enfoque más detallado y equilibrado similar al sistema en vigor en el Reino Unido. La legislación del Reino Unido ofrece un enfoque equilibrado con una definición detallada que incluye excepciones (Recuadro 4.1).

Recuadro 4.1. Una definición detallada de las denuncias protegidas en el Reino Unido

Parte IV - A: Denuncias protegidas

43A: Significado de "denuncia protegida"

En esta Ley una "denuncia protegida" significa una denuncia calificada (como se define en la Sección 43B) que es realizada por un trabajador de acuerdo con cualquiera de las Secciones 43C a 43H.

43B: Denuncias que califican para protección

(1) En esta Parte una "denuncia calificada" significa cualquier denuncia de información que, en la creencia razonable del trabajador que la realiza, tiende a mostrar uno o más de los siguientes:

- (a) un delito ha sido cometido, está siendo cometido o es probable que sea cometido;
- (b) una persona ha incumplido, está incumpliendo o es probable que no cumpla cualquier obligación legal a la que está sujeto,
- (c) un error judicial ha ocurrido o es probable que ocurra;
- (d) la salud o la seguridad de cualquier persona ha sido puesta en peligro, está siendo puesta en peligro o es probable que esté en peligro,
- (e) el medio ambiente ha sido, está siendo o puede ser dañado, o
- (f) la información que tiende a mostrar cualquier asunto que se encuentre dentro de cualquiera de los párrafos anteriores ha sido, es o es probable que se oculte deliberadamente.

(2) A los efectos de la sub-Sección (1), no importa si el incumplimiento relevante ocurrió, ocurre o ocurriría en el Reino Unido o en otro lugar, y si la ley que se le aplica es la del Reino Unido o la de cualquier otro país o territorio.

(3) La divulgación de información no es una denuncia calificada si la persona que hace la divulgación comete un delito al hacerlo.

(4) La divulgación de información sobre la cual se podría realizar una demanda de privilegio profesional legal (o, en Escocia, violar la confidencialidad entre cliente y consejero legal profesional) en procedimientos legales, no es una denuncia calificada si es realizada por una persona a quien la información se había divulgado en el curso de la obtención de asesoramiento jurídico.

(5) En esta parte, "el incumplimiento pertinente", en relación con una denuncia calificada, significa el asunto comprendido en los párrafos (a) a (f) de la sub-Sección (1).

Fuente: UK Public Disclosure Act of 1998, adding Part IV - A to Employment Rights Act of 1996.

El Perú debería considerar aclarar que las denuncias que no conducen a una investigación completa o al enjuiciamiento siguen siendo elegibles para la protección legal

Para facilitar el reporte de lo que los denunciantes interpretan como mala conducta perjudicial para el interés público, los denunciantes deben poder evaluar con alto grado de seguridad si serán elegibles para la protección legal. Basar la elegibilidad para dicha protección en la decisión de investigar las denuncias y posteriormente enjuiciar los delitos relacionados disminuye la certeza en torno a las protecciones legales contra represalias. Esto se debe a que a menudo estas decisiones se adoptan sobre la base de consideraciones

que siguen siendo inaccesibles para el público. De hecho, puede ser más efectivo, en términos de la detección de malas conductas, implementar medidas de facilitación a través de las cuales los denunciantes puedan reportar hechos relevantes que podrían conducir a una investigación o procesamiento. Los denunciantes estarán más predispuestos a informar sobre hechos relevantes si saben que serán protegidos independientemente de la decisión de investigar o enjuiciar.

Sin embargo, a pesar de que la Ley de protección al denunciante, Ley No. 29542, incluye una referencia sobre cómo sus disposiciones modificaron la Ley 27378, que establece la protección de quienes divulgan información relacionada con el crimen organizado, ella no establece por sí misma medidas de protección para los denunciantes cuando los mismos denuncian actos de corrupción que podrían no ser reconocidos como delitos, aunque podrían ser objeto de investigación administrativa. Además, la elegibilidad para la protección jurídica prevista en el Artículo 7 de la Ley No. 29542 parece estar sujeta a la calificación de la denuncia como relacionada con un acto u omisión arbitraria o ilegal, umbral que no puede alcanzarse sin una plena investigación y enjuiciamiento. Por lo tanto, Perú debe considerar aclarar que las denuncias que no conduzcan a una investigación completa o al enjuiciamiento, ya sean criminales o administrativas, pueden aún ser protegidas, a menos que la persona que la realiza supiera que la denuncia era falsa o engañosa.

Para evitar la posible marginalización profesional de los denunciantes, el Perú debería emprender campañas de concientización, permitir una compensación justa a los denunciantes que sufren pérdidas de ingresos y asegurar un reclutamiento justo de los funcionarios basado en el mérito y en el compromiso de promover el interés público

Si bien la Ley No. 29542 del Perú brinda amplia cobertura, incluyendo la protección de ex servidores públicos, cabe señalar que la protección podría extenderse aún más a las posibles pérdidas de ingresos de los denunciantes. Los denunciantes que han sido objeto de represalias pueden sufrir el estigma que se deriva de disputas publicadas con su antiguo empleador. Pueden permanecer desempleados durante largos períodos de tiempo como resultado de ser excluidos de su comunidad profesional y su red de trabajo. Los denunciantes a veces son puestos en la lista negra de futuros empleos dentro de su campo de trabajo.

El marco normativo de los Estados Unidos para la protección de los denunciantes es un ejemplo importante. Los Estados Unidos protegen a los posibles solicitantes de empleo a nivel federal, así como a los actuales y ex empleados federales. Esto ilustra la importancia de una dimensión más amplia e inclusiva para el enfoque de "no escapatoria", que también podría extender la protección a un rango más amplio de personas, incluyendo solicitantes de empleo, desempleados, personas que han sido incluidas en la lista negra y familiares (Chêne, 2009). Por otra parte, los recursos adecuados para las posibles pérdidas de ingresos debidas a conflictos laborales publicados con un ex empleador pueden conducir a una compensación más justa de los denunciantes, mientras que campañas de concientización sobre el papel esencial desempeñado por los denunciantes contribuirán a una percepción más positiva de esos individuos en el mercado de trabajo.

La amenaza de represalias podría incluirse como delito en la legislación peruana

La Ley No. 29542 del Perú prevé la protección de los denunciantes contra el despido injusto por parte de su empleador como resultado de una denuncia de mala conducta. La ley solicita a la Contraloría General (CGR) que adopte medidas que permitan a los denunciantes ejercer recursos en virtud de la Ley Procesal del Trabajo de Perú para hacer cumplir dichas prohibiciones. Para complementar esta prohibición, el Perú debe considerar incluir el ejercicio de represalias contra los denunciantes, así como la amenaza de represalias, como delitos penales en el Código Penal de Perú. La amenaza de un enjuiciamiento criminal puede ayudar a disuadir a los infractores de intimidar a los denunciantes o estimular represalias contra los mismos, y refuerza el mensaje de que las represalias contra los denunciantes no serán toleradas.

En el sistema de protección de denunciantes de Australia, es una ofensa tomar represalias o amenazar con represalias a una persona que haya realizado una denuncia de interés público. Esto también se aplica cuando las personas realizan una supuesta divulgación de interés público, según la Parte 2 - Sub-división B (13), de la Ley de Divulgación de Interés Público de 2013. En Canadá, la Sección 425.1 del Código Penal también penaliza las represalias contra los denunciantes o la amenaza de represalias, bajo ciertas condiciones.

Para garantizar que los posibles denunciantes puedan elegir dónde desearían presentar sus denuncias, el Perú debería proporcionar canales alternativos formalizados a través de los cuales las personas puedan revelar información; opciones internas y externas podrían funcionar simultáneamente

En el Perú, la Contraloría de la República es la autoridad competente para recibir y evaluar las denuncias. La CGR ha establecido un sistema de información, el Sistema Nacional de Atención de Denuncias (SINAD), que permite a los ciudadanos reportar casos de corrupción en la administración pública (OCDE, 2014). Las denuncias pueden ser presentadas en persona a la CGR o a través del sitio web de SINAD. Las oficinas regionales de la CGR también observan el mismo enfoque. Si bien es útil proporcionar a los potenciales denunciantes un canal de divulgación específico, ya sea a través de la CGR central o de las regiones, se debería considerar la posibilidad de agregar canales adicionales a través de los cuales se puedan hacer denuncias protegidas. Los mismos podrían incluir denuncias internas realizadas ante un funcionario superior encargado de denuncias, denuncias externas ante un organismo designado (CGR) y denuncias externas ante el público o ante los medios de comunicación.

Se ha recomendado que las circunstancias individuales de cada caso determinen el canal de denuncias más apropiado (Council of Europe, 2014). Como tal, una variedad de canales deben estar disponibles para adaptarse a las circunstancias. Los denunciantes podrían beneficiarse de tener una variedad de canales a través de los cuales puedan revelar la información. Como se señala en la Guía de UNODC sobre Buenas Prácticas en la Protección de Denunciantes y en la Guía Técnica de UNODC sobre la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, los canales de presentación de informes no deben limitarse los reportes internos dentro de una organización o directamente a las autoridades externas. En su lugar, ambos niveles deben operar simultáneamente para que los posibles denunciantes puedan elegir ante quién desean presentar sus denuncias. Las personas que deciden informar internamente también deben ser capaces de presentar sus denuncias ante un organismo externo si las denuncias internas no produjeron los efectos deseados en un plazo razonable. Además, los denunciantes potenciales deben tener acceso

directo a los organismos externos de revisión, omitiendo así el elemento interno del proceso de denuncia si temen y tienen motivos para pensar que pueden ser reprimidos por el mecanismo interno de su organización. A pesar de los caminos asignados de divulgación, se debe proveer a los denunciantes la oportunidad de decidir a quién revelar y dentro de qué parámetros se les permite hacerlo de forma voluntaria y con mayor facilidad.

La información interna es un canal que los denunciantes tienden a explorar primero. Esto es cierto de forma general: "La gente en el Reino Unido, Turquía y Corea del Sur prefiere denunciar a través de un procedimiento interno formal" (Transparency International, 2009). Sin embargo, a pesar de que los empleadores deberían reaccionar apoyando, y de forma responsable, a los denunciantes mediante la ejecución de la letra de la ley o en conformidad con las políticas de la organización, la realidad es que algunos no lo hacen. En estos escenarios, a menudo el denunciante teme la indiferencia de su empleador o siente que debe revelar externamente a fin de garantizar una respuesta oportuna y bien recibida que afectará el cambio y pondrá fin a la mala conducta. Optar por divulgaciones externas como primera opción puede ser indicativo de una cultura organizacional cerrada, en la que la dirección no es responsable o no está dispuesta a proteger a sus empleados (ODAC, 2004).

Los empleados que se enfrentan a actos ilícitos deben ser capaces de divulgar dicha información primero internamente, sin temor a represalias y como una alternativa al canal CGR. Un camino sin obstáculos, libre de reprimendas y castigos, puede allanar el camino para una cultura organizacional abierta entre el divulgador y la administración. Esta actitud proveniente de la dirigencia debe ser establecida por la administración y llegar a toda la organización. Con el fin de proporcionar una variedad de canales de divulgación y ofrecer a los denunciantes la opción de divulgar internamente, el Perú debería considerar la designación de funcionarios superiores encargados de la divulgación dentro de la administración de cada organización. Las organizaciones deberían operar bajo la premisa de que los empleados que se presentan a la administración con la divulgación de malas conductas, preguntas y consejos recibirán apoyo y estímulo por parte de la administración. La administración observaría las medidas establecidas para proteger a aquellos empleados que denuncien e investigaría las acusaciones de la forma correspondiente. Permaneciendo receptiva a las denuncias y fomentando la divulgación como un método de detección, la administración podría mitigar el daño a su reputación que de otro modo podría producirse debido a la necesidad de una divulgación externa.

En Canadá, los empleados tienen tres opciones diferentes en términos de denunciar conductas indebidas. Su primera opción es hacer divulgaciones protegidas a sus supervisores. Además, pueden revelar conductas indebidas al funcionario superior encargado de la divulgación designado en su organización quien recibe, registra y revisa las denuncias de actos ilícitos, lleva a cabo las investigaciones y hace recomendaciones al jefe ejecutivo acerca de las medidas correctivas que deben adoptarse en relación con el hecho ilícito en cuestión. Los funcionarios superiores encargados de la divulgación también tienen funciones de liderazgo clave en el aporte de información y asesoramiento a los empleados y supervisores en relación a la ley vigente (Recuadro 4.2).

Por último, si los empleados prefieren no utilizar los canales internos de información, pueden hacer sus denuncias externamente al Comisionado independiente de Integridad del Sector Público, quien protege la identidad del denunciante y actúa sobre las denuncias de mala conducta hechas por funcionarios federales.

Recuadro 4.2. Opciones para hacer una denuncia protegida de actos ilícitos en Canadá

¿Cuáles son sus opciones para hacer una denuncia protegida de actos ilícitos? Conozca sus opciones y pregúntese:

- ¿Con quién me siento cómodo al acercarme si deseo hacer una denuncia?
- ¿Mi organización posee políticas internas sobre cómo hacer una denuncia interna?

Mi supervisor / gerente	Mi funcionario superior	La oficina del Comisionado de Integridad del Sector Público
Puedo presentarme directamente a mi supervisor / gerente para hacer una denuncia interna.	Puedo encontrar las coordenadas de mi funcionario superior en la intranet de mi organización o puedo consultar la lista de funcionarios superiores de la Junta del Tesoro (www.tbs-sct.gc.ca). Si mi organización no ha designado a un funcionario superior, puedo hacer una denuncia a la oficina del Comisionado de Integridad del Sector Público.	Puedo presentarme directamente a la oficina en cualquier momento. No necesito agotar los mecanismos internos antes de hacer una denuncia a la oficina.

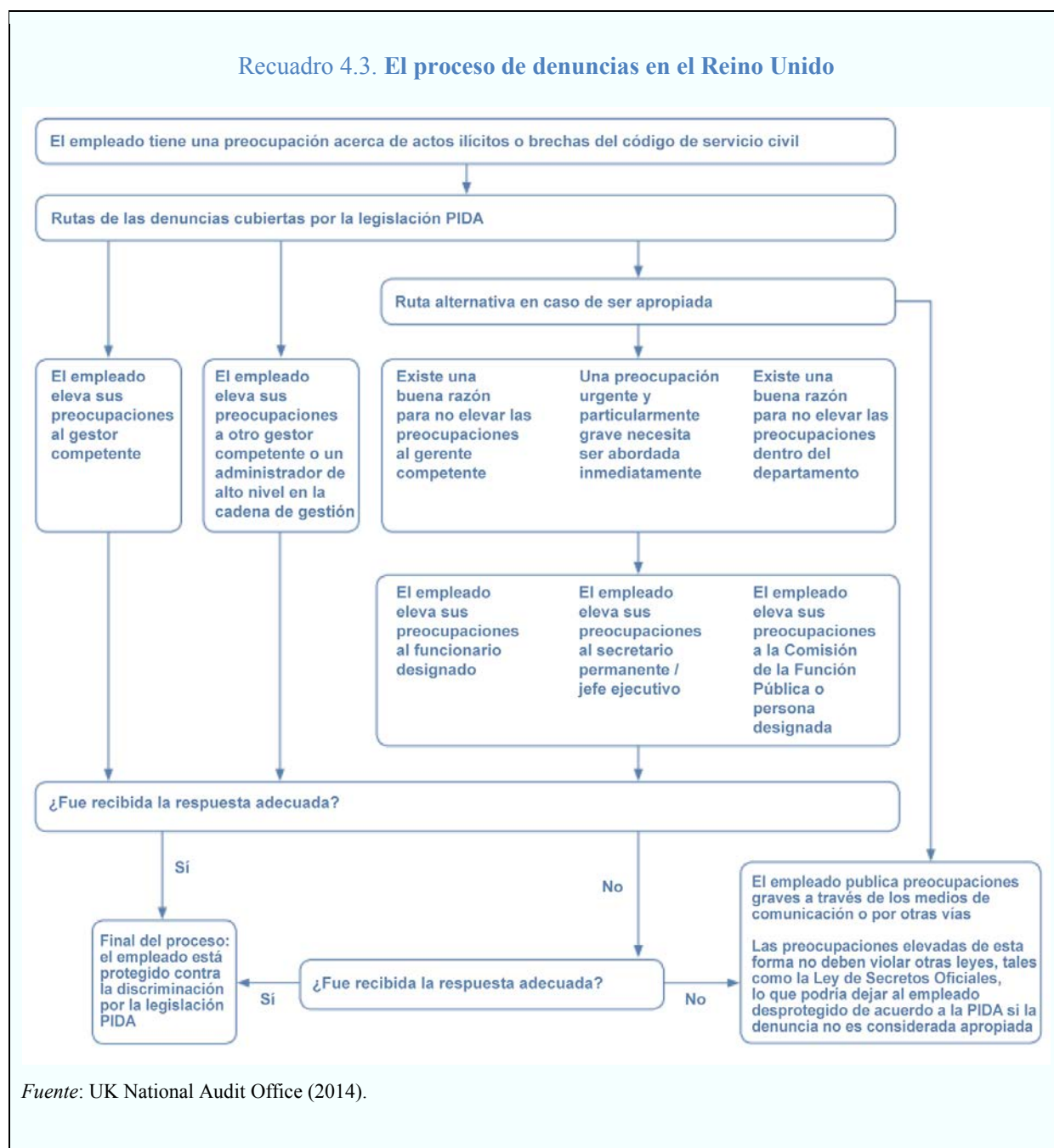
Fuente: Oficina del Comisionado de Integridad del Sector Público de Canadá, <http://psic-ispcc.gc.ca/eng/resources/decision-making-guide>.

Al igual que algunos países de la OCDE, el Perú también debería considerar implementar un enfoque en niveles, en el que cada nivel sucesivo requiera un umbral más alto de condiciones a satisfacer para que el denunciante sea protegido. Por ejemplo, el Reino Unido aplica un enfoque "escalonado" en el cual la denuncia puede hacerse a uno de los siguientes "niveles" de personas:

- Nivel 1: Denuncias internas a empleadores o a Ministros de la Corona
- Nivel 2: Denuncias normativas a los organismos a cargo (por ejemplo, la Autoridad de Servicios Financieros o de impuestos internos)
- Nivel 3: Denuncias más amplias a la policía, medios de comunicación, miembros del Parlamento y otras agencias reguladoras no prescritas (Recuadro 4.3).

Si el Perú considera administrar las denuncias a través de un sistema escalonado o no, los canales de divulgación deben estar claramente demarcados y deben facilitar dichas denuncias. Los denunciantes pueden carecer de confianza en el sistema o pueden no sentirse cómodos o no persistir en sus presentaciones. La disponibilidad de canales no es suficiente para hacer que un proceso confuso sea más claro. Opuestamente, este proceso debe ir acompañado de una explicación de los pasos a seguir y de los procesos que deben ser observados para asegurar que los denunciantes no sólo estén bien informados sobre ante quiénes denunciar, sino que también conozcan las posibles repercusiones de la acción. Las repercusiones pueden depender de la instancia ante la cual se denuncia y la materia en cuestión.

Recuadro 4.3. El proceso de denuncias en el Reino Unido



Aumentar la responsabilidad de los destinatarios de las denuncias de los denunciantes

Para promover la coherencia, evitar prejuicios y optimizar el uso de los recursos internos, el Perú debería establecer criterios para guiar a los investigadores en cuanto a si las denuncias merecen una investigación completa

Para ayudar a manejar el volumen de denuncias realizadas a través de sistemas de denunciantes, asignar efectivamente recursos limitados de análisis e investigación y para

umentar la consistencia y transparencia en la toma de decisiones, algunos países miembros de la OCDE han establecido criterios específicos que guían el ejercicio de su discreción, sobre si la investigación formal debería iniciarse o no tras las denuncias de mala conducta.

En los Estados Unidos, por ejemplo, las denuncias protegidas incluyen la mala administración y el derroche de fondos. Para calificar como "flagrante" debe haber algo más que una diferencia de opinión discutible; la capacidad de la agencia para cumplir su misión debe ser parte de la discusión. Del mismo modo, el término "mala administración flagrante" se incluye en el sistema actual en Canadá de acuerdo al párrafo 8 (c) de la Ley de Protección a las Denuncias de Servidores Públicos.

Aunque no se definen explícitamente en la Ley de Protección a las Denuncias de Servidores Públicos, los elementos que la oficina del Comisionado de Integridad del Sector Público de Canadá considera al investigar una denuncia de mala administración flagrante son:

- asuntos de importancia significativa
- errores graves que no son discutibles entre personas razonables
- más que una infracción o negligencia mínima
- acción o inacción de gestión que crea un riesgo de impacto adverso significativo en la capacidad de una organización, oficina o unidad para cumplir con su mandato
- la naturaleza deliberada de la infracción.

Del mismo modo, el sistema de Nueva Zelandia describe el término "irregularidad grave" en la Sección 3(1) de su Ley de Denuncias Protegidas de 2000. Este término incluye lo siguiente:

- uso ilegal, corrupto o irregular de fondos o recursos de una organización del sector público
- un acto, omisión o comportamiento que constituye un riesgo grave para la salud pública, la seguridad pública o el medio ambiente
- un acto, omisión o comportamiento que constituye un grave riesgo para el mantenimiento de la ley, incluida la prevención, investigación y detección de delitos y el derecho a un juicio justo
- un acto, omisión o comportamiento que constituye un delito
- un acto, omisión o comportamiento de un funcionario público que sea opresivo, indebidamente discriminatorio o negligente, o que constituya una mala administración flagrante, ya sea que ocurra antes o después de la entrada en vigor de esta Ley.

A los efectos de la claridad y la seguridad jurídica, los criterios sobre los que se basa la decisión de iniciar una investigación deben enumerarse explícita y precisamente en la legislación. Sin embargo, en la legislación peruana en materia de protección de denunciantes, el carácter genérico de la materia considerada como suficiente para iniciar una investigación no prevé la claridad de los umbrales a considerar. Por lo tanto, el Perú debería establecer una orientación más concreta en las políticas o leyes que proporcionen guías sobre la toma de decisiones con respecto al inicio de investigaciones.

Con el fin de mantener informados a los denunciantes sobre los resultados de sus denuncias y promover la rendición de cuentas, el Perú debería implementar mecanismos de seguimiento y establecer procedimientos de comunicación

Permitir a los denunciantes dar seguimiento al resultado de sus denuncias de actos ilícitos promueve la rendición de cuentas de los destinatarios de dichas denuncias, que a menudo son las divisiones de auditoría interna, de cumplimiento, legales o de investigación de una organización. La capacidad de dar seguimiento a las denuncias también puede conducir a una mejor comunicación entre los denunciantes y los destinatarios de dichas denuncias en casos de información poco clara o insuficiente.

Por ejemplo, la reciente Ley General de Responsabilidades Administrativas de México, que fue aprobada el 18 de julio de 2016 y entrará en vigor el 19 de julio de 2017, elabora un mecanismo mediante el cual se informa a los denunciantes la calificación de la irregularidad denunciada. Las decisiones tomadas en relación a las denuncias deben basarse en motivos transparentes. Por otra parte, tales decisiones pueden ser apeladas, e información adicional puede ser presentada por los denunciantes.

Concientizar

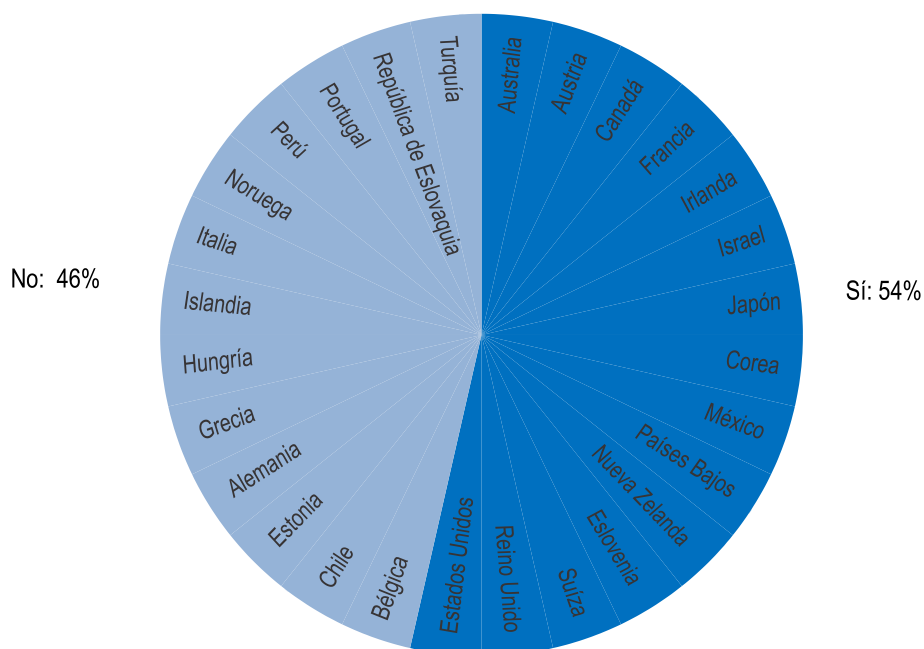
Para aplicar eficazmente la ley, el Perú debería considerar la posibilidad de promover una estrategia de comunicación amplia y emprender mayores esfuerzos de concientización a través de diversos canales

Una cultura organizacional abierta y una legislación de protección a los denunciantes deben ser respaldadas por esfuerzos eficaces de concientización, comunicación, capacitación y evaluación. Dichos esfuerzos empiezan por hacer que los empleados de los sectores público y privado sean conscientes de sus derechos y obligaciones al exponer las conductas ilícitas, como se indica en la Recomendación OCDE del 1998 sobre la mejora de la conducta ética en la función pública. El Principio 4 de la Recomendación enfatiza que "los funcionarios públicos necesitan saber qué protección tendrán a su disposición en casos de denuncia de actos ilícitos". Más importante aún, los empleados y el público deben entender cómo los denunciantes contribuyen al interés público al arrojar luz sobre actos ilícitos que perjudican a la administración y prestación de los servicios públicos y, en última instancia, puede poner en peligro la imparcialidad de la función pública en su conjunto. Una cultura organizacional de apertura es clave para reforzar incentivos y medidas de protección de denunciantes. Finalmente, las campañas de concientización amplias disuadirán a las personas de la noción de que la denuncia es un signo de falta de lealtad con la organización. Las campañas bien orientadas dejan claro que la lealtad de los funcionarios pertenece ante todo al interés público y no a sus directivos.

Con este fin, el Perú ha seguido los pasos de algunos países de la OCDE al adoptar disposiciones expresas dentro de su legislación para garantizar que existan medidas de concientización, de acuerdo con el Artículo 11 de la Ley No. 29542. Sin embargo, estas medidas no parecen estar en vigor en la práctica. La conciencia de los funcionarios públicos peruanos sobre la ley y el SINAD sigue siendo mínima.

Varios países de la OCDE han emprendido amplios esfuerzos de concientización. Sin embargo, sólo 15 tienen actividades tales como la formación de directivos que tienen como objetivo cambiar las percepciones culturales y la actitud del público hacia las denuncias (Figura 4.5). En el caso de Alemania y la República Eslovaca, la protección de los denunciantes se integra en la formación sobre el tema más general de la prevención de la corrupción.

Figura 4.5. Perú indicó que no ofrece actividades para aumentar la conciencia sobre la protección de los denunciantes



Nota: Los datos estadísticos para Israel son proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, de Jerusalén Este y de los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

A los encuestados se les hizo la siguiente pregunta: "¿Se han llevado a cabo en su país actividades de concientización, como por ejemplo la capacitación de la dirigencia, con miras a cambiar las percepciones culturales y la actitud del público hacia las denuncias?"

Fuente: Encuesta de la OCDE sobre la protección de los denunciantes en el sector público (2014).

La Comisión de la Función Pública del Reino Unido (United Kingdom's Civil Service Commission) sugiere incluir una declaración en los manuales del personal para garantizarles que es seguro plantear inquietudes (Recuadro 4.4). Perú puede aprovechar la publicidad que el nuevo Régimen de la Función Pública ha implementado para facilitar la protección de los denunciantes y aumentar la conciencia de estos mecanismos mediante los materiales e iniciativas existentes de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).

Recuadro 4.4. Ejemplo de una declaración al personal garantizando protección al elevar preocupaciones

"Animamos a todos los que trabajan aquí a plantear sus preocupaciones. Animamos a los 'denunciantes' dentro de la organización a ayudarnos a corregir aquello que no está en el camino correcto. Si piensa que algo está mal por favor díganos y permítanos la oportunidad de investigar y considerar adecuadamente sus preocupaciones. Le animamos a plantear sus preocupaciones y le garantizamos que no sufrirá ningún tipo de perjuicio por hacerlo."

Fuente: UK Civil Service Commission (2011), *Whistleblowing and the Civil Service Code*, <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2014/02/Whistleblowing-and-the-Civil-Service-Code.pdf>.

Mediante la introducción y aplicación de estas medidas, el Perú puede facilitar la toma de conciencia sobre las denuncias y la protección de los denunciantes. La concientización no sólo mejorará la comprensión de estos mecanismos, sino que también servirá como mecanismo para mejorar las connotaciones culturales a menudo negativas del término "denunciante". Comunicar la importancia de la denuncia, por ejemplo, sobre una perspectiva de salud pública y seguridad, puede ayudar a mejorar la opinión pública de los denunciantes como importantes protectores del interés público. En el Reino Unido, las connotaciones culturales del término "denunciante" han cambiado considerablemente (Recuadro 4.5).

Recuadro 4.5. Cambio de connotaciones culturales de "denunciantes" y "denuncias": El caso del Reino Unido

En el Reino Unido, un proyecto de investigación encargado por Public Concern at Work (preocupación pública en acción) de la Universidad de Cardiff examinó los informes de periódicos nacionales sobre denuncias y denunciantes que abarcaban el período comprendido entre el 1 de enero de 1997 y el 31 de diciembre de 2009. Esto incluye el período inmediatamente antes de la introducción de la Ley de Divulgación de Interés Público y rastrea cómo la cultura ha cambiado desde entonces. El estudio encontró que los denunciantes estaban abrumadoramente representados de manera positiva en los medios de comunicación. Más de la mitad (54%) de las historias de periódicos representaron a los denunciantes positivamente, con sólo el 5% de las historias de forma negativa. El resto (41%) fueron neutrales. Del mismo modo, un estudio de YouGov encontró que el 72% de los trabajadores ven el término 'denunciantes' como neutral o positivo.

Fuentes: PCaW (2010), *Where's whistleblowing now? 10 years of legal protection for whistleblowers*, Public Concern at Work, London, p. 17, www.pcaw.org.uk/files/PIDA_10year_Final_PDF.pdf. YouGov (2013), *YouGov/PCAW Survey Results: Whistleblowing work concerns*, YouGov, London, p.8, <https://yougov.co.uk/publicopinion/archive/6888/>.

En 2013, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) lanzó la campaña "Yo Denuncio la Corrupción". Paralelamente, se desarrolló el Manual de Denunciantes. Este manual contiene información clara y accesible sobre los mecanismos específicos para las quejas administrativas en las agencias gubernamentales. Además, se implementó un Centro de Asesoría para el Denunciante para facilitar la comunicación con los denunciantes a través de correo electrónico, teléfono o correo postal. Como parte de esta iniciativa, las personas pueden llamar usando una línea gratuita. También se difundieron folletos que contienen información básica, calcomanías, broches y se publicó un anuncio para la campaña. En 2015 y 2016, la CGR mantuvo charlas de capacitación en diferentes entidades públicas para dar a conocer el alcance de la Ley No. 29542. La Ley de Protección de Denunciantes y más información están disponibles en el sitio web de la CGR (www.contraloria.gob.pe).

Con el fin de aumentar la concientización sobre la Ley de Protección al Denunciante y los mecanismos disponibles en la práctica, Perú debería considerar el diseño de un plan estratégico para comunicar la actividad e información de denuncias. Esto sería similar a la práctica de Corea, cuyo gobierno ha implementado estrategias nacionales para aumentar la conciencia pública sobre los beneficios de la denuncia y fortalecer la protección para los denunciantes (encuesta de la OCDE sobre Protección de Denunciantes, de 2014). Al mismo tiempo, El Perú podría adaptar sus esfuerzos de divulgación a los de la Oficina de

Asesoría Especial (*Office of Special Counsel*) de los Estados Unidos (OSC). Específicamente, el Programa de Certificación de la OSC, desarrollado bajo la Sección 2302(c) de la OSC, ha hecho esfuerzos para promover la divulgación, investigaciones y capacitación como los tres métodos principales para aumentar la consciencia. La OSC ofrece capacitación a agencias federales y organizaciones no federales en cada una de las áreas dentro de su jurisdicción, incluyendo capacitación sobre represalias por denuncias. Para garantizar que los empleados federales entienden sus derechos como denunciantes y cómo realizar denuncias protegidas, las agencias deben completar el programa de la OSC para certificar el cumplimiento de los requisitos de notificación de la Ley de Protección de Denunciantes.

Además, la Ley "Sin Miedo" (*No Fear Act*) en los Estados Unidos requiere que las agencias proporcionen avisos anuales y capacitación semestral a los empleados federales informando sus derechos de acuerdo a las leyes de discriminación laboral y de denunciantes. Por otra parte, el Título 5 del Código de los Estados Unidos hace responsable a cada organismo de la prevención de las prácticas de personal prohibidas, el cumplimiento y la imposición de las leyes, normas y reglamentos aplicables a la función pública y otros aspectos de la gestión de personal y para garantizar (en consulta con la OSC) que los empleados de las agencias sean informados de los derechos y recursos disponibles, incluyendo cómo hacer una denuncia legal de información que es específicamente exigida por la ley o la orden ejecutiva para mantenerse confidencial (Recuadro 4.6).

Recuadro 4.6. Enfoque de los Estados Unidos para aumentar la consciencia a través de la Ley de Mejora de la Protección de los Denunciantes

De acuerdo a la Sección 5 U.S.C. § 2302 (c) de la Ley de Mejora de la Protección de los Denunciantes se estipula que "el director de cada agencia será responsable de la prevención de las prácticas de personal prohibidas, del cumplimiento e imposición de las normas legales, reglas y reglamentos aplicables a la función pública y otros aspectos (...) y de garantizar que los empleados de las agencias estén informados de los derechos y recursos disponibles (...), incluyendo cómo hacer una denuncia legal de la información que es específicamente exigida por la ley o la orden ejecutiva para ser mantenerse confidencial en interés de la defensa nacional o la conducción de asuntos exteriores al órgano Asesor Especial, al Inspector General de una agencia, Congreso u otro empleado de agencia designado para recibir tales denuncias".

Además, la Sección 117 de la Ley "designa a un defensor público de la Protección de Denunciantes quien informará a los empleados de dicha agencia:

- 1) acerca de las prohibiciones contra represalias derivadas de las denuncias protegidas; y
- 2) que hayan hecho o estén considerando hacer una denuncia protegida, sobre los derechos y recursos contra las represalias derivadas de denuncias protegidas".

Fuente: American Bar Association, Section of Labor and Employment Law, "Congress Strengthens Whistleblower Protections for Federal Employees," Issue: November-December 2012.

Del mismo modo, en Japón, la Agencia de Asuntos del Consumidor (CAA, por sus siglas en inglés) celebra reuniones y simposios a nivel nacional para los operadores de negocios, funcionarios y empleados para difundir el conocimiento de la Ley de protección a denunciantes japonesa (Whistleblower Protection Act, o WPA). Además, con el fin de

mejorar el conocimiento de los funcionarios encargados del tratamiento de denuncias en los gobiernos nacionales y locales, la CAA organiza seminarios a nivel nacional y hace hincapié en la necesidad e importancia de la denuncia y refuerza el conocimiento de la WPA y las directrices.

En Corea, el gobierno implementó estrategias nacionales para aumentar la consciencia del público sobre los beneficios de la denuncia y para fortalecer la protección de los denunciantes. Por ejemplo, la Comisión Anticorrupción y de Derechos Civiles de Corea (Korean Anti-Corruption and Civil Rights Commission) introdujo y promovió sistemas de protección de denunciantes de interés público para directores generales de empresas privadas, llevó a cabo actividades promocionales utilizando métodos narrativos a través de dibujos animados en Internet y exhibió y transmitió anuncios a través de TV y carteles en el sistema de subterráneos para promover los sistemas de protección de denunciantes.

Dado que el sitio web de la CGR en Perú ya proporciona estadísticas anuales y datos agregados sobre una serie de denuncias recibidas a nivel del gobierno o la institución o por el tipo de denunciante (ciudadano, funcionario público, etc.), Perú debería considerar el uso de esta información para aumentar la concientización. Por ejemplo, podría publicar un informe anual con información anónima sobre el resultado de los casos recibidos y el tiempo promedio que llevó procesarlos.

Mediante el uso de canales abiertos de comunicación y apoyo, y haciendo hincapié en la obligación primaria de los servidores públicos de ser leales al interés público, los empleadores y gerentes pueden aumentar la confianza de los empleados para discutir preocupaciones y presuntos actos ilegítimos, creando un lugar de trabajo orientado a los principios de integridad. Informar a los empleados acerca de sus derechos y responsabilidades y hacerlos conscientes de los recursos disponibles es crucial para crear un ambiente de confianza, profesionalismo y colegialidad. Una comunicación clara y eficaz puede dar a los empleados la confianza que necesitan para expresar sus preocupaciones, y puede destacar la importancia no sólo de presentarse debido a la sospechas de actos ilegítimos, sino también de defender los principios de integridad en el lugar de trabajo y la sociedad.

El Perú puede comprometerse con la sociedad civil como una forma efectiva de aplicar medidas de concientización

Además de la concientización llevada a cabo por los gobiernos de los países de la OCDE, varias ONG se encuentran en este campo. Por ejemplo, en el Reino Unido, Public Concern at Work proporciona asesoramiento independiente y confidencial a los trabajadores que no están seguros de sí (o cómo) plantear una preocupación de interés público. Además, realizan actividades de educación política y pública y ofrecen capacitación y consultoría a las organizaciones. En los Estados Unidos, el Proyecto de Responsabilidad del Gobierno (Government Accountability Project), primordialmente una organización de abogados, defiende a los denunciantes contra las represalias y promueve activamente la rendición de cuentas de gobiernos y empresas. Más globalmente, Transparencia Internacional lleva a cabo actividades de promoción, concientización pública e investigación en todas las regiones del mundo. Ha establecido centros de asesoramiento jurídico y legal en aproximadamente 50 países a través de los cuales se ofrece asesoramiento a los denunciantes y se trabaja para garantizar que las autoridades competentes abordan dichas denuncias. El Whistleblowing International Network, (red internacional de denuncias) co-fundada por Public Concern at Work (PCaW) y

Government Accountability Project (GAP), es otro ejemplo de una iniciativa internacional.

La concientización sobre los procesos y salvaguardas existentes para denunciar las faltas y comunicarlas eficazmente dentro de una organización, son elementos importantes, necesarios para que la cultura del lugar de trabajo evolucione hacia un entorno abierto y solidario. La administración de la capacitación, las reuniones regulares del personal, lineamientos claros de los pasos a seguir al revelar malas acciones y materiales promocionales, las campañas públicas y orientaciones del personal pueden llevar tranquilidad a los empleados al evaluar las medidas implementadas para protegerlos de represalias. Además, la evaluación de los procesos implementados dentro de los sistemas de denunciantes, permite las modificaciones necesarias, lo que puede ayudar a racionalizar y facilitar estos procedimientos para promover y defender mejor los principios de integridad.

Realizar evaluaciones e incrementar el uso de análisis estadísticos

Para evaluar su propósito, implementación y efectividad, el Perú debería considerar la revisión de su legislación de protección de denunciantes

Cinco años después de promulgar la ley de protección al denunciante No. 29542, ahora es el momento para que Perú considere revisar si los mecanismos establecidos cumplen con los propósitos para los cuales fueron introducidos. Perú puede considerar revisar regularmente su sistema de protección a los denunciantes y la efectividad de su implementación. Si es necesario, la legislación sobre la que se basa este sistema puede ser corregida para reflejar los resultados de la evaluación. Una serie de países de la OCDE, como Australia, Canadá, Japón y los Países Bajos, han introducido disposiciones relativas a la revisión de la eficacia, la imposición y el impacto de las leyes de protección de denunciantes. La Ley de Protección de Denunciantes en Japón especifica claramente que el Gobierno debe tomar las medidas necesarias basándose en las conclusiones de la revisión. Tanto en Canadá como en Australia, la revisión debe presentarse ante la Cámara de los Comunes (House of Commons) o el Parlamento.

La efectividad del sistema de denuncias del Perú podría ser monitoreada y evaluada regularmente recopilando sistemáticamente datos e información

En su recopilación de datos, Perú podría reunir información sobre 1) el número y tipos de casos recibidos; 2) las entidades que reciben la mayoría de las denuncias; 3) los resultados de los casos (es decir, si el caso fue desestimado, aceptado, investigado y validado y por qué motivos); 4) si la conducta inapropiada terminó como resultado de la denuncia; 5) si las políticas de la organización cambiaron como resultado de la denuncia, una vez identificadas las brechas; 6) si se aplicaron sanciones contra los infractores; 7) el alcance, la frecuencia y el público destinatario de los mecanismos de concientización; y 8) el tiempo necesario para procesar los casos (Transparencia Internacional, 2013a, Apaza y Chang, 2011, y Miceli y Near, 1992).

Estos datos, en particular la información sobre los resultados de los casos, pueden utilizarse en la revisión del marco normativo de denuncias de un país para evaluar su impacto en las organizaciones del sector público. Además, las organizaciones del sector público pueden distribuir encuestas para revisar la consciencia del personal y la confianza en los mecanismos de denuncia. En los Estados Unidos, por ejemplo, la Junta de Protección de Sistemas de Mérito ha reunido información mediante encuestas a sus

empleados sobre sus experiencias como denunciantes (Banisar, 2011). Dichos esfuerzos desempeñan un papel clave en la evaluación de los progresos - o la falta de los mismos - en la aplicación de sistemas eficaces de protección de denunciantes.

Para medir la efectividad de las medidas de protección para los denunciantes, se podrían recolectar datos adicionales sobre los casos en que los denunciantes hayan manifestado haber recibido represalias. Estos datos podrían incluir quién y cómo se ejercitaron las represalias, si y cómo se indemnizó a los denunciantes, los motivos de estas decisiones, el tiempo que tomó para compensar a los denunciantes y si estaban empleados durante el proceso judicial.

El Perú tal vez desee considerar la integración de la información y los datos recopilados por la CGR con los del Ministerio de Justicia (MINJUS) y SERVIR, con el fin de crear un único portal abierto de lucha contra la corrupción para aumentar la transparencia y el intercambio de conocimientos; como se sugiere en el Capítulo 2, este portal podría ser hospedado por la CAN, además de la CGR, MINJUS y SERVIR, que pondrían a disposición sus propios datos.

Propuestas de Acción

A lo largo de los años, el enfoque en la protección de denunciantes a nivel internacional se ha ampliado desde una serie de esfuerzos iniciales para mejorar la integridad, a una visión general de que en el corazón mismo de la integridad existen mecanismos efectivos para revelar actos ilegítimos sin temor a represalias. Los países responden cada vez más a la idea de que la protección de los denunciantes fomenta la denuncia de conductas indebidas, fraude y corrupción dondequiera que se producen y que, por lo tanto, promueve una cultura de rendición de cuentas e integridad. Al promulgar una ley dedicada a la protección de denunciantes, Perú ha logrado importantes avances; sin embargo, si estas medidas no se aplican en la práctica y si las campañas de concientización siguen siendo inexistentes o ineficaces, esta ley nunca será más que un grupo de palabras en papel.

La apertura y la integridad deben mantenerse en el centro de las organizaciones de Perú para alentar a los empleados a expresar sus preocupaciones sin temor a la persecución. La legitimación y estructuración de los mecanismos bajo los cuales los funcionarios públicos pueden denunciar hechos reales o percibidos son esenciales para este enfoque. Una cultura organizacional basada en la apertura, la integridad y la lealtad al interés público conduce a una detección más efectiva de las irregularidades y contribuye a la protección de los denunciantes al disminuir las oportunidades de ejercer represalias. Para asegurar que el sistema de denuncias del Perú sea eficaz facilitando la denuncia de actos ilícitos y la protección contra represalias, se podrían considerar las siguientes medidas: fortalecimiento de las protecciones, aumento de la responsabilidad de los destinatarios de denuncias, concientización, evaluación e incremento del uso de análisis estadísticos.

Fortalecimiento de las protecciones

- Para mitigar el riesgo de que los denunciantes presenten informaciones que pueden no constituir divulgaciones protegidas y para evitar exponerlos potencialmente a riesgos innecesarios y sobrecargar el sistema de admisión con casos no aplicables, el Perú debería aclarar la naturaleza de una divulgación protegida.

- El Perú debería considerar aclarar que las denuncias que no conducen a una investigación completa o al enjuiciamiento siguen siendo elegibles para la protección legal.
- Para evitar la posible marginalización profesional de los denunciantes, el Perú debería emprender campañas de concientización, permitir una compensación justa a los denunciantes que sufren pérdidas de ingresos y asegurar un reclutamiento justo de los funcionarios basado en el mérito y en el compromiso de promover el interés público.
- La amenaza de represalias podría incluirse como delito en la legislación peruana.
- Para garantizar que los posibles denunciantes puedan elegir dónde desearían presentar sus denuncias, el Perú debería proporcionar canales alternativos formalizados a través de los cuales las personas puedan revelar información; opciones internas y externas podrían funcionar simultáneamente.

Aumentar la responsabilidad de los destinatarios de las denuncias

- Para promover la coherencia, evitar prejuicios y optimizar el uso de los recursos internos, el Perú debería establecer criterios para guiar a los investigadores en cuanto a si las denuncias merecen una investigación completa.
- Con el fin de mantener informados a los denunciantes sobre los resultados de sus denuncias y promover la rendición de cuentas, el Perú debería implementar mecanismos de seguimiento y establecer procedimientos de comunicación.

Concientizar

- Para aplicar eficazmente la ley, el Perú debería considerar la posibilidad de promover una estrategia de comunicación amplia y emprender mayores esfuerzos de concientización a través de diversos canales.
- El Perú puede comprometerse con la sociedad civil como una forma efectiva de aplicar medidas de concientización.

Realizar evaluaciones e incrementar el uso de análisis estadísticos

- Para evaluar su propósito, implementación y efectividad, el Perú debería considerar la revisión de su legislación de protección de denunciantes.
- La efectividad del sistema de denuncias del Perú podría ser monitoreada y evaluada regularmente recopilando sistemáticamente datos e información.

Referencias

- ACRC Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea (2014), Annual Report 2013, Seoul, www.theioi.org/downloads/9j6f9/ACRC.pdf.
- Act CLXV. of 2013 on Complaints and Public Interest Disclosures (2013), Hungary, http://corruptionprevention.gov.hu/download/7/a2/90000/KIM%20555_2013-4.pdf.
- Act No. 307/2014 Coll. on Certain Aspects of Whistleblowing (2014), the Slovak Republic.
- Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers (Act No. 10472, Mar. 29, 2011), Korea, www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=111351#0000.
- Act on Anti-corruption and the Establishment and Operation of the Anti-corruption and Civil Rights Commission (2008), Korea, www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/46816508.pdf.
- Advice Centre for Whistleblowers in the Netherlands (2013), Annual Report: *Courage When it Counts*, www.adviespuntklokkenluiders.nl/wp-content/uploads/2015/03/advice-centre-for-whistleblowers-in-the-netherlands-annual-report-2013.pdf.
- American Bar Association (2012), “Congress Strengthens Whistleblower Protections for Federal Employees,” Issue: November-December 2012 (consultado el 23 de julio 2015). www.americanbar.org/content/newsletter/groups/labor_law/ll_flash/1212_abal_el_flash/lel_flash12_2012spec.html.
- Anti-corruption Act (2012), Estonia, www.riigiteataja.ee/en/eli/521082014007/consolide.
- Anti-Corruption Law, Law no. 190/2012, (2012), Italy, www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2014-September-8-10/Responses_NV/Italy_EN.pdf.
- Anti-Corruption and Civil Rights Commission of Korea (2014), “Protecting and Rewarding Whistleblowers”.
- Apaza, C.R. and Y. Chang(2011), *What Makes Whistleblowing Effective*, Public Integrity 13 (2): pp.113-130.
- Banisar, D. (2011), “Whistleblowing: International Standards and Developments” in Sandoval, I. (editor), *Corruption and Transparency: Debating the Frontiers between State, Market and Society*, World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C., www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1753180.
- Chêne, M. (2009), Good Practice in Whistleblowing Protection Legislation (WPL), U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, www.u4.no/publications/good-practice-in-whistleblowing-protection-legislation-wpl/.
- Civil Service Act 1979, Austria.

- Consumer Affairs Agency website, Government of Japan, www.caa.go.jp/planning/koueki/shuchi-koho/index.html (consultado el 23 de julio de 2014).
- Council of Europe Parliamentary Assembly (2009), Report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, *The protection of “whistle-blowers”*, Strasbourg, www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=12302&lang=en.
- Decree of regulating the reporting of suspected abuses in the civil service and the police (2009), the Netherlands, <https://huisvoorklokkenuiders.nl/wp-content/uploads/2015/03/Tijdelijk-besluit-Commissie-advies-en-verwijspunt-klokkenuiden-English-version.pdf>.
- Devine, T. and S. Walden, (2013), *International Best Practices For Whistleblower Policies*, Government Accountability Project, Washington, DC.
- Federal Anti-Corruption in Public Procurement Act, Mexico.
- Federal Criminal Code, Mexico, www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=7918.
- Federal Law on Administrative Liability of Civil Servants, Mexico.
- Federal Personnel Act, Switzerland, https://documents.epfl.ch/groups/p/pl/pl-rh-unit/public/Formulaires/Flash_092013_Modif_dtpres_E.pdf.
- Government Accountability Project website, www.whistleblower.org (consultado el 23 de julio 2015).
- Government Employees Act no. 70/1996, (1996), Iceland, <https://eng.fjarmalaraduneyti.is/legislation/nr/561>.
- Law No 20,205 of 24 July 2007, Protection to the public official who denounces irregularities and faults to the probity principle, (2007), Chile.
- Miceli, M. P. and J.P. Near (1992), *Blowing The Whistle* (1st ed.), New York: Lexington Books.
- Morehead Dworkin, T. (2002), “Whistleblowing, MNCs and Peace”, William Davidson Working Paper Number 437, February 2002, <https://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/39821/wp437.pdf?sequence=3>.
- National Audit Office (2014), *Government Whistleblower Policies*, London, www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2014/01/Government-whistleblowing-policies.pdf.
- Occupational Safety and Health Administration Act (1970), United States.
- ODAC (South Africa), Calland, R., Dehn, G., and Public Concern at Work (Organisation) (2004), *Whistleblowing Around the World: Law, Culture & Practice*. Cape Town, London: ODAC, PCaW in partnership with the British Council: Southern Africa.
- OECD (2014), *Public Governance Reviews Open Government in Latin America*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223639-en>.
- OECD (1998), Recommendation of the Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service, 23 April 1998, OECD Publishing, Paris, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&Lang=en>.

- Office of the Public Sector Integrity Commissioner, <http://psic-ispc.gc.ca/eng/resources/decision-making-guide>.
- Office of the Public Sector Integrity Commissioner, www.psic.gc.ca/eng/wrongdoing#whatisgross.
- Office of Special Counsel, *2302(c) Certification Program*, www.osc.gov/Pages/Outreach-2302Cert.aspx (consultado el 23 de julio de 2015).
- Protected Disclosures Act (No.14 of 2014) (2014), Ireland, www.irishstatutebook.ie/eli/2014/act/14/enacted/en/html.
- Protected Disclosures Act (2000), New Zealand, www.legislation.govt.nz/act/public/2000/0007/latest/DLM53466.html.
- Public Concern at Work (2010), *Where's whistleblowing now? 10 years of legal protection for whistleblowers*, London, www.pcaw.org.uk/files/PIDA_10year_Final_PDF.pdf.
- Public Interest Disclosure Act (2013), Australia, www.legislation.gov.au/Details/C2013A00133.
- Public Interest Disclosure Act (1998), United Kingdom, www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents.
- Public Servants Disclosure Protection Act 2005), Canada, <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-31.9/>.
- Public Service Regulations (1999), Australia, www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_reg/psr1999261/.
- Queensland Public interest Disclosure Act (2010), Australia, www.legislation.qld.gov.au/legisln/current/p/pubintdisa10.pdf.
- Regulation on Complaints and Applications of Civil Servants, 1982, Turkey.
- Public Sector Integrity Commissioner Office of Canada, www.psicispc.gc.ca/eng/resources/decision-making-guide (consultado el 26 de noviembre de 2015).
- Transparency International (2013a), *Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU*, Berlin, www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu (consultado el 21 de octubre de 2015).
- Transparency International (2013b), *International Principles for Whistleblower Legislation: Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public Interest*, Berlin, www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation.
- Transparency International (2009), *Alternative to Silence. Whistleblower Protection in 10 European Countries*, Berlin, www.transparency.org/whatwedo/publication/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries.
- Treasury Board of Canada Secretariat, *Annual Report on the Public Servants Disclosure Protection Act 2013-14*, www.tbs-sct.gc.ca/reports-rapports/psdpa-pfdar/2013-2014/psdpa-pfdar-eng.asp (consultado el 23 de julio de 2015).

- UK Civil Service Commission (2011), *Whistleblowing and the Civil Service Code*, <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2014/02/Whistleblowing-and-the-Civil-Service-Code.pdf>.
- UNODC (2015), *Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons*, United Nations, Vienna, www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf.
- UNODC (2009), *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, UNODC (2004), United Nations Convention against Corruption, United Nations, Vienna, http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.
- United Nations, Vienna, www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/technical-guide.html.
- United States Merit Systems Protection Board (2011), *Blowing the Whistle: Barriers to Federal Employees Making Disclosures*, US Merit Systems Protection Board, Washington D.C., www.mspb.gov/netsearch/viewdocs.aspx?docnumber=662503&version=664475&application=ACROBAT.
- Vandekerckhove, W. (2006), *Whistleblowing and Organisational Social Responsibility: A Global Assessment*, Ashgate Publishing, Ltd., Hampshire.
- Whistleblower Protection Act (2004), Japan, www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/WPA.pdf.
- Whistleblower Protection Act 1989; 5 U.S.C., United States, www.usda.gov/oig/webdocs/whistle1989.pdf.
- Working Environment Act (2005), Norway, www.arbeidstilsynet.no/binfil/download2.php?tid=92156.
- YouGov (2011), YouGov/PCAW Survey Results, YouGov, London, p.8, http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/aecs67p0bl/YG-Archive-PCAW-whistleblowing-work-concerns-100611.pdf

Capítulo 5

Garantizar un sólido control interno y marco normativo de la gestión de riesgos en el Perú

Este capítulo se centra en el papel de los sistemas de control interno, las funciones clave de la gestión de riesgos y la auditoría interna en el fortalecimiento de la integridad, la transparencia y el mejoramiento de la buena y responsable gobernanza. La primera parte evalúa los procesos existentes de control interno y gestión de riesgos, las normas y las disposiciones institucionales en comparación con los principales modelos y prácticas internacionales. La segunda parte destaca la necesidad de aclarar aún más las funciones y asignar responsabilidades entre los distintos agentes de control interno y de con todos los niveles y entidades del gobierno, centrándose en los atributos de consultoría y garantía de una función de auditoría interna e independiente. Por último, la tercera parte destaca cómo un sólido sistema de control interno puede apoyar políticas efectivas de integridad y contribuir activamente a prevenir, detectar y responder a fraudes y planes de corrupción. El análisis respalda las recomendaciones que favorecen un ambiente óptimo de control interno y gestión de riesgos que funcione como piedra angular y aliado valioso del compromiso del gobierno peruano con una ambiciosa y prometedora agenda de integridad y lucha contra la corrupción.

Un sistema de control interno sólido y eficaz se basa en el compromiso de la organización con la integridad y los valores éticos, que es la piedra angular de un entorno de control saludable. En la mayoría de los casos en los que el sistema de control interno dentro de una organización no funciona bien, esto se debe a un entorno de control deficiente. Los procesos, las herramientas y las actividades que sustentan los valores éticos de una entidad deben ser constantemente comunicados e impuestos en toda la organización. El enfoque debe estructurarse en torno al compromiso ético de la dirección de alto nivel. La actitud correcta debe ser sugerida a la dirigencia para implementar y operar todos los demás componentes del sistema de control interno. Aunque el establecimiento de un entorno de control integral es una responsabilidad de la gestión, la implementación real y la integración de los negocios diarios necesitan de la participación y consciencia de todos en la entidad.

Idealmente, el sistema de control interno no debe ser impuesto y agregado por encima de las prácticas y procesos existentes. No debe ser una carga burocrática que agregue complejidad y ansiedad. Más bien, los componentes y actividades de control interno deben ser parte integral de las operaciones diarias en todos los niveles. De acuerdo con el enfoque de Control Interno Público (Public Internal Control, o PIC) de la Unión Europea, el control interno está constituido por los procesos de Control Financiero y Gerencial (Financial and Managerial Control, o FMC) y una función de Auditoría Interna independiente. Uno de los prerequisites esenciales para establecer un sistema de control financiero y de gestión robusto y eficaz acompañado de una sólida función de auditoría interna, es establecer claramente los objetivos de la entidad en todos los niveles de la estructura organizacional. Esto permite a los agentes responsables identificar los riesgos que pueden surgir en áreas operativas específicas y evaluar si los diferentes componentes del control interno están estructurados de tal manera que pueden reducir los riesgos a un nivel aceptable.

Los pilares básicos del Sistema Nacional de Control del Perú (SNC) son las leyes 27.785 (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República y sus modificaciones) y 28.716 (Ley de Control Interno de las Entidades del Estado). La Contraloría General de la República (CGR) es la Entidad Fiscalizadora Superior (EFS) de Perú y la entidad líder del SNC. Según la Constitución Política peruana de 1993 (Artículo 82), la CGR es una entidad pública descentralizada que goza de autonomía en virtud de su ley orgánica. Las otras instituciones importantes del SNC son los Órganos de Control Institucional (OCI) creados por la Ley No. 27785, artículos 6-8. Estas son las oficinas responsables del control interno y de la auditoría dentro de las entidades públicas. El marco jurídico del SNC prevé también la designación por parte de la CGR y la contratación por parte de entidades públicas de Sociedades de Auditoría (SOAS) que son entidades jurídicas de derecho privado para prestar servicios de control y auditoría externos.

La CGR ha emitido una serie de normas, estándares y directrices para ayudar a las entidades públicas a comprender e integrar en el día a día las disposiciones del marco jurídico pertinente. La Resolución No. 320-2006 se refiere a las Reglas de Control Interno y la Resolución No. 458-2008 abarca la guía analítica para la implementación del sistema de control interno en las instituciones y entidades gubernamentales. Este último documento es la columna vertebral del SNC y proporciona procesos detallados, estándares y modelos de todos los componentes del sistema de control interno y el ejercicio de gestión de riesgos.

Fortalecimiento del marco normativo peruano de control interno y gestión de riesgos

Mediante la aplicación del control interno, incluida la gestión de riesgos, como parte integrante de los procesos de gobernanza, de gestión y operacionales, el Perú podría cerrar la brecha entre el marco conceptual de control interno y de gestión de riesgos y la implementación a nivel de entidad

Perú cuenta con un sólido marco conceptual de control interno. El "Marco Conceptual de Control Interno" (2014) de la CGR está estructurado de acuerdo con las normas internacionales pertinentes (Marco normativo COSO de control interno, Modelo COSO de riesgos empresariales, INTOSAI). Este marco normativo siguió al estudio de la CGR de 2013, basado en una metodología de auto-evaluación, sobre el grado de implementación, madurez e integración de los componentes y procesos del sistema de control interno en la gestión diaria de las entidades públicas peruanas. Esta fue también una oportunidad para incorporar y reflexionar sobre la actualización del Marco Normativo Integrado de Control Interno del Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO) publicado en 2013. El resultado de esta evaluación demostró claramente que el grado de implementación es bastante bajo, especialmente en ciertas entidades. Aunque las directrices y herramientas de control interno del Perú están a la altura de los estándares internacionales, parece que existen ciertos límites y desafíos sobre cómo la administración pública peruana se apropia e implementa políticas y procesos de control interno y administración de riesgos en forma sustancial y eficiente.

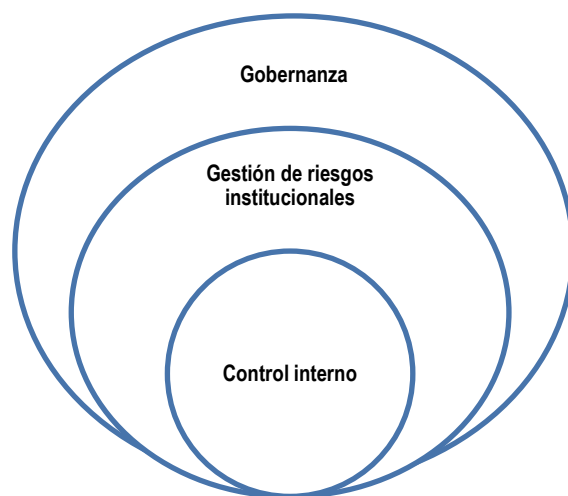
Los actores claves del SNC podrían abordar la "brecha de implementación" relacionada con el control interno y las actividades de gestión de riesgos poniéndose en contacto con auditorías y evaluaciones que fomenten el apropiamiento, la responsabilidad y el desarrollo de capacidades entre los administradores del sector público y el personal responsable de estas funciones.

El enfoque actual en el Perú se centra en actividades de control para cumplir con los requisitos legales y metodológicos del SNC. Tanto la gestión de riesgos como el control interno dentro de las entidades peruanas se consideran en la actualidad como proyectos ad hoc, no totalmente integrados en la organización global y no estrechamente relacionados con el logro de los objetivos organizacionales y el funcionamiento cotidiano de las entidades gubernamentales. Las funciones de control interno sólo se integran en un grado limitado en los procesos de planificación estratégica y de gestión operativa. Se integran de forma nominal como parte del cumplimiento de los requisitos del ejercicio metodológico pertinente.

El Decreto Supremo No. 400-2015-EF tiene como objetivo abordar este problema introduciendo procedimientos que vinculen la integración y la implementación de las medidas de control interno dentro de los gobiernos locales con incentivos concretos de asignación presupuestaria para 250 entidades. En diciembre de 2015, una enmienda a la ley presupuestaria 30372 introdujo la obligación de todas las entidades estatales en los tres niveles de gobierno de implementar su Sistema de Control Interno (SCI), de acuerdo con lo establecido en la Ley No. 28716 de Control Interno de las entidades del Estado. La enmienda estipula que el SCI debe ser implementado dentro de un plazo máximo de treinta y seis (36) meses después de la entrada en vigencia de la Ley No. 30372. La CGR publicó un plan de implementación detallado con las directrices relevantes (Directiva de mayo de 2016 no. 013-2016-CG / GPROD). Las entidades que ya han implementado parcialmente un sistema de control interno deben presentar informes de progreso al OCI o a la CGR en caso de ausencia de OCI.

En Perú, se considera que la función de gestión de riesgos forma parte del sistema general de control interno descrito en el Marco Integrado de Control Interno COSO 2013. Se considera que los controles internos son una parte integral del sistema de gobernanza de una organización y su capacidad para manejar el riesgo. Permiten a la organización aprovechar las oportunidades y contrarrestar las amenazas que puedan obstaculizar su progreso (IFAC 2012). La figura 5.1 representa el último enfoque.

Figura 5.1. **La relación entre la gobernanza pública, el control interno y la gestión de riesgos**



Fuente: Adaptado de Marco Normativo Integrado de Control Interno COSO (2013), https://na.theiia.org/standards-guidance/topics/Documents/Executive_Summary.pdf.

Este enfoque para vincular un sistema de control interno con una buena gobernanza responsable, parece ser mejor comprendido y mejor incorporado a la cultura de trabajo de la administración peruana, que proporciona una base más sólida sobre la cual introducir procesos y políticas de gestión de riesgos. El objetivo básico es facilitar la máxima participación de los directivos y del personal de las entidades estatales, con el objetivo final de integrar plenamente las actividades de control en los procesos de negocios y vincularlos estrechamente con los objetivos generales de la entidad.

El principal desafío identificado en Perú es que el ejercicio de control interno y manejo de riesgos se considera principalmente como una rutina administrativa, un ejercicio de "marcar la casilla". En la mayoría de los casos, se hace de una forma bastante restrictiva y se mantiene un perfil tan bajo como sea posible. Las entidades peruanas demostraron ser débiles en sus esfuerzos por llevar a cabo procesos de gestión de riesgos como el mapeo y la evaluación de riesgos. La debilidad se identificó en base a auto-evaluaciones de la efectividad de la implementación del sistema de control interno en las entidades estatales. Las evaluaciones se llevaron a cabo en 2013 y 2014 bajo la supervisión de la CGR. La iniciativa para realizar los ejercicios de gestión de riesgos parece descansar en los OCIs y las unidades administrativas de las entidades con una participación bastante limitada de las unidades operativas. Una implementación en profundidad requeriría aportaciones y participación de las áreas operativas y de negocios más importantes. Con este aporte, las incertidumbres podrían ser mejor identificadas. Idealmente, las evaluaciones de riesgos deberían actualizarse según sea necesario a lo largo del año para responder a los riesgos cambiantes.

Los procesos de gestión y control financiero no son pensados para hacer los procedimientos más burocráticos y más onerosos. Alejarse de una cultura donde las personas "fuera" de una entidad se ocupan de las cuestiones de control no es un proceso rápido. El modelo de gestión pública y control interno está evolucionando desde una desconfianza fundamental en las habilidades de los dirigentes de la administración pública hacia un modelo en el que se espera que los administradores tomen la iniciativa y calculen los riesgos y tomen decisiones basadas en el desempeño en vez de reglas y regulaciones. Esto es especialmente difícil para el Perú, donde la capacidad administrativa ha sido débil y ha prevalecido un modelo operativo de toma de decisiones basado en reglas. Otro desafío es la definición poco clara de los roles y responsabilidades entre los diferentes niveles e individuos dentro de la entidad en el campo del control y la auditoría.

Por lo tanto, el Perú necesita traducir los principios y las actividades descritas en el marco normativo conceptual de control interno y gestión de riesgos, así como las directrices de implementación relevantes, en pasos prácticos estrechamente vinculados a las actividades cotidianas de trabajo. Sin embargo, la orientación existente, especialmente en materia de gestión de riesgos, no es adecuada para ese fin. La mayor parte de la orientación es de alto nivel y orientada a procesos y ofrece escasa orientación sobre cómo crear un marco normativo eficaz de gestión y control de riesgos.

Además, existen otras debilidades identificadas en las entidades públicas peruanas que impiden una aplicación efectiva del marco conceptual: 1) no existe una actitud clara en la dirigencia ("tone at the top"); 2) los objetivos a nivel de entidad tienden a ser vagamente definidos o simplemente son copiados de planes estratégicos y operativos previos; 3) los sistemas de información, incluidos los sistemas de información financiera, no están suficientemente maduros; 4) el establecimiento de indicadores pertinentes y la medición del rendimiento es limitada; 5) la difusión de información sobre los instrumentos de aplicación no es sistemática; 6) las actividades de concientización sobre los beneficios del control financiero, el control de gestión y la gestión de riesgos son al menos limitadas; y 7) la creación de capacidad y los programas de formación pertinentes deben actualizarse y mejorarse.

Las autoridades peruanas están tomando iniciativas para enfrentar estos desafíos. Han comenzado a implementar una herramienta electrónica para apoyar a las entidades públicas en la realización del mapeo de riesgos y ejercicios de evaluación como parte del proceso de la gestión de riesgos. Además, se ha elaborado un paquete de información que tiene como objetivo concientizar a las instituciones y funcionarios públicos sobre la importancia de implementar procesos de control interno. El esfuerzo por mejorar la madurez de los componentes de control interno y su implementación está respaldado por un programa de capacitación actualizado impartido por la Escuela Nacional de Control. Este programa de capacitación se centra en las etapas prácticas para integrar los procesos de control interno a nivel operacional.

Sin embargo, las debilidades aún pueden identificarse claramente cuando se enfocan las actividades específicas de control, como por ejemplo la presentación de informes fiscales. Este es un área donde el Perú necesita mejorar su desempeño y requiere medidas para "fortalecer los controles internos y las funciones de auditoría externa" (International Monetary Fund 2015).

Las acciones concretas en esta área podrían incluir:

- emprender y publicar controles internos de consistencia de los datos fiscales contenidos en diversos informes
- desarrollar la función de control interno y desarrollar controles anuales sobre la calidad de las cuentas fiscales en todos los niveles de gobierno
- desarrollar capacidades en la oficina de la contraloría general y ampliar la cobertura de los estados financieros individuales auditados
- valorar las entidades existentes del sector público y eliminar, fusionar o reducir las que ya no cumplen, sea parcial o totalmente, con su misión original.

Las entidades a nivel regional también enfrentan retos en su intento de integrar el proceso de control interno en su ciclo de gestión. El problema más importante es la falta de desarrollo de la capacidad de gestión, responsabilidad individual y rendición de cuentas a todos los niveles en las posiciones superiores. El Estudio OCDE Multidimensional de Perú (2015c) resaltó uno de estos desafíos señalando que el sistema de transferencias fiscales del gobierno central a los niveles regionales y locales aún no ha desarrollado los procesos de control necesarios. Los atributos actuales de responsabilidad y rendición de cuentas a nivel de los municipios, así como la relación poco clara entre las provincias y las regiones, no favorecen la creación de un entorno de control efectivo que garantice y proteja el uso adecuado del dinero de los contribuyentes. El marco normativo institucional que rige la descentralización carece de controles y verificaciones internas y equilibrios sobre las decisiones tomadas por los intendentes. La dificultad del nivel regional para generar datos sólidos de desempeño regional sobre la prestación de servicios y políticas y el fracaso de sus actores políticos y administrativos en generar políticas públicas fuertes de planificación, limitan la eficiencia de los gastos a nivel sub-nacional, particularmente los gastos a nivel provincial. Esto afecta la planificación y jerarquización de las políticas a nivel sub-nacional.

Muchos de estos problemas obedecen en gran parte a una cultura de gestión débil, dominada por la toma de decisiones jerárquicas y la falta de delegación y separación de funciones. La concientización y la capacitación deben centrarse en destacar que el control interno y la gestión de riesgos son procesos continuos y fluyen a través de todos los procesos de la entidad. Todos cumplen una función y necesitan involucrarse. El control interno y la gestión del riesgo deben tratarse como componentes incorporados, diseñados como partes integrales de la toma de decisiones y del rendimiento de la gestión. No deben ser tratados como cargas burocráticas adicionales propiedad de un grupo específico de personas con el objetivo de identificar las lagunas que conducirán a evaluaciones de desempeño individuales pobres o incluso sanciones disciplinarias. Los beneficios de un sistema de control interno y de gestión de riesgos efectivo y real deben ser visibles. Sin embargo, encontrar los incentivos adecuados en un entorno afectado por una serie de problemas (por ejemplo, contratación heterogénea, regímenes de empleo y compensación, carga de trabajo alta, escasa capacidad de supervisión y evaluación del rendimiento, debilidad de la interoperabilidad de los sistemas de tecnología de la información y comunicaciones) que complican aún más el intento de mejorar e integrar el control interno y la gestión de riesgos en la administración peruana.

Por lo tanto, el Perú debería considerar centrarse en políticas para aumentar la consciencia y participación no sólo entre la dirigencia superior, sino también entre el resto del personal. Los funcionarios públicos deben verse involucrados en convertir la visión y la misión de la organización en sub-objetivos concretos difundidos a través de

todos los niveles estructurales de la organización y vinculados idealmente a los intereses y habilidades individuales. La inclusión de personal de bajo nivel puede crear motivación y entusiasmo y hacer coincidir los objetivos individuales con los planes de gestión. Los servidores públicos deberían apropiarse de los procesos de control interno y de gestión de riesgos para cerrar la brecha entre la implementación nominal y la implementación real.

Algunos de los instrumentos concretos para lograr esto podrían incluir:

- Mediante campañas de concientización y eventos sobre la importancia de integrar el control interno y las actividades de gestión de riesgos en las actividades cotidianas como herramienta para influir en la percepción del público y mejorar la rendición de cuentas y legitimidad de las entidades públicas.
- Proporcionar información periódica sobre los vínculos entre un entorno de control interno sólido y el logro de los objetivos de la entidad, mediante el uso de canales de comunicación adecuados (por ejemplo, boletines, vídeos, etc.) con mensajes provenientes de la dirigencia para destacar los progresos y logros en el mejoramiento de la actual implementación e integración de los requisitos y actividades de control interno.
- Vincular cuestiones como la asignación presupuestaria, los límites de gastos y personal y los límites máximos de salarios, especialmente a nivel regional y municipal, con los progresos realizados en la incorporación del control interno y la gestión de riesgos en las actividades diarias.

El proyecto piloto en curso de la CGR para fortalecer los mecanismos de control interno en las entidades públicas parece estar progresando notablemente. Los resultados deben ser cuidadosamente evaluados para identificar mejores prácticas a nivel nacional que podrían servir como modelos para otras entidades públicas.

Las funciones de control interno y gestión de riesgos podrían integrarse en reformas más amplias de la gestión pública mediante el fortalecimiento y la formalización de la cooperación entre instituciones del Sistema Nacional de Control e instituciones públicas clave. Estas funciones deberían vincularse con iniciativas y políticas como el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, la gestión basada en los resultados, las reformas de la gestión pública, los planes fiscales de mediano plazo y la descentralización

No se pretende que los modelos, normas, directrices y metodologías internacionales de control interno se apliquen de forma desvinculada de las características básicas de una realidad nacional de gobernanza pública. Existen varios elementos que determinarán si el control interno y la gestión de riesgos serán propiedad de los funcionarios públicos e se integrarán a las entidades públicas o si se considerarán ejercicios onerosos sin valor agregado, limitados como tales a una implementación formal sin impacto real. El sistema de control interno y de gestión de riesgos tiene que estar estrechamente vinculado, alineado y estructurado a lo largo de la planificación estratégica y las iniciativas actuales de reforma del gobierno peruano. El fortalecimiento de la gestión del desempeño y la planificación estratégica, el fortalecimiento de la cooperación y la identificación de sinergias entre las entidades gubernamentales, son elementos clave para mejorar el SNC.

Varias entidades públicas están involucradas en estos procesos de reforma. En el Perú, la planificación es gestionada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) a través del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). La coordinación del

sistema de planificación del gobierno se realiza a través del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN), principal herramienta para diseñar y actualizar el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN). Es crucial que todas las entidades peruanas participen en el esfuerzo por mejorar el vínculo entre la generación de presupuestos y los procesos de planificación estratégica. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) genera el Presupuesto Nacional anual, junto con un marco fiscal trienal, que asigna recursos estatales a los diversos programas del presupuesto. El presupuesto está basado en los resultados. El MEF también ha adoptado un sistema de monitoreo y evaluación como una herramienta para implementar el presupuesto por desempeño.

Aunque no están completamente aislados estos dos procesos, actualmente no están vinculados de una manera significativa. Ambos deben estar estrechamente coordinados para asegurar que los Objetivos Nacionales en el PEDN se puedan cumplir dentro de los plazos establecidos usando los recursos públicos dedicados asignados en el presupuesto. Además, la supervisión y auditoría del rendimiento parecen dividirse en diferentes unidades (CEPLAN, MEF, CGR), que actualmente no proporcionan resultados que puedan utilizarse sistemáticamente en el proceso de toma de decisiones que conduce a elecciones de políticas basadas en evidencias. La cooperación en este campo debe formalizarse y fortalecerse.

La evaluación no es sólo una herramienta de control administrativo, sino un instrumento de análisis y retroalimentación para la gestión. A pesar de los avances realizados por el Perú en el área de monitoreo, evaluación y control, los informes no son tan eficaces y amplios como podrían ser. Además, existe una débil aplicación del régimen de responsabilidad en relación a los resultados de las políticas públicas y los procesos de rendición de cuentas ineficaces. Perú podría seguir enfrentando retos y debería considerar invertir esfuerzos adicionales para mejorar la función de auditoría de desempeño en términos de volumen, relevancia y oportunidad. Debería orientarse hacia resultados y no hacia la información producida, buscando eficiencia y ahorro. Además, la información de retorno podría utilizarse mejor en el proceso de toma de decisiones.

Como ya se ha señalado, uno de los problemas básicos que socavan el esfuerzo peruano por establecer un sistema de control interno robusto es la débil capacidad de planificación existente en los niveles jerárquicos y organizativos. En muchos casos, la misión general no se traduce en objetivos anuales concretos y mensurables. A veces, estos son simplemente duplicados con cambios menores de los ejercicios de planificación anteriores. Las actividades de control y los planes anuales de auditoría deben alinearse con los procesos y objetivos clave a nivel de las entidades. En ausencia de procedimientos documentados y claros para la obtención de los resultados esperados y objetivos bien definidos, es difícil establecer un sistema de control interno y auditoría sólido y eficaz. Es aún más difícil plantear cuestiones tales como un enfoque de auditoría basada en riesgos a fin de aprovechar al máximo los escasos recursos disponibles y centrarse en las áreas más vulnerables.

Las mismas limitaciones también se aplican a la voluntad de la CGR para participar en la auditoría de rendimiento. Este es el término equivalente para la auditoría Value-for-Money (VFM) (valor por dinero), que es una de las principales tendencias internacionales en el campo de las auditorías. La auditoría debe ser vista como una actividad de consultoría y aseguramiento con el objetivo de agregar valor y mejorar el funcionamiento de una organización. En consecuencia, las instituciones de auditoría más avanzadas de los países de la OCDE están tratando de realizar menos auditorías financieras y de cumplimiento y aumentar el número de auditorías de desempeño en su planificación

anual. Esto también significa que se están alejando de las auditorías ex-ante (anteriores), ya que el rendimiento debe medirse en función de los resultados. La gestión del desempeño es una de las prioridades de reforma de la administración peruana. Sin embargo, la reforma no debe limitarse a cuestiones de gestión presupuestaria y financiera y presentación de informes. Los funcionarios públicos peruanos deben ser conscientes de que son responsables por el desempeño de su organización. Por supuesto, siempre existe la cuestión de la influencia y el papel decisivo del personal político, pero ésta es una limitación que debe tenerse en cuenta y no una excusa para evitar asignar roles y responsabilidades a los funcionarios públicos, en particular los seleccionados para puestos gerenciales.

De acuerdo con la Ley General No. 28411 del Sistema Presupuestario Nacional, el presupuesto de desempeño es una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a resultados y resultados medibles a favor de la población. La mayor parte del presupuesto se organiza en programas y es ejecutado por el Director General del Presupuesto Nacional del MEF. En 2013, Perú aprobó un nuevo marco macroeconómico que incorpora los objetivos fiscales a mediano plazo y que introduce conceptos anti-cíclicos en el proceso de planificación del presupuesto centrándose en el equilibrio estructural. Además, la transparencia fiscal se ha mejorado mediante informes fiscales frecuentes y eficientes.

Al igual que en el caso de la gestión de riesgos, parece que en Perú los presupuestos de desempeño se limitan a un ejercicio teórico, con poco impacto significativo en la toma de decisiones presupuestarias. Esto también indica que el entorno de control peruano no se fortalecerá simplemente introduciendo reformas presupuestarias tales como presupuestos de programas o de desempeño. Además, como se señaló anteriormente, el control interno es mucho más que el control financiero. La evolución del sistema de control interno francés y sus vínculos con la reforma presupuestaria aportan algunas ideas útiles, como se ilustra en el recuadro siguiente (Recuadro 5.1).

Recuadro 5.1. El sistema de control interno francés: Elementos básicos

En 2006, la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Presupuesto de Gobierno (La loi organique relative aux lois de finances, LOLF) del 1 de agosto de 2001 brindó una oportunidad para repensar la gestión del gasto público y fue acompañada por una evolución en el papel de los principales actores involucrados en el control y gestión de las finanzas públicas del Estado.

Una administración de políticas públicas basadas en objetivos, un presupuesto orientado a los resultados, un nuevo sistema de responsabilidad, rendición de cuentas reforzada y un nuevo sistema de contabilidad son las características fundamentales de la reforma de la administración pública francesa.

El decreto de 28 de junio de 2011 sobre las auditorías internas en la administración es la culminación de un impulso para controlar los riesgos relacionados con la gestión de las políticas públicas bajo la responsabilidad de los ministerios. Esta reforma ha permitido ampliar el ámbito del control interno a todas las "profesiones" y funciones dentro de los departamentos ministeriales y establecer una política de auditoría interna eficaz en la administración del Estado.

Recuadro 5.1. El sistema de control interno francés: Elementos básicos (continuación)

La gobernanza efectiva de la gestión pública

El sistema francés se centra en la responsabilidad empresarial. El director del programa es el eslabón central de la gestión pública, que integra la responsabilidad política, a cargo del ministro, y la responsabilidad de gestión, a cargo del director del programa. Bajo la autoridad del ministro, el director del programa está involucrado en la elaboración de los objetivos estratégicos del programa bajo su responsabilidad: se garantiza la implementación operativa y se compromete a cumplir los objetivos relevantes. El ministro y el administrador del programa se hacen responsables de los objetivos e indicadores especificados en los Planes de Desempeño Anuales (APP). Estos objetivos nacionales se adaptan, si es necesario, para cada servicio gubernamental. El director del programa delega la gestión del programa estableciendo presupuestos de programas operativos, bajo la autoridad de los administradores designados.

El caso francés de la reforma del presupuesto

Uno de los objetivos declarados de las reformas de la LOLF era "dotar al Estado de un sistema real de contabilidad de acumulación que le permitiera medir sus verdaderos costos" de prestación de servicios (MINEFI, 2005). Con este fin, la legislación de la LOLF de 2001 (Artículo 27) ordenó específicamente la introducción de la contabilidad de gestión ("analítica"). Sin embargo, un estudio realizado por la "Cour des Comptes" [EFS] una década después encontró que el uso de la contabilidad gerencial en todo el gobierno "seguía siendo débil".

Fuentes: OECD (2015d), "Budget reform before and after the global financial crisis," 36th Annual OECD Senior Budget Officials Meeting, [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2015\)7&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2015)7&docLanguage=En) ; European Commission (2014), Compendium of the Public Internal Control Systems in the EU Member States (2nd ed), www.ec.europa.eu/budget/pic/lib/book/compendium/HTML/index.html (consultado el 23 de noviembre de 2015).

Otra limitación importante es que la administración pública peruana no ha desarrollado mecanismos apropiados para atraer, desarrollar y retener a individuos competentes con el conjunto correcto de habilidades y compromiso ético para trabajar en el área de control y auditoría. Las prácticas de gestión de la función pública que garantizan el mérito, la profesionalidad, estabilidad y la continuidad de la dotación de personal se encuentran entre los prerrequisitos esenciales para establecer y mantener un entorno de control interno eficaz que genere valor agregado. La nueva ley peruana sobre recursos humanos parece prometer que el reclutamiento, promoción y compensación se basarán en méritos, habilidades y desempeño. Esto también es importante para autorizar a los funcionarios públicos para que asuman la responsabilidad y sean responsables de sus decisiones y acciones de manera que se alejen de su actual relación cerrada con el personal político, una situación que diluye acciones al asignar roles y responsabilidades en un sistema de control interno sólido.

Los sistemas de tecnologías de la información y la comunicación (Information and Communications Technology, ICT) son también un componente vital de un sistema de control interno eficaz, especialmente en el establecimiento de una función eficaz de gestión del riesgo de fraude y corrupción. Las actividades y técnicas de control, como la búsqueda y comparación de datos, no pueden realizarse eficazmente sin sistemas robustos de ICT y bases de datos actualizadas periódicamente. La clave aquí es asegurar la inter-

operabilidad de los sistemas. En el Perú, no existe una estrategia y una visión centrales para los proyectos electrónicos y de digitalización de la gobernanza entre las diferentes entidades públicas. La CGR tiene herramientas de ICT útiles que pueden agregar valor y proporcionar informaciones destinadas a un enfoque basado en el riesgo y una mejor jerarquización de las actividades de control y auditoría durante el ejercicio de planificación anual. El seguimiento de las recomendaciones posteriores a la auditoría y el seguimiento de los procedimientos disciplinarios y sanciones para los infractores podrán tener lugar con la ayuda de plataformas y aplicaciones. Los auditores internos necesitan confiar en herramientas de análisis de datos y ser capaces de ilustrar a las partes interesadas sobre cómo el análisis de datos apoyará el logro de los objetivos. En Perú, el uso del análisis de datos puede comenzar de a poco y centrarse en áreas donde los beneficios son claros. Las herramientas existentes tales como SINAD e INFOBRAS son muy prometedoras y necesitan ser evaluadas y mejoradas. Con la experiencia adecuada, un análisis significativo puede llevarse a cabo utilizando herramientas fácilmente disponibles como Microsoft Excel. Para facilitar la implementación del análisis de datos, la CGR podría identificar brechas de competencia existentes y enmarcar una estrategia de gestión del conocimiento para abordar las lagunas importantes en experiencia y conocimientos (IIA Common Book of Knowledge-CBOK 2015).

El fortalecimiento de la cultura y disposiciones de control interno en Perú, incluyendo las funciones de auditoría interna y gestión de riesgos, podría motivar y facilitar cambios mayores en el modelo de gobernanza pública. Esto explica la importancia de involucrar a varias otras instituciones públicas y partes interesadas y no limitar el proceso de reformas sólo a la GCR y los OCIs. En este contexto, es necesario vincular procesos sólidos de control interno y gestión de riesgos con otras políticas públicas fundamentales como la planificación estratégica y la gestión del desempeño, las políticas de gestión de los recursos humanos, los proyectos de reforma de la administración pública, la gestión presupuestaria y financiera y los sistemas y aplicaciones de ICT. La coordinación y colaboración con instituciones como el Ministerio de Hacienda, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y la Secretaría de Gestión Pública son de suma importancia para fortalecer la gestión de riesgos y el sistema de control interno de las entidades estatales peruanas.

El nuevo plan de proyecto piloto "Estrategia para el fortalecimiento del Control Interno en las entidades públicas" de la CGR para fortalecer el control interno en las entidades públicas y en los tres niveles de gobierno está avanzando en la dirección correcta y tiene varios elementos útiles. Los elementos básicos del "nuevo enfoque" pretenden integrar los procesos de control en la gestión cotidiana de las entidades estatales y alinearlos con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, estructurada a lo largo de tres ejes transversales y cinco pilares (Tabla 5.1).

Tabla 5.1. Vincular la estrategia de la CGR para fortalecer el control interno con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

3 Ejes transversales	5 Pilares centrales				
Gobierno abierto	Políticas	Presupuesto de	Gestión de	Función	Sistema de
Gobierno electrónico	públicas,	rendimiento	procesos,	pública	información,
Coordinación	planes		simplicación	orientada al	seguimiento,
inter-institucional	estratégicos y		administrativa y	mérito	evaluación y
	planes		organización		conocimiento
	operativos		institucional		administración
SISTEMA DE CONTROL INTERNO-					

Fuente: CGR-Estrategia para fortalecer el control interno en entidades públicas (2015).

La metodología y la aplicación de la auto-evaluación del sistema de control interno podrían mejorarse acentuando la concientización y la comprensión individuales y desarrollando las capacidades de todos los jefes de departamentos y directorios, así como de los empleados que ocupan puestos clave

La CGR llevó a cabo dos importantes ejercicios de medición de evaluación del grado de implementación del Sistema de Control Interno en todas las entidades gubernamentales. Uno se llevó a cabo en 2013 y evaluó a 638 entidades públicas, y el más reciente, que evaluó a 655 entidades, se llevó a cabo en 2014. Se trata de ejercicios de autoevaluación basados en las directrices metodológicas y prácticas proporcionadas por las normas pertinentes de la CGR. La primera evaluación se estructuró en torno a una encuesta de 293 preguntas cerradas. El ejercicio de 2014 se basó en el mismo enfoque, pero las preguntas se redujeron a 51 y fueron consistentes y alineadas con el Marco Conceptual de Control Interno (Capítulo 2: evaluación del nivel de madurez del sistema de control interno), que fue publicado por la CGR en 2014.

Los resultados de estos estudios de evaluación de la CGR no son totalmente comparables debido a sus diferencias en la metodología. Sin embargo, los principales hallazgos derivados de ambos estudios incluyen:

- Existe una brecha significativa entre los niveles de madurez del gobierno central en comparación con las instituciones regionales y locales. También existen disparidades entre las diferentes regiones.
- El componente más débil es la gestión de riesgos. Muchas entidades no parecen entender la importancia de este proceso y no identifican sus riesgos. Cuando lo hacen, a menudo no implementan acciones para mitigar esos riesgos.
- Las agencias, los organismos autónomos y las empresas municipales obtienen mejores resultados que otras organizaciones gubernamentales.
- Las empresas estatales (State Owned Enterprises, SOE) pertenecientes al Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE) obtuvieron resultados satisfactorios durante el ejercicio de la evaluación. Estas entidades tienen que aplicar el Código de Gobernanza Corporativa del FONAFE, aprobado por el acuerdo 002-2013 / 003-FONAFE, que introduce elementos como el establecimiento de comités de auditoría independientes. Además, el Principio 27 del Código exige concretamente que las empresas estatales pongan en funcionamiento sistemas de gestión de riesgos que funcionen.
- Las entidades peruanas no reconocen fácilmente la importancia del control interno como parte integrante de la gestión cotidiana y una valiosa herramienta para alcanzar sus objetivos, combatir la corrupción, restablecer la confianza y brindar mejores servicios a los ciudadanos.

Las directriz sobre la 8ª Directiva Europea de sobre Derecho de Sociedades en materia de Auditoría Estatutaria (FERMA-ECIIA, 2014) constituye un buen ejemplo de identificación de puntos clave para el establecimiento e implementación de un sistema sólido de monitoreo de la eficacia de las funciones de control interno, auditoría interna y gestión de riesgos, ilustrado en el recuadro siguiente (Recuadro 5.2).

Recuadro 5.2. Preguntas y respuestas para proporcionar orientación a la dirección de alto nivel y a los comités sobre el monitoreo de la efectividad de las funciones de control interno, auditoría interna y gestión de riesgos

- 1) ¿Quién supervisa la adecuación del sistema de control interno? ¿Existen procesos para revisar la adecuación de los controles financieros y otros controles clave de todos los nuevos sistemas, proyectos y actividades?
 - Una parte clave de cualquier sistema de control interno eficaz es un mecanismo para proporcionar información de retorno sobre cómo funcionan los sistemas y / o procesos, para identificar deficiencias y áreas de mejora y así poder implementar los cambios. En primer lugar, si existe un departamento de control interno, el mismo ayudará a los administradores a implementar controles internos sólidos. La operación de los controles clave estará entonces sujeta a revisión por parte de la auditoría interna y externa junto con otras agencias de revisión, tanto internas como externas a la organización. Si no existe un departamento de control interno, se puede buscar orientación en las funciones de gestión de riesgos o de auditoría interna.
- 1) ¿Se han establecido disposiciones para evaluar periódicamente la eficacia del marco normativo de control interno de la organización?
 - Un requisito clave entre los muchos requisitos de control interno incluidos en la legislación a lo largo de la UE y en el resto del mundo, es un certificado anual de adecuación y eficacia del sistema de control interno. Esta certificación debe ser claramente evidenciada. La revisión del marco normativo de control será responsabilidad del comité de auditoría quien recibirá información y garantías de la auditoría interna, la administración de riesgos y los auditores externos.
- 1) ¿Quién evalúa la auditoría interna?
 - El comité de auditoría evalúa el desempeño de la función de auditoría interna al recibir información de desempeño proveniente de la propia función y al consultar a los directores y auditores externos apropiados. Además, la función debe ser examinada independientemente por un organismo externo como el Instituto de Auditores Internos (IIA), según se especifica en el Marco Normativo Internacional de Prácticas Profesionales (IPPF), publicado por el IIA.
- 1) ¿Cómo se priorizan las actividades de auditoría propuestas? ¿Está la determinación vinculada al plan de gestión de riesgos de las organizaciones y a la propia evaluación de riesgos de la auditoría interna? ¿El plan de auditoría interna y el presupuesto son puestos a prueba cuando se presentan?
 - El trabajo de auditoría interna debe estar establecido en un plan basado en riesgos, puesto a prueba y aprobado anualmente por el comité de auditoría. Este plan debe estar fundamentado en el trabajo de otros organismos de revisión, como la auditoría externa y la gestión de riesgos, y debería contener suficiente trabajo para que el jefe de auditoría interna pueda tener una visión general de la adecuación del proceso de gestión de riesgos operado por la organización. Si no existe un proceso formal de gestión de riesgos o si el proceso es defectuoso, la auditoría interna necesitará depender de algún otro método de evaluación de las actividades y controles claves para su revisión. Esto podría basarse en su propia evaluación de riesgos.

Fuente: Federation of European Risk Management Associations European Confederation of Institutes of Internal Auditing Guidance on the 8th EU Company Law Directive (2014), www.ferma.eu/about/publications/eciia-ferma-guidance/.

En el Perú, una limitación importante para realizar una evaluación real del grado de madurez de los mecanismos de control interno y de gestión de riesgos se deriva del hecho de que el liderazgo político y altos funcionarios públicos no entienden completamente el vínculo entre un sistema de control interno sólido y el logro de los objetivos de la entidad

y, por lo tanto, la prestación efectiva y eficiente de servicios a los ciudadanos. Una comprensión limitada del verdadero valor agregado de los procesos de control y riesgo más allá de un simple ejercicio de cumplimiento, está estrechamente vinculada a la falta de actividades de concientización y capacitación adaptadas a las necesidades y debilidades del personal político, los directores de línea y el personal.

Las actividades de concientización y creación de capacidad podrían incluir los siguientes temas:

- aumentar la comprensión por parte del personal político y de altos funcionarios públicos de la relación entre un sistema de control interno eficaz y el logro de los objetivos de la entidad
- compartir con el personal político y el liderazgo de gestión administrativas mejores prácticas que constituyan un fuerte ambiente de control, como líneas de comunicación directas para denunciantes, procesos de auditoría interna y programas de ética
- proporcionar ejemplos concretos de cómo la identificación temprana de los riesgos puede ayudar a evitar problemas futuros y, por tanto, ahorrar tiempo y recursos valiosos
- demostrar maneras concretas de integrar políticas específicas de integridad de planificación y operaciones a nivel de entidad
- destacar los estándares profesionales existentes (por ejemplo, el Marco de Prácticas Normativo de Prácticas Profesionales Internacionales - IPPF del Instituto de Auditores Internos) para la presentación de informes y verificar independencia
- explicar el control de calidad, así como la función de consultoría de la función de auditoría interna y el valor de las opciones de políticas basadas en la evidencia que se consolidan en los informes de auditoría existentes.

Asimismo, la comunicación regular relativa a las disposiciones y procedimientos del sistema de control interno en todos los niveles de la organización pública puede ayudar a asegurar que los principios de control interno sean plenamente comprendidos y aplicados correctamente por todos. Una nueva directiva de la CGR (Directiva no. 013-2016-CG / GPROD Implementación del Sistema de Control Interno en las Entidades del Estado) insta a las entidades públicas a publicar todas las actividades, buenas prácticas y logros relacionados con la implementación del SNC a través de Internet y otras herramientas tales como boletines internos. La nueva directiva también obliga a las entidades públicas a elaborar campañas de concientización y planes de desarrollo de las capacidades dentro del lapso de 90 días siguientes a la publicación de dicha directiva. Además de la nueva directiva, la CGR ha desarrollado algunas orientaciones específicas para la difusión del control interno dentro de la entidad pública (*Lineamientos Sugeridos para la Difusión del Control Interno en el Interior de la Entidad*). Las directrices sugieren, por ejemplo, publicar noticias sobre el estado de la implementación de los proyectos piloto.

Asignar funciones y responsabilidades y separar obligaciones respecto a la función de control interno

Perú debería determinar y asignar las diversas funciones y responsabilidades con respecto al control interno y la gestión de riesgos al separar claramente las políticas y procesos de control financiero y gerencial de la función de auditoría interna

Perú podría beneficiarse de definir claramente las funciones y las relaciones entre las distintas partes interesadas de control y auditoría en todos los niveles de gobierno con el fin de mejorar e integrar la comunicación, la cooperación y la armonización en este campo. Además, es crucial abordar la aproximación tipo "silo" y la confusión dentro de las entidades públicas en relación a las tareas y los deberes de los funcionarios públicos, siguiendo las líneas de las prácticas líderes internacionales como las tres líneas del modelo de defensa / aseguramiento (Institute of Internal Auditors' Position Paper, 2013). Este enfoque podría ser muy útil para abordar las debilidades identificadas del SNC peruano y más específicamente para la asignación de roles entre los diferentes actores en todos los niveles jerárquicos y operacionales de las organizaciones públicas.

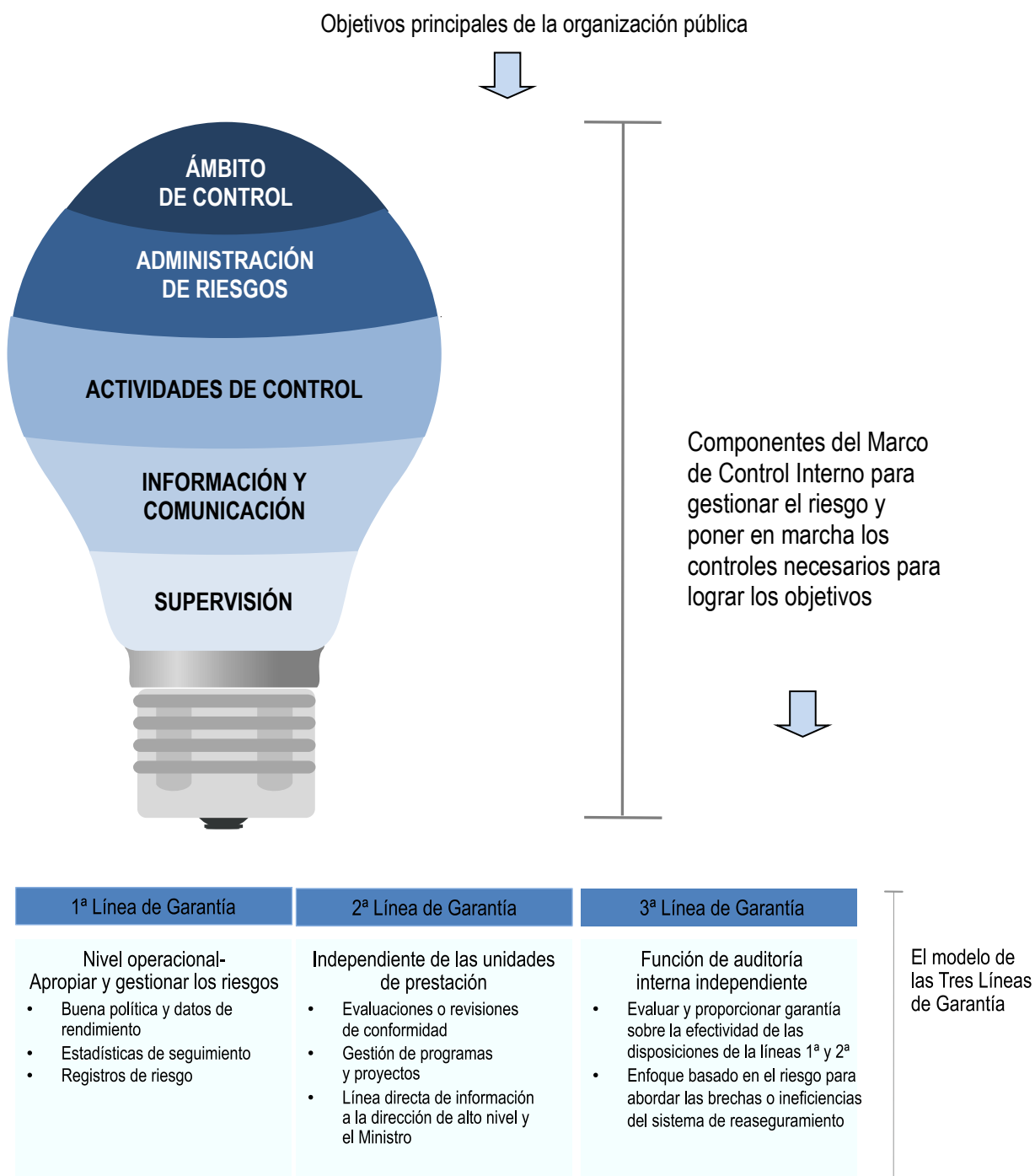
La siguiente figura ilustra la relación entre los objetivos de la organización, los componentes del marco normativo de control interno y la asignación de funciones de acuerdo con el modelo de las tres líneas de defensa / aseguramiento (Figura 5.2).

En la primera línea, principalmente ocupada por áreas operativas de negocios, los administradores de nivel medio son responsables de diseñar e implementar disposiciones dirigidas a obtener garantías sobre cómo se manejan los riesgos y se cumplen los objetivos. También supervisan la correcta ejecución de estas actividades por parte del personal de la entidad. Las actividades habituales incluyen datos confiables sobre políticas y desempeño, estadísticas de monitoreo, registros de riesgos, identificación de procesos inadecuados y detalles completos de control. Los administradores de la línea frontal y media deben apropiarse de estas tareas.

Esto no parece ser el caso en la administración peruana. Los funcionarios públicos que deben poseer este nivel de responsabilidad no sienten que están involucrados en las disposiciones de control interno y esperan que el OCI asuma ese papel. Esto es un problema porque sólo los profesionales responsables de ofrecer objetivos u operaciones específicas pueden proporcionar, a este nivel, la garantía de que el desempeño es monitoreado, los riesgos identificados y abordados y los objetivos alcanzados. La dirección de alto nivel, por otra parte, debe recordar que aunque este tipo de aseguramiento puede carecer de independencia y objetividad, es el resultado de personas que conocen bien el negocio y que se enfrentan a los desafíos cotidianos.

En la segunda línea, el trabajo se asocia con la supervisión de la actividad de gestión (COSO-IIA 2015). Está separada de los responsables del cumplimiento, aunque no es independiente de la cadena de gestión de la entidad. Las responsabilidades de los individuos dentro de la segunda línea típicamente incluyen evaluaciones de cumplimiento con revisiones y reportes directos a la administración superior, al Secretario General y al Ministro sobre asuntos tales como superar asuntos críticos, riesgos emergentes y valores atípicos. Este tipo de aseguramiento generalmente se beneficia de la existencia de un Comité de Auditoría u organismo comparable. Las actividades de monitoreo y supervisión a este nivel se centran en determinar si las políticas o disposiciones de calidad se están cumpliendo de acuerdo con las expectativas de áreas específicas de riesgo a lo largo de la organización, por ejemplo, sistemas de compra, salud y seguridad, seguridad de la información o producción de objetivos estratégicos clave. Este tipo de aseguramiento proporciona información valiosa sobre la forma en que se está llevando a cabo el trabajo de acuerdo con las expectativas, políticas o regulaciones. Está pensado para ser distinta y más objetivo que la actividad de primera línea.

Figura 5.2. **Relación entre los objetivos de la organización, los componentes de control interno y el modelo de tres líneas de garantía**



Fuente: Basado en: Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission (COSO): Internal Control-Integrated Framework 2013, Institute of Internal Auditors (IIA): Three Lines of Defence Model, Assurance Maps presentation-PIC EU-28 Conference 2015.

En el Perú es muy difícil asignar los roles arriba mencionados a individuos que tampoco estarán involucrados en la primera línea. Este es un desafío para todos los sistemas de control interno, ya que la composición de la segunda línea y la asignación de responsabilidades pueden variar significativamente dependiendo de factores tales como el tamaño de la organización, la línea de trabajo y el marco regulatorio.

La tercera línea se refiere a una garantía independiente y más objetiva, basándose en gran medida en el papel y la capacidad de la función de auditoría interna, que tiene como objetivo proporcionar a la alta dirección un juicio independiente y objetivo sobre la gobernanza, la gestión y el control de riesgos. Como se señaló, uno de los principales retos del Perú es su débil sistema de gestión. Por ello, la auditoría interna se esfuerza por definir su papel dentro del marco normativo de control interno y avanzar en el área no financiera. Existe un enfoque abrumador en el control del gasto fiscal y el cumplimiento de la asignación presupuestaria. La falta de rendición de cuentas por el desempeño y el logro de los objetivos significa que la atención de la administración se centra total o principalmente en este objetivo.

Idealmente, la auditoría interna debe ser capaz de confiar en mecanismos de aseguramiento en la primera y segunda línea de defensa con el fin de orientar sus recursos de manera más eficiente, por ejemplo, en las áreas de mayor riesgo o cuando existan lagunas o deficiencias en otras disposiciones de aseguramiento. Para cumplir su misión, la auditoría interna tiene que ser independiente de la primera y segunda líneas de seguridad. El Perú debería considerar la posibilidad de implementar un proyecto piloto en un campo específico de políticas (por ejemplo, salud, adquisiciones, infraestructura), agrupar a más de una organización (ministerios, agencias, empresas estatales, etc.) para evaluar la manera en que las entidades públicas peruanas podrían mejorar la asignación de roles, responsabilidades y funciones entre las tres líneas de defensa, para que este modelo pudiera ser más efectivamente comprendido e implementado por la administración peruana.

Perú también debería explorar la posibilidad de reunir a un grupo de trabajo técnico para centrarse en los desafíos y los detalles técnicos de la puesta a prueba de una unidad de servicios de auditoría compartida en un campo de políticas seleccionadas. Las autoridades regionales y municipales podrían proporcionar un caso interesante para un proyecto piloto que evalúe los pros y los contras de la adopción de un modelo de servicios de auditoría compartida. Esto podría ser una forma de destacar el papel activo de los administradores y el personal en relación a los procesos de control interno y gestión de riesgos. La CGR y los OCIs proporcionan orientación y promueven un sólido sistema de control interno, aunque su función no es sustituir a los administradores y al personal de las entidades públicas. La CGI y los OCIs no asumen las responsabilidades del administrador o el personal con respecto al control y la gestión del riesgo; estas son responsabilidades que también están vinculadas al marco normativo del control preventivo.

El papel y las operaciones de los OCIs deberían ser rediseñadas para centrarse mejor en asesorar y apoyar a la dirección superior, asegurando la adecuación de los procesos de control interno para mitigar los riesgos y asegurando que los gerentes y el personal de las entidades gubernamentales participan activamente en las actividades de control y gestión de riesgos; para reflejar esto, los OCIs podrían ser renombradas como Oficinas de Auditoría Interna y Aseguramiento (OAIA)

El papel de los OCIs en relación al modelo de tres líneas de defensa / aseguramiento y especialmente con respecto a las funciones de primera y segunda línea plantea varios desafíos. En la mayoría de los casos, se espera que los OCIs asuman las funciones de

control y auditoría, incluyendo la función de gestión de riesgos. Los gestores de las entidades públicas consideran a los OCIs como los actores responsables de las actividades de control interno y de gestión de riesgos. Al mismo tiempo, el personal de los OCIs considera que su función está sobre todo orientada a la supervisión del cumplimiento, con una tendencia a centrarse en identificar casos en los que haya espacio para medidas disciplinarias o incluso civiles / penales para los funcionarios públicos involucrados. El reciente empoderamiento de la CGR, con facultades disciplinarias y sancionatorias en un esfuerzo por abordar retrasos, y la cuestión de la impunidad en casos derivados de las auditorías e informes llevados a cabo por ella, muy probablemente fortalezcan esta noción.

La CGR enfatiza el hecho de que el control interno es inherente a la gestión de la entidad. Por lo tanto, se espera que el OCI ejerza control subsecuente (es decir, actúe como la tercera línea de defensa). La contribución del OCI en el trabajo de control interno debe centrarse en 1) evaluar los componentes y procesos de control interno como parte de la evidencia de su efectividad ante una auditoría, y 2) participar en la función de control preventivo donde los riesgos son identificados y comunicados a la administración de la entidad con el fin de desarrollar e implementar el conjunto adecuado de controles de mitigación.

Un plan de rediseño de los OCIs que se centre en la función de aseguramiento, al mismo tiempo de fortalecer gradualmente la primera y segunda líneas de defensa, podría incluir una evaluación de los pros y los contras de la adopción de un modelo de unidades auditoría / aseguramiento compartida. Las unidades serían compartidas por más de una entidad y serían supervisadas por el Poder Ejecutivo. En este marco, estas unidades de auditoría interna podrían estar vinculadas financiera y administrativamente a una institución distinta de la CGR, ya sea la SGP o una institución como el Tesoro del Reino Unido y Canadá, o incluso una institución similar a la Oficina General de Inspectores, que actualmente no existe en Perú. La función de evaluar externamente el grado de madurez de los componentes de control interno, así como la función de armonización central para asegurar una comunicación, coordinación y armonización eficaces a través de todos los mecanismos de supervisión externa e interna, podría permanecer en la CGR.

En este marco, la GCR tendría que evaluar constantemente la estructura, función y desempeño de los OCIs existentes en relación a las reformas más amplias emprendidas por el gobierno peruano en los campos de planificación estratégica nacional, administración pública, políticas presupuestaria y fiscal, descentralización y las iniciativas sectoriales en ámbitos como la salud, el trabajo y la educación. Esto proporcionará aportes y previsiones valiosas que pueden requerir la creación, supresión o fusión de OCI y reasignación del personal, permitiendo así un plan de reclutamiento basado en las necesidades reales, así como una mejor asignación de los recursos financieros existentes para mejorar la efectividad y la eficiencia del SNC, especialmente teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias.

De hecho, el verdadero desafío de la auditoría interna en la era de los recursos limitados y la austeridad es cómo hacer más con menos; por ejemplo compartiendo servicios de auditoría interna con múltiples agencias. Los presupuestos de auditoría se están reduciendo justo en un momento en que el personal político y altos directivos públicos necesitan más garantías de auditoría. Perú podría beneficiarse de la forma en que la Agencia de Auditoría Interna del Gobierno del Reino Unido está tratando de responder eficazmente a estos desafíos y, por lo tanto, salvaguardar e incluso mejorar su capacidad para prestar servicios de auditoría de alta calidad a las entidades estatales (Recuadro 5.3).

Recuadro 5.3. La experiencia del Tesoro de HM del Reino Unido

A. La Agencia de Auditoría Interna del Gobierno (GIAA) fue lanzada el 1 de abril de 2015 como agencia ejecutiva del Tesoro de HM (HMT) para ayudar a asegurar que el gobierno y el sector público en general proporcionen servicios de manera efectiva. La GIAA tiene como objetivo expandir la agencia para convertirse en el único proveedor de auditoría interna del gobierno. La idea es que la GIAA incorpore todas las unidades de Auditoría Interna existentes bajo su administración. Actualmente emplea a 157 personas en su oficina de Londres (auditores y personal administrativo) y espera llegar a un total de 750 personas según su plan de acción. Este enfoque permitirá a la agencia beneficiarse de la concentración de conocimientos especializados, prácticas líderes y masa crítica (por ejemplo, concentración de expertos en ciber-seguridad, o forenses de fraude), mejorar la eficiencia y la calidad del servicio reduciendo al mismo tiempo el costo financiero, adaptar y desarrollar la experiencia y conocimientos en auditoría y modelo de capacidad basado en las expectativas y necesidades de los beneficiarios de dichos servicios. Además, se crea el espacio vital para trayectorias de carreras de los auditores que resulta en una menor tasa de rescisiones. Las entidades estatales asumen el costo de los servicios de auditoría proporcionados, que protegen la independencia y crean un motivo para mejorar los servicios y la evaluación del desempeño. Se señala que el Reino Unido ha estado trabajando con servicios de auditoría compartidos desde 1990.

La GIAA ofrece garantía de calidad en los sistemas y procesos de una organización, basándose en una evaluación objetiva de las disposiciones de gobernanza, gestión de riesgos y control. Sus auditores internos analizan los riesgos financieros y cuestiones más amplias, tales como:

- relaciones laborales
- estructura de gestión
- relaciones con las partes interesadas

y luego ofrecen asesoramiento sobre cómo mejorar esos sistemas y procesos, sobre la base de sus conclusiones.

La GIAA es responsable de:

- revisar las funciones y actividades de los gobiernos y las organizaciones del sector público y evaluar sus eficiencias y riesgos
- hacer recomendaciones de mejoras en base a las evaluaciones
- agregando valor a los servicios públicos y mejorando la eficacia con que las organizaciones los proporcionan.

Las prioridades de GIAA para 2015 a 2016 fueron descritas como sigue:

1. Ampliar su capacidad, experiencia y conocimientos en áreas como:

- investigaciones y medidas contra el fraude
- sistemas de información
- gestión de programas y proyectos.

2. Introducir un acuerdo marco para servicios de auditoría interna que:

- mejore la participación del sector privado
- hacer uso del poder de compras colectivo de la auditoría interna del gobierno
- fortalecer el soporte al cliente (por ejemplo, compartir las mejores prácticas y el acceso a capacidades especializadas)
- desarrollar el marco normativo para proporcionar garantías sobre los riesgos inter-gubernamentales e inter-organizacionales.

Recuadro 5.3. La experiencia del Tesoro de HM del Reino Unido (continuación)

B. El Reino Unido ofrece un interesante modelo de prestación de servicios de auditoría en el sector público. El enfoque actual sigue un largo período de trabajo con el modelo de servicios de auditoría compartidos entre grupos de organizaciones que actúan en el mismo campo de políticas. Un ejemplo destacado es la organización llamada Research Councils Reino Unido (RCUK), que es la asociación estratégica de los siete Consejos de Investigación del Reino Unido. El Servicio de Auditoría Interna de los Consejos de Investigación (RCIAS) se formó en 1992 a partir de las distintas unidades de Auditoría Interna que formaban parte de cada Consejo de Investigación. En abril de 2012, el Servicio de Auditoría Interna de los Consejos de Investigación (RCIAS) se fusionó con el Programa de Aseguramiento de RCUK para formar el Grupo de Servicios de Auditoría y Aseguramiento (AASG) con una responsabilidad principal ante el Director Ejecutivo de cada Consejo para ayudarles a cumplir con sus responsabilidades ante el Parlamento. Para ello, llevan a cabo un programa anual de trabajo dentro de cada Consejo, acordado por los respectivos Jefes Ejecutivos y sus Comités de Auditoría. Trabajando con los estándares establecidos por el Tesoro de HM los programas anuales incluyen una gama de servicios para ayudar a los administradores a alcanzar sus objetivos y mantener un control adecuado sobre los recursos.

Fuentes: UK Government Internal Audit Agency (2016), *Annual Report and Account 2015-16*, House of Commons, www.gov.uk/government/organisations/government-internal-audit-agency (consultado el 2 de diciembre de 2015); Audit and Assurance Service Group, www.rcuk.ac.uk/about/aboutrcuk/aims/units/aasg/ (consultado el 3 de diciembre de 2015).

Se podrían explorar formas prácticas de mejorar y normalizar la coordinación entre las partes interesadas, asegurar la armonización de normas y herramientas metodológicas, asignar funciones y responsabilidades claras, separar los deberes y salvaguardar la independencia institucional e individual y la objetividad en el ámbito del control y auditoría externa e interna

Una de las principales prioridades de la CGR en su esfuerzo por modernizar el SNC ha sido el proyecto "Nuevo Modelo de Operación de Órganos de Control Institucional". La Ley No. 29.555 proporciona la incorporación gradual de asignaciones y presupuestos de OCI a la CGR. La GCR publicó la Resolución N ° 163-2015-CG, Resolución de Contraloría no.163-2015-CG – Directiva de los órganos de control institucional, que regula las competencias y las actividades de los OCIs, las funciones de los directores y de los órganos del resto del personal y las relaciones institucionales y operacionales entre los OCIs y la entidad anfitriona, así como la CGR.

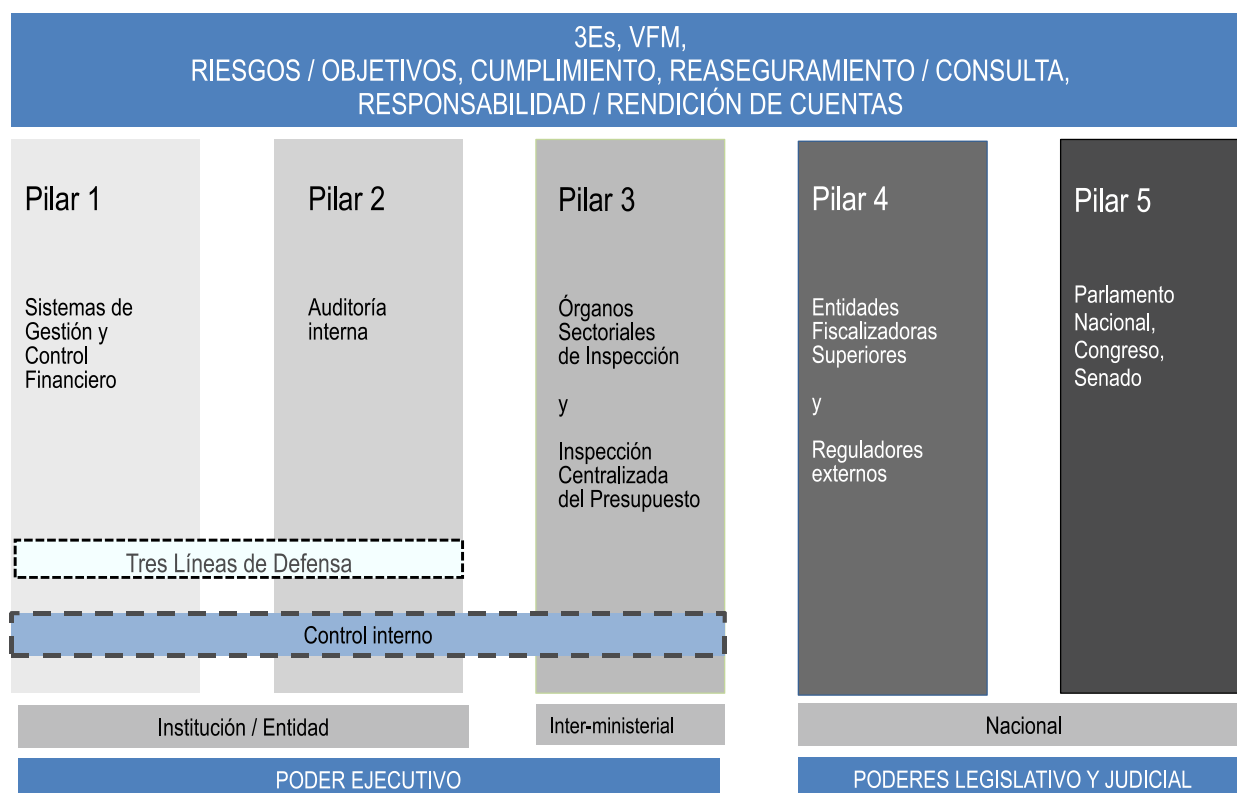
Las entrevistas en el Perú revelaron que algunos OCIs tienen controladores-audidores remunerados por la entidad "auditada" o por la CGR. Esta situación se traduce en la existencia de profesionales con diferentes orientaciones y salarios y diferentes tipos de relaciones contractuales a pesar de desempeñar los mismos deberes. Esto tiene un impacto en el rendimiento. Se mencionó que debido a los bajos salarios, los profesionales a veces solicitan permiso para participar en actividades privadas fuera del horario de trabajo con el fin de buscar ingresos adicionales. También se señaló que existen pocos profesionales como ingenieros civiles y sanitarios entre los expertos en control y auditoría. A pesar de que se puede solicitar conocimientos y experiencia en el sector privado externo para ciertos aspectos técnicos en una tarea de auditoría, no siempre es eficaz y oportuno para identificar y contratar al especialista necesario para llevar a cabo ciertas actividades de control y misiones de auditoría.

La implementación gradual del proyecto mencionado se debe principalmente a las limitaciones presupuestarias. Esto es destacado por la CGR como uno de los principales obstáculos que obstaculizan la modernización del SNC. Existen diversos directores y personal del OCI que son nombrados y están vinculados administrativamente por el presupuesto a la entidad anfitriona. En abril de 2016, sólo el 50,74% de los directores de los OCIs (375 en total) fueron remunerados por la CGR. Según la CGR, esta situación viola el principio de independencia del controlador-auditor, limitando la mejora de los servicios de control y el poder y autoridad de la CGR.

Este importante programa de modernización y reforma lleva a la función de auditoría interna a incorporarse a la estructura de la CGR (la EFS peruana). Considerando los procesos inmaduros de gestión y control financiero y la cultura en el Perú, es fundamental considerar las consecuencias de este proyecto en el conjunto más amplio de iniciativas para fortalecer el SNC y mejorar sus capacidades.

El siguiente esquema (Figura 5.3) muestra los diferentes pilares de un sólido sistema de supervisión que involucra a todas las instituciones y funciones de control y auditoría internas y externas potenciales en los tres poderes del gobierno, ejecutivo, legislativo y judicial. Los dos primeros pilares se relacionan con las tres líneas del modelo de defensa. En algunos países también podemos encontrar instituciones centralizadas de inspección financiera y / o de control sectorial y de auditoría centradas en áreas de alto interés y riesgo, como salud y obras públicas o incluso organismos de inspección con poderes de auditoría e investigación en la administración pública. Los acuerdos entre los países pueden variar considerablemente en función del marco normativo constitucional y jurídico existente, la cultura administrativa y el nivel de madurez de la administración pública nacional. Esto significa que no existe un enfoque único y que no todos estos componentes están o deberían estar presentes y coexistir paralelamente en una administración pública determinada.

Figura 5.3. Los pilares básicos de un sólido marco de control y auditoría interno y externo



Fuente: Adaptado del modelo de Control Interno Público de la Unión Europea (2012), http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/compendium_27_countries_en.pdf.

Los auditores externos, principalmente las EFS, formulan una línea adicional de aseguramiento, fuera del marco normativo de control interno, con responsabilidad estatutaria principalmente para la auditoría de certificación de los estados financieros. La tendencia emergente de las EFS es ampliar su línea de trabajo pasando de la supervisión a la visión y la previsión (OCDE, 2016). Es importante que la auditoría interna y externa trabajen en conjunto para alcanzar el máximo beneficio de las organizaciones gubernamentales y en línea con las normas internacionales. En cualquier caso, aunque los auditores y reguladores externos pueden ser valiosas fuentes de información, no sustituyen ninguna de las tres líneas de defensa / aseguramiento mencionadas. Cada organización es responsable de gestionar sus propios riesgos sin depender de un actor externo para llevar a cabo esta tarea central.

El Sistema Nacional de Fiscalización mexicano (SNF), con la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la Secretaría de Función Pública (SFP) como los dos principales actores, constituyen un ejemplo concreto de los distintos roles y vínculos existentes entre las EFS y las instituciones nacionales dependientes del Poder Ejecutivo, responsables del control interno, la gestión del riesgo y la auditoría (Recuadro 5.4).

Recuadro 5.4. México Elementos básicos del Sistema Nacional de Auditoría

En México, la reciente creación del Sistema Nacional de Anticorrupción (SNA) prevé la formalización del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), que existe desde 2010 como un esquema voluntario de coordinación entre todas las instituciones de auditoría interna y externa a través de los niveles de gobierno. A continuación se presenta una visión general de los principales actores en el SNF:

- Auditoría Superior de la Federación
- Secretaría de Función Pública
- Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales
- Ministerios estatales responsables de control interno y auditoría
- Controladores municipales y unidades de control interno de entidades constitucionalmente independientes

En octubre de 2012 las instituciones del SNF diseñaron y aprobaron el plan estratégico "Bases Generales para el Desarrollo de un Sistema de Auditoría Nacional", que abarca desde 2013 hasta 2017. Los principales objetivos se describen a continuación:

- establecer normas profesionales comunes a nivel nacional
- mejorar el marco normativo legal relacionado con la auditoría
- enfocarse en la creación de capacidades
- fortalecer el impacto del trabajo de las instituciones de control y auditoría en la lucha contra la corrupción
- compartir información y realizar trabajos conjuntos
- establecer y aclarar las responsabilidades disciplinarias de los funcionarios públicos;

El SNF se enfrenta a varios desafíos relacionados con la armonización de los modelos metodológicos y las normas relativas al control interno, la gestión de riesgos y la auditoría. Cuestiones tales como evitar la duplicación de las misiones de auditoría y aclarar los vínculos y las interacciones entre las distintas partes interesadas del SNF figuran entre las prioridades clave. Sin embargo, la visión general de la estructura del sistema nacional de auditoría parece estar mejor alineada con las normas y prácticas líderes internacionales que con el enfoque peruano. Existe una clara distinción entre los actores clave internos y externos y la reforma se centra en el fortalecimiento de la cooperación y el establecimiento de procesos y herramientas de control, gestión de riesgos y auditoría comúnmente aceptados que, con suerte, podrán resolver con éxito los problemas ya identificados y, por lo tanto, lograr que el sistema sea más eficaz y eficiente.

Fuente: OECD (2017), *Mexico's National Auditing System: Strengthening Accountable Governance*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264264748-en>.

En América Latina, por lo general, no existen órganos de inspección presupuestaria centralizados ni unidades de inspección o auditoría interministerial sectoriales bajo el poder ejecutivo. Esto es más común en Europa, Oriente Medio y Norte de África (MENA). Polonia ofrece un ejemplo de la estructura y el alcance de una función centralizada de inspección financiera y sus relaciones con las instituciones de auditoría externa e interna (Recuadro 5.5).

Recuadro 5.5. Polonia: Inspección financiera

El Control del Tesoro (TC) es un servicio de inspección subordinado al Ministro de Hacienda. El Inspector General de Control del Tesoro es el Plenipotenciario del Gobierno para la lucha contra el fraude en la República de Polonia o en la Unión Europea.

Los principales objetivos y tareas del TC son los siguientes:

- proteger los intereses y derechos de propiedad de la tesorería del Estado
- asegurar la ejecución efectiva de las obligaciones tributarias y otras obligaciones que constituyen los ingresos del presupuesto estatal o fondos estatales asignados
- examinar la conformidad de la gestión de activos de otras personas jurídicas estatales con la ley
- prevenir y revelar los delitos de corrupción contra las instituciones del Estado, así como contra gobiernos regionales y locales
- controlar (inspeccionar) el propósito y la legalidad de la gestión de fondos públicos y fondos de organizaciones internacionales
- examinar la corrección de la privatización de la propiedad del tesoro del Estado

La auditoría interna y el Control del Tesoro - separación de funciones

La función de auditoría interna es, en general, independiente del Control del Tesoro. El TC puede controlar la finalidad y el modo de uso de los fondos públicos en las entidades del sector público donde se realiza la auditoría interna. Esto significa que las mismas actividades de las unidades pueden ser auditadas y controladas en paralelo. La diferencia entre las actividades está en la metodología utilizada por los auditores e inspectores: los auditores internos evalúan el sistema de control de gestión de la unidad, mientras que el Control de Tesorería puede inspeccionar todas las organizaciones, públicas y privadas, donde se utilizan fondos públicos.

Relaciones de auditoría interna con la auditoría externa

El deber de cooperación entre la auditoría interna y la Oficina Superior de Auditoría (NIK) se determina en la Ley de 23 de diciembre de 1994 de la Oficina Superior de Auditoría.

Las normas de auditoría interna en las entidades del sector de finanzas públicas también determinan el deber de cooperación entre las funciones de auditoría interna y externa. Esto también está regulado en la Carta de Auditoría Interna de las Entidades del Sector de Finanzas Públicas, donde se establece que el auditor interno coopera en el desempeño de sus funciones con los auditores externos, en particular con la NIK.

La coordinación de la cooperación entre la NIK y la Unidad de Auditoría Interna suele ser llevada a cabo por el Jefe de la Unidad de Auditoría Interna (es decir, el Director Ejecutivo de Auditoría). Los informes del auditor interno se ponen a disposición de la NIK. Los auditores de la NIK y el Jefe de la Unidad de Auditoría Interna deben informarse mutuamente de cualquier sospecha grave de mala gestión o fraude. El Jefe de la Unidad de Auditoría Interna debe velar por evitar la duplicación de las actividades de la NIK y de la Unidad de Auditoría Interna. El Jefe de la Unidad de Auditoría Interna también evalúa la coordinación de la NIK y la Unidad de Auditoría Interna en términos de costos y efectividad.

Fuente: European Commission (2014), Compendium of the Public Internal Control Systems in the EU Member States, www.ec.europa.eu/budget/pic/lib/book/compendium/HTML/index.htm (consultado el 23 de noviembre de 2015).

Existen diferencias significativas entre los diversos modelos adoptados por los países con diferentes modalidades y políticas de gestión, finanzas públicas y rendición de cuentas. Incluso si la literatura pertinente y las principales prácticas internacionales se centran en un marco normativo de control "óptimo" ampliamente aceptado, el mejor enfoque para el Perú parece el de etapas reformas necesarias, siguiendo un plan de acción detallado, con pasos concretos basados en proyectos piloto. En el marco del SNC y la incorporación permanente de los OCIs en la estructura de la CGR, la tarea de asignar roles y responsabilidades y separar los deberes de acuerdo con los estándares internacionales plantea algunos desafíos muy serios.

Como ya se resaltó, la gestión pública basada en el desempeño da una nueva dimensión a la rendición de cuentas y esto significa que los administradores públicos son responsables de implementar y mantener funciones efectivas de control interno. El alcance de la gestión es mucho más amplio que el cumplimiento con el presupuesto y se añade otra dimensión para asegurar que el presupuesto esté estrechamente vinculado al logro de objetivos y normas de desempeño. En este contexto, el administrador necesita una forma de apoyo que va más allá del control financiero, y el auditor interno, por lo tanto, debe superar las consideraciones puramente financieras. En los sistemas de gestión pública en los que el desempeño se utiliza como una herramienta de gestión significativa, con presupuestos vinculados al logro del desempeño, tanto los administradores como la auditoría interna deben estar tan interesados en la calidad de la información de desempeño como en la calidad de la información financiera.

En el Perú, está claro que el enfoque de la CGR en los procedimientos de gestión interna es una prueba piloto y una práctica conducente. Existe un plan estratégico claro y una política y metas de calidad definidas. Según las respuestas de la CGR a la encuesta de la OCDE para este Estudio sobre Integridad, desde 2012 ha habido un esfuerzo continuo para incorporar y registrar el flujo de trabajo y los procesos relacionados, y a principios de 2015 ya había 79 procedimientos (12 para procesos estratégicos, 14 para procesos de misión y 53 para procesos de apoyo) registrados en el Manual de Procedimientos de la CGR. Por supuesto, se podría argumentar que la capacidad y la experiencia del personal de la CGR, así como los recursos disponibles, son significativamente más altos que en la entidad peruana promedio. En cualquier caso, es un ejemplo concreto que las cosas pueden cambiar en la administración peruana a pesar de los problemas y limitaciones inherentes.

La Norma RC No 320-2006-CG y las directrices CG-458-2008 sobre control interno, así como el Marco Normativo Conceptual de Control Interno (2013), establecen funciones y responsabilidades específicas para los auditores internos. Estas disposiciones se refieren a la incorporación de los OCIs en la estructura de la CGR debido a dos problemas diferentes pero conectados. El primer problema es la confusión dentro de las entidades con respecto a las funciones y responsabilidades de los OCIs y el personal de CGR en las áreas de control financiero, de gestión y de gestión de riesgos. El segundo problema es la confusión sobre los roles exactos de una función de auditoría interna independiente y su relación con los auditores externos. En general, parece que aunque la incorporación de los OCIs en la estructura de la CGR plantea ciertos desafíos en relación con las distintas funciones de los auditores internos y externos, también proporciona una manera de fortalecer la independencia y la objetividad de la función de auditoría interna en lo que respecta al personal político y administrativo superior de las organizaciones públicas. Ambos INTOSAI GOV 9100: "Directrices para normas de control interno para el sector público" y INTOSAI GOV 9120: "Control interno: Proporcionar una Fundación para la Rendición de Cuentas en el Gobierno" (que incluye una lista de verificación pertinente), citan la importancia de la independencia de los auditores internos de la administración de una organización: "para que una función de auditoría interna sea eficaz, es esencial que el personal de auditoría interna sea independiente de la dirección, trabaje de manera imparcial, correcta y honesta y que informe directamente al más alto nivel de

autoridad dentro de la organización. Esto permite a los auditores internos presentar opiniones imparciales sobre sus evaluaciones de control interno y presentar objetivamente propuestas dirigidas a corregir las deficiencias reveladas".

En el documento INTOSAI GOV 9140 se ofrecen directrices más específicas en relación a dicha independencia: "Independencia de Auditoría Interna en el Sector Público", que adopta los principios de la ISSAI 1610 (Uso del Trabajo de los Auditores Internos) en la definición de la independencia. Los criterios de ambos documentos incluyen si la institución de auditoría interna es establecida por ley o por reglamentación, es responsable e informa directamente a la administración superior y tiene acceso a los encargados de la gobernanza, se ubica organizacionalmente fuera del personal y de la función de gestión y posee responsabilidades separadas de dicha gestión, deberes claros y formalmente definidos, pago y calificación adecuados, libertad adecuada en el desarrollo de planes de auditoría y participa en la contratación de su propio personal de auditoría.

Además, en las Normas 1130.A1 y A2, el Marco Normativo de Prácticas Profesionales Internacionales (IPPF) del Instituto de Auditores Internos (IIA) también se refiere a los impedimentos de la independencia u objetividad en relación a la función de auditoría interna. El deterioro de la independencia organizacional y la objetividad individual puede incluir, aunque no se limita a: conflictos de intereses personales; limitaciones de alcance; restricciones en el acceso a registros, personal y propiedades y las limitaciones de recursos tales como el financiamiento (IIA-IPPF Guía de Implementación 1130, 2016).

Sin embargo, el modelo parece claramente establecido. La CGR actuará como auditor externo, de acuerdo a su mandato de la EFS y auditor interno, después de la incorporación de los OCIs, para todas las entidades gubernamentales. La escasa capacidad de gestión general y la confusión acerca de la división exacta de los roles y deberes relacionados con el control financiero y administrativo y las funciones de gestión de riesgos plantean importantes problemas de integración y supervisión.

Los modelos y prácticas internacionales pueden proporcionar interesantes estrategias de mitigación para estos desafíos. Por ejemplo, en relación con el monitoreo y la evaluación de la función de auditoría interna, el Perú podría explorar los beneficios del Programa de Mejoras y Garantía de Calidad (Quality Assurance and Improvement Programme, QAIP) desarrollado por el IAA. El QAIP es un instrumento adaptado y ampliamente utilizado para evaluar la madurez y la calidad de la función de auditoría interna en el sector público. La CGR debería proporcionar apoyo metodológico para el desarrollo e implementación del QAIP, que incluye evaluaciones tanto internas como externas. A este respecto, los OCIs deberían aplicar, con la ayuda de la CGR, normas y manuales internos para los procedimientos internos de evaluación de calidad, teniendo en cuenta que, dado que el seguimiento permanente debe ser parte integrante del trabajo cotidiano, los procedimientos deben ser claros, aplicables y no demasiado complejos. La evaluación externa implica una evaluación completa por parte un asesor independiente y competente. El enfoque del QAIP es similar al sistema de monitoreo y evaluación utilizado por Perú para evaluar la madurez de los componentes de control interno, pero se adapta a la función de auditoría interna. En ambas evaluaciones, es crucial asegurar la independencia y "externalidad" de la CGR como evaluador externo de la madurez y la integración del control interno y auditoría. Actualmente, la CGR cuenta con un departamento de garantía de calidad, cuya misión principal es evaluar la calidad de los informes de auditoría. El departamento de Control Interno es responsable de evaluar el grado de madurez de los componentes de control interno dentro de las entidades públicas.

La eficacia del marco normativo de control interno y gestión de riesgos, incluida la concientización del valor agregado del control interno entre la dirección superior y el fortalecimiento de la independencia y la objetividad de la función de auditoría interna, podría beneficiarse de la introducción de comités o consejos de riesgo y auditorías independientes

Los comités de auditoría y riesgo se establecen en la gran mayoría de las organizaciones del sector privado, aunque son mucho menos comunes en las organizaciones del sector público, tales como los ministerios de línea y las autoridades del gobierno local. Las empresas estatales suelen tener que introducir un comité de auditoría u organismo equivalente que cumpla las necesidades del mercado o las normas corporativas de gobernanza. Los Principios del G20 / OCDE de gobernanza corporativa (julio de 2015) establecen claramente que el Consejo tiene la responsabilidad de "garantizar la integridad de los sistemas de contabilidad y de información financiera de la organización, incluida la auditoría independiente y de que existan sistemas de control apropiados, en particular, sistemas de gestión de riesgos, control financiero y operacional y conformidad con la ley y las normas pertinentes".

Se considera una buena práctica de los auditores internos informar a un comité de auditoría independiente de la junta o un organismo equivalente que también sea responsable de gestionar la relación con el auditor externo, permitiendo así una respuesta coordinada por parte de la junta. En algunos países miembros de la OCDE, por ejemplo Estados Unidos y Nueva Zelanda, la existencia de comités de auditoría ha llevado a los directivos de alto nivel a centrarse en el control interno y la gestión de riesgos y ha llamado la atención sobre el papel del auditor interno. Además, en el sector privado un comité de auditoría suele encargarse de supervisar los procesos de información financiera interna y externa, la gestión de riesgos, el control interno, conformidad, ética, disposiciones de auditoría externa y de garantizar la independencia de la función de auditoría interna. (IIA, INTOSAI, Comité Treadway COSO, y la Federación Internacional de Contadores).

Además, un comité de auditoría / riesgo verdaderamente independiente con sólida experiencia, puede utilizar la influencia política en las actividades de control y auditoría y mitigar el sesgo potencial de los auditores que evalúan la calidad de las disposiciones de control interno y gestión de riesgos. También puede fortalecer el impacto de estos procesos dentro de la organización, vinculándolos al logro de los objetivos de la entidad, facilitando así la participación de los administradores intermedios y de línea y el resto del personal.

Perú podría participar en un proyecto piloto centrado en determinados ministerios o empresas estatales con miras a establecer comités independientes y funcionales de auditoría y de riesgo. Las características básicas, estructura, composición y función de los comités propuestos no deben confundirse con las existentes, establecidas por la CGR No. 458- 2008-CG. Con ese fin, es fundamental garantizar la participación de expertos independientes y con conocimiento. La experiencia y conocimientos del sector privado, como la Conferencia Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP), la Cámara de Comercio de Lima (CCL), la Sociedad Nacional de Industrias o los representantes de la sociedad civil podrían ser invitados a participar. Este enfoque proporcionaría el marco normativo para una mejor interacción entre el gobierno y los contribuyentes, mejorando al mismo tiempo la transparencia y la rendición de cuentas de las políticas y acciones de las organizaciones públicas. Los auditores del sector público deben satisfacer a una amplia base de actores interesados sin tener siempre la posibilidad de consultarlos sobre sus necesidades específicas. Las partes interesadas pueden incluir a la parte que solicita la auditoría, el organismo fiscalizado, otro organismo gubernamental, funcionarios públicos tales como intendentes, grupos de interés público y contribuyentes.

De hecho, el papel de los comités o juntas de riesgo y de auditoría es diferente del papel de la CGR. La CGR desempeña el papel de una unidad central de armonización (Central Harmonisation Unit, CHU). La función central de armonización se encuentra dentro de las disposiciones administrativas y es responsable de proporcionar el marco normativo general, estándares e instrumentos para la gestión de riesgos, el control financiero y de gestión y la auditoría interna, así como para evaluar la calidad de dichas disposiciones. La creación de comités de auditoría y de riesgo independientes y funcionales es una tarea difícil. Debe haber suficientes profesionales externos con la capacidad y la voluntad de involucrarse y lo que es más importante, la dirección superior a nivel político y administrativo tiene que aceptar los canales de asesoramiento e información proporcionados por el comité para poder desempeñar un papel significativo. Si este no es el caso, el comité puede fácilmente tornarse superficial y puramente político; simplemente otra carga cosmética burocrática sin valor agregado (Hepworth y Koning, 2012).

Los comités de auditoría del sector público suelen pertenecer a uno de los tres tipos siguientes:

- comités de auditoría de gobernanza
- juntas consultivas centrales de auditoría
- comités de gestión de auditoría interna.

La elección del modelo que se relaciona directamente con las funciones y las responsabilidades asignadas al comité o al consejo depende de una serie de factores, entre ellos el grado de sofisticación de la gestión financiera y la presentación de informes, las disposiciones de gestión y control y el nivel de desarrollo de la rendición de cuentas de la administración. Esta última incluye la separación entre el proceso de toma de decisiones político y administrativo y la aplicación real de las técnicas de gestión de riesgos (Hepworth y Koning, 2012).

Uno de los principales desafíos es asegurar la participación de miembros independientes externos a la organización pertinente. Como se destaca en el IIA, el sector público tiene menos comités de auditoría que otros sectores y la calidad y composición de estos comités de puede variar considerablemente. En algunos casos, esto representa una amenaza significativa para la independencia y objetividad de la auditoría interna. Se ha enfatizado que uno de los roles clave de la auditoría interna es proporcionar seguridad objetiva a sus grupos de interés. Respetar la independencia de la dirección y de otras partes interesadas es una forma de cumplir esa función. Los comités de auditoría pueden mejorar y salvaguardar la independencia y la objetividad de los auditores internos. Según una encuesta realizada recientemente por el Instituto de Auditores Internos, sólo el 55% de las entidades del sector público de la región de América Latina y el Caribe informaron tener un comité de auditoría, comparado con el 78% de las entidades del sector privado (Common Book of Knowledge, IIA-CBOK, 2015). Una buena estrategia del comité de auditoría es el enfoque polaco, que adopta e implementa el modelo de control público interno (PIC) de la Unión Europea (Recuadro 5.6).

Recuadro 5.6. Polonia: Comités de auditoría

En Polonia, la ley de 27 de agosto de 2009 sobre las finanzas públicas implementada en 2010 desarrolló un nuevo concepto de control de gestión y rendición de cuentas al nivel superior (secundario) de gestión, el ministro a cargo de la rama administrativa del gobierno, e introdujo un comité de auditoría para cada ministerio de línea. Los comités de auditoría están destinados a reforzar la función de auditoría interna en su tarea de evaluar el control de gestión en toda la administración del gobierno. El comité de auditoría puede informar y asesorar al ministro sobre los riesgos relacionados a la implementación de sus objetivos en toda la administración.

Misión

El objetivo del comité de auditoría es proporcionar servicios de consultoría con el fin de garantizar un control de gestión adecuado, eficiente y eficaz y prestar servicios eficientes de auditoría interna al ministro a cargo de dicha administración. Cabe destacar que el alcance de las directrices del comité de auditoría cubre el funcionamiento del control de gestión y la auditoría interna en todas las unidades supervisadas por el ministro competente. Se puede establecer un comité de auditoría conjunto para las dependencias administradas por un ministro. Por ejemplo: el Ministro de Hacienda estableció un comité conjunto para tres ramas: Presupuesto, Finanzas Públicas e Instituciones Financieras.

Actualmente no existe la obligación legal de establecer comités de auditoría para el gobierno local. Los objetivos y tareas de los comités de auditoría, el alcance de la actividad y el número de miembros y requisitos para los miembros se describen en los artículos 288-290 de la Ley de 27 de agosto de 2009 sobre finanzas públicas y en el Reglamento del Ministro de Hacienda de 29 de diciembre 2009 sobre el Comité de Auditoría.

Los miembros del comité de auditoría

El comité de auditoría estará formado por un mínimo de tres miembros, entre ellos: 1) una persona en el rango de secretario o subsecretario de Estado designado por el ministro como presidente del comité; 2) al menos dos miembros independientes - personas no empleadas en el ministerio o en las organizaciones de esa dependencia. En opinión del Ministerio de Finanzas, el tamaño óptimo del comité de auditoría es de cinco a nueve personas, incluido el presidente. Este tamaño del comité de auditoría da a todos los miembros la oportunidad de participar activamente en las deliberaciones y desempeñar efectivamente las tareas del comité. En la práctica, a finales de 2012, los comités de auditoría constaban de tres a siete miembros. El Ministerio de Finanzas recomienda que los miembros independientes integren al menos la mitad del comité de auditoría. También se recomienda mantener un tamaño constante del comité de auditoría. Los miembros independientes del comité de auditoría deben reunir conocimientos, habilidades y experiencia para desempeñar sus tareas de manera competente y efectiva. En las disposiciones del Reglamento de 29 de diciembre de 2009 sobre el Comité de Auditoría, el Ministro de Hacienda especificó las calificaciones de los miembros independientes, el reglamento que debe respetar el comité de auditoría y el método de remuneración de los miembros independientes. La organización y el funcionamiento del comité de auditoría se especifican en las normas de procedimiento establecidas en el reglamento interno otorgado por el ministro a petición del presidente del comité.

Recuadro 5.6. Polonia: Comités de auditoría (continuación)

Tareas del comité de auditoría e informe anual

Las tareas del comité de auditoría incluirán, en particular:

- indicar los riesgos materiales
- indicar debilidades materiales en el control de gestión de la dependencia y proponer medidas para mejorarlas
- establecer prioridades para los planes anuales y estratégicos de auditoría interna
- revisar los resultados materiales de la actividad de auditoría interna y supervisar su implementación
- revisar las declaraciones sobre la ejecución del plan de auditoría interna y sobre la evaluación del control de gestión
- monitorear la eficacia de la auditoría interna, incluida la revisión de los resultados de las evaluaciones internas y externas de la actividad de auditoría interna
- autorizar la disolución de los contratos de trabajo y cualquier cambio en las condiciones salariales y laborales de los principales ejecutivos de auditoría interna en las organizaciones dentro de la dependencia.

A finales de febrero de cada año, el comité de auditoría presentará un informe sobre la ejecución de las tareas del año anterior al ministro encargado de la dependencia y al Ministro de Hacienda. El informe sobre la implementación de las tareas se publicará en el Boletín de Información Pública en el sitio web del ministerio correspondiente. Los primeros informes fueron presentados al Ministro de Hacienda en 2011.

Fuente: European Commission (2014), *Compendium of the Public Internal Control Systems in the EU Member States*, www.ec.europa.eu/budget/pic/lib/book/compendium/HTML/index.html (consultado el 23 de noviembre de 2015).

Como ya se destacó, uno de los principales desafíos encontrados en los países de la OCDE es cómo definir y afinar los vínculos entre las instituciones de auditoría de control interno y externo. En el sector privado, la auditoría interna se subordina a las Juntas y al comité de auditoría. En la administración pública, generalmente se subordinan al jefe de la entidad, que puede ser alguien del personal político o un alto funcionario público. Esto puede plantear serias dudas sobre la independencia, imparcialidad y la objetividad de la función de la auditoría interna. La tabla siguiente ofrece una visión general de los destinatarios autorizados de los informes de auditoría en las entidades del gobierno central (Tabla 5.2).

Tabla 5.2. Líneas de informes de auditoría interna en los países de LAC

	Autoridad a la que informan las divisiones de auditoría interna del gobierno central						
	Director de la entidad del sector público	Director de la unidad encargada de la gobernanza	Jefe de contabilidad, director financiero de entidad del sector público	Jefe control interno, funcionario de gestión del riesgo en entidad del sector público	Autoridad central de control interno/prevención de la corrupción en el gobierno central	Junta directiva de la entidad del sector público	Otros
Argentina	✓						
Barbados		✓					
Brasil	✓	✓	✓	✓	✓		
Chile	✓	✓					
Colombia	✓						
Costa Rica	✓	✓	✓	✓			
República Dominicana							✓
Ecuador	✓			✓	✓		
El Salvador	✓	✓			✓		
Guatemala	✓						
Haití	..	..	..	..	..	..	..
Honduras	✓	✓			✓	✓	
Jamaica	✓	✓				✓	
México	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Panamá	✓	✓					
Paraguay					✓		
Perú	✓						
Total	13	9	3	4	6	3	1
..No disponible	1	1	1	1	1	1	1

Nota: Los datos para Haití no están disponibles. Los datos de Chile y México se refieren a 2012.

Fuente: OECD/IDB (2014), *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014: Innovación en la gestión financiera pública*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264211636-es>.

Apoyar la integridad y las reformas anticorrupción

Se podrían explorar soluciones para desarrollar un ambiente de control interno óptimo basado en integridad y transparencia para asegurar que los valores éticos se apliquen de manera coherente a través de los procesos y procedimientos organizacionales; se podría supervisar y evaluar la madurez del ambiente de control, incluidos los aspectos estructurales y de comportamiento

La integridad, los valores éticos y la competencia de las personas de una entidad son elementos cruciales de un ambiente de control saludable. También incluye la forma en que la administración delega autoridad y responsabilidad, organiza y desarrolla a sus empleados. El ambiente de control interno consta de aspectos estructurales formales y de comportamiento "blando". Las normas y procedimientos formales, tales como un código de ética, los procesos de Recursos Humanos, disposiciones de rendición de cuentas y la delegación de funciones, están en su mayoría bien documentados. Sin embargo, como ocurre en varios países de la OCDE, parece que en el Perú el verdadero desafío es asegurar que estos procedimientos sean aceptados y bien implementados por todas las partes interesadas dentro de una organización, promoviendo una cultura de integridad.

Esa es la razón por la cual las dimensiones del comportamiento más informales, como los valores, las creencias, las actitudes, también deben ser tomadas en consideración.

La custodia y gestión del ambiente de control debe ser uno de los objetivos prioritarios de los funcionarios públicos con funciones de gestión. Sin embargo, en la práctica todos en la entidad tienen que estar involucrados. La adhesión a políticas y códigos éticos depende del comportamiento humano, las percepciones y las actitudes. La gerencia tiene que facilitar las actividades que ayudan al personal a entender y aceptar los valores y procedimientos corporativos. La mejora del ambiente de control también significa que la administración debe supervisar, medir y en caso de conductas no deseadas del personal, actuar para remediar esa situación. Los auditores internos deben evaluar periódicamente el entorno de control e inspirar y motivar a la administración a actuar si es necesario.

Los valores y la misión de la organización deben estar explícita y claramente establecidos. Un código de conducta es un buen instrumento para establecer los valores y las obligaciones éticas de una organización y para determinar lo que se espera de la gestión y el comportamiento del personal. El problema es que en la administración peruana estos valores parecen ser muy ampliamente definidos en términos de objetividad, honestidad, etc. Como resultado, los funcionarios públicos no siempre son capaces de interpretar lo que significan estos principios abstractos para su comportamiento en una situación dada, tales como posibles situaciones de conflicto de intereses. Los objetivos en todos los niveles, estratégicos, operacionales e incluso individuales, deben reflejar y referirse a los valores y la misión de la organización. Lo mismo se aplica a todos los demás procedimientos, especialmente los que tienen una influencia directa en el entorno de control, tales como los recursos humanos (ver el Capítulo 3).

En la administración pública peruana hay poca experiencia en vincular objetivos estratégicos y operacionales con metas concretas de integridad. Además, la forma en que el personal político y los altos funcionarios administrativos dirigen las entidades públicas debe ser coherente con los valores predefinidos. No se debe esperar que los funcionarios públicos respeten las limitaciones en cuestiones tales como la remuneración de las horas extraordinarias y los gastos de viaje cuando creen, o incluso saben, que los altos directivos respetan normas diferentes. Si se percibe que las reglas no se aplican a todos, entonces se crea un fuerte incentivo para justificar su propio incumplimiento. La actitud en los niveles superiores es un componente crucial en la promoción de la ética y se refiere a las actitudes de conciencia de integridad y control de toda la entidad, expuestas por los ejecutivos más altos de una organización (Asociación de Examinadores Certificados de Fraude-ACFE, 2006). Un buen ambiente de trabajo y un enfoque de apoyo al buen espíritu de equipo sin duda tienen efectos positivos sobre los valores y el compromiso con las expectativas y el logro de los objetivos organizacionales.

La Norma 2110 del Instituto de Auditores Internos (IPPF 2015) se refiere específicamente a la responsabilidad de la auditoría interna para evaluar la situación existente y presentar propuestas para mejorar la gobernanza interna con el fin de promover valores y principios éticos dentro de la entidad. Además, existe una guía práctica sobre evaluación de programas y actividades relacionados con la ética (IIA 2012). Sin embargo, queda por determinar si los OCIs tienen los recursos y la experiencia necesarios para participar en esa misión y evaluar un área que a menudo se considera demasiado "blanda" y que no es relevante para el día a día de negocios de una entidad. La auditoría interna debe evaluar, a nivel de entidades, si existe un programa de ética robusto, incluyendo una supervisión efectiva, una actitud fuerte y participación de la

dirigencia, compromiso de toda la organización, código de conducta personalizado, incidentes reportados y seguimiento oportuno de las investigaciones, medidas disciplinarias consistentes para los infractores, capacitación efectiva en los temas éticos, sistemas de monitoreo continuo y un sistema de reporte anónimo.

En Perú, parece que la aplicación de políticas de integridad tiene un papel limitado en la identificación y sanción de individuos por mala conducta. La forma en que altos funcionarios reaccionan ante el cumplimiento y la desviación es crucial para la credibilidad del entorno de control. Además, los procedimientos de imposición legales y disciplinarios deben ser claros y transparentes y aplicarse igualmente a todos (ver el Capítulo 8). Llamar la atención sobre casos en que los funcionarios públicos exhiben el comportamiento deseado podría ser un paso en la dirección correcta.

Se podría diseñar una política específica de gestión del riesgo de corrupción, que incluya actividades de mapeo y evaluación adaptadas para apoyar a las entidades gubernamentales en sus esfuerzos por implementar controles para prevenir, detectar y responder eficazmente a la corrupción

En el marco normativo actual de control interno y gestión de riesgos peruano no existe una política específica de gestión de riesgo de fraude y corrupción. La introducción de actividades de lucha contra el fraude la lucha contra la corrupción es principalmente responsabilidad de los funcionarios públicos que ocupan puestos directivos dentro de una organización pública. El personal político también debe entender que el fraude y la corrupción no sólo son un riesgo para la integridad, sino que socava el éxito de las políticas gubernamentales y deteriora la confianza del público en las instituciones públicas.

El desarrollo de una política de gestión del riesgo de corrupción debería estar respaldado por auditorías forenses e investigaciones de fraude y corrupción, haciendo hincapié en la prevención sobre la detección. La ventaja de las instituciones de auditoría en el fortalecimiento de la integridad es que revisan y evalúan la raíz de los problemas que pueden tener ramificaciones para el diseño e implementación de políticas a través de un ministerio o gobierno en su conjunto. Las instituciones de auditoría tienen el mandato, las aptitudes y los conocimientos necesarios para ir más allá de la investigación de casos individuales y pueden servir para complementar a las fuerzas del orden y otros órganos de investigación.

Según la teoría ampliamente aceptada del triángulo del fraude, los tres componentes que favorecen el fraude son la presión, la oportunidad y la racionalización. La oportunidad suele estar relacionada con la calidad de los controles existentes. Los otros dos elementos a menudo pueden surgir de las debilidades en la consciencia de control.

Por ejemplo, si la formación se imparte sólo a los empleados elegidos por la dirección superior, debería existir un mecanismo de salvaguardia para garantizar que los empleados sean seleccionados de acuerdo con su formación profesional, sus competencias y sus necesidades específicas en relación con las funciones y tareas que se les asignan. De lo contrario, los profesionales pueden sentir que el proceso es injusto y pueden encontrar maneras de racionalizar los comportamientos. La racionalización en estos casos es que ellos deben compensar la exclusión de las oportunidades de formación que normalmente están relacionadas con la mejora de la carrera. El tercer elemento, la presión, puede ser una fuerte influencia en la consciencia de control de los individuos. Puede hacer que los profesionales correctos hagan cosas que normalmente no harían. La presión puede ser

tanto interna como externa y en muchos casos es muy difícil de evitar o predecir. Recientemente se agregó un cuarto componente: capacidad (Fountain, 2015). Este aspecto se centra en la posesión de las habilidades adecuadas para identificar y explotar la brecha de control.

Los OCIs pueden ser muy valiosas durante la fase de diseño e implementación de nuevos sistemas y procesos. Esto no significa que el controlador-auditor escriba el proceso durante un ejercicio de reingeniería o simplificación, sino que los profesionales de control y auditoría deben proporcionar un servicio de consultoría especialista en los puntos de control en el proceso que pueden presentar oportunidades de fraude y corrupción si no son apropiadamente gestionados. Sin embargo, como ya se ha señalado, uno de los principales problemas del marco normativo peruano es que el liderazgo político y administrativo de alto nivel parece creer que los OCIs realizarán evaluaciones de riesgo de fraude y corrupción al desarrollar su plan de auditoría anual. Esto no puede sustituir la necesidad de que los administradores de línea de las unidades operativas se involucren y se apropien del proceso. La auditoría interna puede desempeñar un papel fuerte, orientado al valor y objetivo en la prevención y consciencia contra el fraude y la corrupción.

La Norma 2110 del Instituto de Auditores Internos (IPPF 2015) se refiere específicamente a la responsabilidad de la auditoría interna para evaluar la situación existente y presentar propuestas para mejorar la gobernanza interna con el fin de promover valores y principios éticos dentro de la entidad. Además, existe una guía práctica sobre evaluación de programas y actividades relacionados con la ética (IIA 2012).

Según los estándares IPPF del IIA:

- 1210.A2 (Competencia): "Los auditores internos deben tener conocimientos suficientes para evaluar el riesgo de fraude y la forma en que es administrado por la organización, aunque no se espera que tengan la experiencia de una persona cuya principal responsabilidad es detectar e investigar el fraude"
- 2120.A2 (Evaluación del riesgo): "La actividad de auditoría interna debe evaluar el potencial de ocurrencia de fraude y cómo la organización maneja el riesgo del mismo"
- 2210.A2 (Objetivos de compromiso): "Los auditores internos deben considerar la probabilidad de errores significativos, fraude, incumplimiento y otras exposiciones al desarrollar los objetivos de compromiso"
- 2060: "Los ejecutivos jefes de auditoría deben informar periódicamente a la dirección de alto nivel y al directorio ... sobre los riesgos de fraude ...".

Durante la realización de misiones de auditoría, los auditores deben identificar los indicadores de fraude y corrupción que pueden ser reconocidos en la mayoría de los procesos básicos de negocios. Con el fin de tener éxito en el reconocimiento de estos indicadores, los auditores deben confiar en su experiencia técnica, juicio profesional y buena comprensión de la forma en que se pueden cometer actos potenciales de fraude y corrupción. La estrategia de auditoría debe ser focalizada en áreas y operaciones propensas al fraude y la corrupción mediante el desarrollo de indicadores efectivos de alto riesgo. Para mejorar la capacidad de detección de fraude del auditor, Perú debería considerar el desarrollo de Directrices de Auditoría de Fraudes para estandarizar e integrar los procesos y herramientas anti-fraude. El recuadro 5.7 a continuación ofrece un ejemplo del papel de la auditoría interna en la lucha contra el fraude y la corrupción.

Recuadro 5.7. Fraude y corrupción: Función de la auditoría interna

No es un papel primordial de la auditoría interna detectar el fraude y la corrupción. La función de la auditoría interna es proporcionar una opinión independiente basada en una evaluación objetiva del marco normativo de gobernanza, gestión y control de riesgos. Al hacerlo, los auditores internos pueden:

- Revisar la evaluación de riesgos de la organización buscando evidencia sobre la cual basar una opinión de que los riesgos de fraude y corrupción han sido debidamente identificados y respondidos adecuadamente (es decir, dentro del enfoque de riesgo).
- Proporcionar una opinión independiente sobre la eficacia de los procesos de prevención y detección puestos en marcha para reducir el riesgo de fraude y / o corrupción.
- Examinar los nuevos programas y políticas (y los cambios en las políticas y programas existentes) buscando evidencia de que el riesgo de fraude y corrupción fue considerado apropiadamente y emitiendo una opinión sobre la probable efectividad de los controles diseñados para reducir dicho riesgo.
- Considerar la posibilidad de fraude y corrupción en cada tarea de auditoría e identificar indicadores apuntando al hecho de que se podría haber un cometido delito o controlar las debilidades que podrían indicar vulnerabilidad al fraude o la corrupción.
- Revisar las áreas donde se han producido grandes fraudes o corrupción para identificar las debilidades del sistema que fueron explotadas o los controles que no funcionaron adecuadamente y hacer recomendaciones sobre el fortalecimiento de los controles internos cuando sea apropiado.
- Ayudar o llevar a cabo investigaciones en nombre de la administración. Los auditores internos sólo deben investigar casos sospechosos o reales de fraude o corrupción si tienen la pericia y la comprensión adecuadas de las leyes pertinentes para permitirles llevar a cabo ese trabajo con eficacia. Si se lleva a cabo un trabajo de investigación, se debe informar a la administración de que el auditor interno está actuando fuera del mandato central de auditoría interna y del posible impacto en el plan de auditoría.
- Proporcionar una opinión sobre la probable efectividad de la estrategia de riesgo de fraude y corrupción de la organización (por ejemplo, políticas, planes de respuesta, política de denuncias, códigos de conducta) y si ésta ha sido comunicada eficazmente a toda la organización. La administración tiene la responsabilidad primordial de garantizar que existe una estrategia apropiada y la función de la auditoría interna es revisar la eficacia de esa estrategia.

Fuente: United Kingdom, HM Treasury, Fraud and the Government Internal Auditor (January 2012).

Los controles no pueden proporcionar una garantía absoluta de que un proceso funcionará como se pretende. Sólo pueden ofrecer una garantía razonable. Siempre que los procesos de negocios cambie, la tecnología evolucionará, las economías se mezclarán y el fraude y la corrupción se adaptarán dinámicamente al nuevo entorno, planteando así nuevos desafíos para los sistemas de control y los profesionales. Es importante que los sistemas de control equilibren el significado de un caso potencial de fraude o corrupción contra la tolerancia general y el apetito de riesgo por parte de la organización. Con el fin

de proporcionar garantías adecuadas, la auditoría interna debe considerar razonablemente los riesgos de fraude y corrupción que pueden existir en cualquier proceso individual bajo revisión. Sin embargo, en el contexto de la administración pública peruana a menudo es difícil entender el papel de la auditoría interna como una función de aseguramiento independiente y objetiva, así como una actividad consultiva cuando las situaciones requieren atención.

La CGR ha diseñado una propuesta política estratégica anticorrupción de 360° basada en siete ejes de acción. Uno de sus pilares es el fortalecimiento de la capacidad de control de la CGR. En las áreas de control interno y gestión de riesgos, parece que no existen actividades concretas y personalizadas de gestión y control del riesgo de corrupción que apunten específicamente a este tipo de fenómenos. La idea general es que al hacer más efectivo todo el marco normativo de control interno, también se reducirá el riesgo de corrupción.

La importancia de mejorar el control interno en las políticas anticorrupción se destaca en el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-16 donde el control interno es uno de los pilares básicos que apoyan el plan estratégico. Más específicamente, el control interno respalda el objetivo de una prevención eficaz de la corrupción. Esta dinámica de apoyo también se reproduce en varios planes anticorrupción a nivel de toda la entidad y sectorial, tales como los aprobados por entidades públicas como el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

Algunos países han introducido marcos normativos específicos de gestión del riesgo de fraude y corrupción a fin de llamar la atención sobre estos riesgos y desarrollar el conjunto especializado de procedimientos y conocimientos necesarios para mitigar efectivamente los diferentes tipos posibles de fraudes y corrupción (Recuadro 5.8). Este enfoque se deriva del hecho de que el fraude y la corrupción representan un riesgo significativo para la integridad de las políticas y programas públicos y erosionan la confianza pública en el gobierno. La legislación, la orientación y las nuevas normas de control interno se han centrado cada vez más en la necesidad de que los directivos y el personal públicos adopten un enfoque estratégico para gestionar los pagos y riesgos indebidos, incluyendo el fraude y la corrupción. Varios gobiernos de los países miembros y socios de la OCDE han adoptado un enfoque más estratégico y basado en riesgos para gestionar el riesgo de fraude y corrupción y desarrollar controles eficaces. La gestión proactiva del riesgo de fraude y corrupción tiene por objeto facilitar la misión y los objetivos estratégicos de un gobierno, garantizando que el dinero de los contribuyentes y los servicios gubernamentales cumplan con su propósito. Los marcos normativos de gestión del riesgo de corrupción específicos y adaptados a medida, como el introducido en 2015 por la Oficina de Responsabilidad General de los Estados Unidos (US General Accountability Office) y la Presidencia de Colombia (esfuerzo conjunto de la Secretaría de Transparencia y el Departamento Administrativo de la Función Pública) tienen como objeto ayudar a las instituciones a combatir la corrupción y salvaguardar la integridad. Estas directrices metodológicas abarcan procedimientos, normas y herramientas que tienen por objeto prevenir, detectar y responder eficazmente a la corrupción.

Recuadro 5.8. Marcos normativos dedicados a la gestión del riesgo de fraude y corrupción: Estados Unidos de América

Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos: Un marco normativo para la gestión del riesgo de fraude en los programas federales

El marco normativo abarca actividades específicas de lucha contra el fraude, así como estructuras y factores ambientales que influyen o ayudan a los administradores a alcanzar su objetivo de mitigar riesgos de fraude. El marco normativo consta de los cuatro componentes siguientes para gestionar eficazmente los riesgos de fraude:

- 1) Compromiso: Demostrar el compromiso de combatir el fraude mediante la creación de una cultura organizacional y una estructura propicias a la gestión del riesgo de fraude.
- 2) Evaluar: Planificar evaluaciones regulares de los riesgos de fraude y evaluar los mismos para determinar un perfil de riesgo de fraude.
- 3) Diseño e implementación: Desarrollar y aplicar una estrategia con actividades específicas de control para mitigar los riesgos de fraude evaluados y colaborar para ayudar a asegurar la implementación efectiva.
- 4) Evaluar y adaptar: Evaluar los resultados utilizando un enfoque basado en el riesgo y adaptar las actividades para mejorar la gestión de riesgo de fraude.

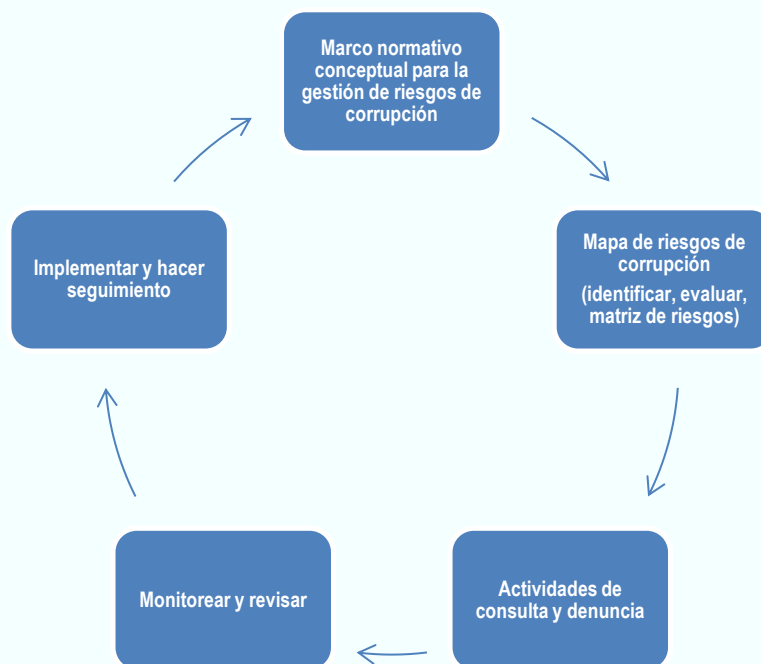
Colombia: Guía para la gestión del riesgo de corrupción

La Secretaría de Transparencia, junto con el Departamento Administrativo de la Función Pública, (DAFP), ha desarrollado un marco normativo metodológico para la gestión del riesgo de corrupción descrito en un manual abarcador, detallado y actualizado por última vez en 2015. El enfoque metodológico se basa en el proceso de gestión de riesgos descrito en el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) de Colombia, pero destaca la característica inherente de los riesgos de corrupción frente a los riesgos institucionales de las organizaciones públicas. Esto significa que las organizaciones públicas colombianas tienen que desarrollar dos mapas de riesgo diferentes siguiendo pasos y modelos predeterminados y estandarizados.

El valor agregado de tener dos ejercicios separados de gestión de riesgos basados en el mismo modelo metodológico puede tener atributos tanto positivos como negativos. Por un lado, puede ser visto como oneroso y burocrático, duplicando esfuerzos y desperdiciando valiosos recursos. Por otra parte, se puede argumentar que estos ejercicios aumentan la consciencia de la dirección de alto nivel y el personal sobre la importancia de tener una política anticorrupción sólida con actividades distintas de las principales actividades de control administrativo, financiero y de riesgo.

**Recuadro 5.8. Marcos normativos dedicados a la gestión del riesgo de fraude y corrupción:
Estados Unidos de América (continuación)**

La siguiente figura muestra la metodología colombiana para la gestión del riesgo de corrupción:



Fuentes: US Government Accountability Office (2015), "A Framework for Managing Fraud Risks in Federal Programs", Washington, 2015, www.gao.gov/assets/680/671664.pdf, y Colombia-Presidencia de la República (2015), "Guía para la gestión de los riesgos de corrupción", Bogotá, 2015, www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/616038/GUIA+PARA+LA+GESTION+DE+RIESGO+DE+CORRUPCION+%282%29.pdf/e301def2-8218-4205-a320-99c3ef9989f6.

El siguiente recuadro ilustra el papel de las funciones de control y auditoría en la protección de la integridad y el apoyo a políticas eficaces de lucha contra la corrupción (Recuadro 5.9).

Recuadro 5.9. Estudios a nivel de gobierno y de la entidad fiscalizadora superior de México para la mejora de los sistemas de integridad

Los mecanismos institucionales, las interacciones políticas, los factores y los efectos de contexto son ejemplos de elementos que contribuyen a la coherencia de las políticas. Los auditores externos e internos están en una posición única para estudiar las agencias gubernamentales y evaluar hasta qué punto los gobiernos logran coherencia política y operativa. Por ejemplo, ofrecen perspectivas de supervisión, visión y previsión a partir del examen de políticas y planificación de programas, tales como la integración de los objetivos que abarcan a todo el gobierno en relación a las estrategias y planificación actuales y la preparación del gobierno para abordar objetivos futuros.

Cada año desde 2012, la ASF de México ha llevado a cabo por lo menos una revisión de integridad a nivel gubernamental que trata elementos de coherencia, buscando específicamente las estrategias y mecanismos de las instituciones públicas federales para fortalecer la integridad y prevenir la corrupción. Estos estudios se centran en lo que el gobierno realiza en estas áreas, en particular las actividades relacionadas a los sistemas de control interno y las funciones de gestión de riesgos. Ejemplos de estos estudios incluyen los siguientes:

- Estudio General de la Situación que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal: La ASF llevó a cabo un estudio de 279 instituciones en el poder ejecutivo, además de una docena de entidades del poder legislativo, judiciales y cuerpos constitucionales autónomos, para comparar los marcos normativos de control interno basados en las normas del Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway. El estudio tuvo como objetivo comparar los marcos normativos de control interno en estas entidades e identificar oportunidades de mejoras (ASF, 2012).
- Continuidad a los Estudios de Control Interno y a la Difusión del Estudio de Integridad en el Sector Público: La ASF realizó un estudio para determinar el progreso que las instituciones del Sector Público Federal han realizado en la implementación de las estrategias recomendadas para fortalecer el control interno y continuar promoviendo el establecimiento de una cultura de integridad (ASF, 2013).
- Estudio sobre las Estrategias para Enfrentar la Corrupción Establecidas en las Instituciones del Sector Público Federal: La ASF realizó un estudio para entender las acciones que las instituciones federales del sector público han realizado para enfrentar la corrupción, sobre la base de las normas aplicables y las mejores prácticas internacionales, para identificar áreas de oportunidad y promover la implementación de un programa de integridad.
- Estudio técnico para la promoción de la cultura de integridad en el sector público: La ASF analizó y describió las mejores prácticas internacionales de integridad, así como la implementación de controles anticorrupción, para ayudar a las instituciones gubernamentales a formular un programa de integridad para fortalecer la cultura de transparencia, probidad y rendición de cuentas (ASF, 2015).

Fuentes: ASF (2012), *Estudio General de la Situación que Guarda el Sistema de Control Interno Institucional en el Sector Público Federal*, www.asf.gob.mx/uploads/180_Estudios/1172_Estudio_General_de_la_Situacion_que_Guarda_el_Sistema_de_Control_Interno_Institucional_en_el_Sector_Publico_Federal.pdf; ASF (2013), *Continuidad a los Estudios de Control Interno y a la Difusión del Estudio de Integridad en el Sector Público* www.asf.gob.mx/uploads/180_Estudios/1198_Continuidad_a_los_Estudios_de_Control_Interno_y_a_la_Difusion_del_Estudio_de_Integridad_en_el_Sector_Publico.pdf; ASF (2014), *Estudio sobre las Estrategias para Enfrentar la Corrupción Establecidas en las Instituciones del Sector Público Federal*, www.informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2014_1642_a.pdf; ASF (2015), *Estudio técnico para la promoción de la cultura de integridad en el sector público*, www.asf.gob.mx/uploads/180_Estudios/1173_Estudio_Tec_para_la_Promocion_de_la_Cultura_de_Integridad_en_el_Sec_Pub.pdf

Propuestas de acción

El Perú podría adoptar las siguientes medidas para fortalecer aún más su marco de control interno y gestión de riesgos.

Fortalecimiento del marco normativo peruano de control interno y gestión de riesgos

- Mediante la aplicación del control interno, incluida la gestión de riesgos, como parte integrante de los procesos de gobernanza, de gestión y operacionales, el Perú podría cerrar la brecha entre el marco conceptual de control interno y de gestión de riesgos y la implementación a nivel de entidad.
- Las funciones de control interno y gestión de riesgos podrían integrarse en reformas más amplias de la gestión pública mediante el fortalecimiento y la formalización de la cooperación entre instituciones del Sistema Nacional de Control e instituciones públicas clave. Estas funciones deberían vincularse con iniciativas y políticas como el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, la gestión basada en los resultados, las reformas de la gestión pública, los planes fiscales de mediano plazo y la descentralización.
- La metodología y la aplicación de la auto-evaluación del sistema de control interno podrían mejorarse acentuando la concientización y la comprensión individuales y desarrollando las capacidades de todos los jefes de departamentos y directorios, así como de los empleados que ocupan puestos clave.

Asignar funciones y responsabilidades y separar obligaciones respecto a la función de control interno

- Perú debería determinar y asignar las diversas funciones y responsabilidades con respecto al control interno y la gestión de riesgos al separar claramente las políticas y procesos de control financiero y gerencial de la función de auditoría interna.
- El papel y las operaciones de los OCIs deberían ser rediseñadas para centrarse mejor en asesorar y apoyar a la dirección superior, asegurando la adecuación de los procesos de control interno para mitigar los riesgos y asegurando que los gerentes y el personal de las entidades gubernamentales participan activamente en las actividades de control y gestión de riesgos; para reflejar esto, los OCIs podrían ser renombradas como Oficinas de Auditoría Interna y Aseguramiento (OAIA).
- Se podrían explorar formas prácticas de mejorar y normalizar la coordinación entre las partes interesadas, asegurar la armonización de normas y herramientas metodológicas, asignar funciones y responsabilidades claras, separar los deberes y salvaguardar la independencia institucional e individual y la objetividad en el ámbito del control y auditoría externa e interna.
- La eficacia del marco normativo de control interno y gestión de riesgos, incluida la concientización del valor agregado del control interno entre la dirección superior y el fortalecimiento de la independencia y la objetividad de la función de auditoría interna, podría beneficiarse de la introducción de comités o consejos de riesgo y auditorías independientes.

Apoyar la integridad y las reformas anticorrupción

- Se podrían explorar soluciones para desarrollar un ambiente de control interno óptimo basado en integridad y transparencia para asegurar que los valores éticos se apliquen de manera coherente a través de los procesos y procedimientos organizacionales; se podría supervisar y evaluar la madurez del ambiente de control, incluidos los aspectos estructurales y de comportamiento.
- Se podría diseñar una política específica de gestión del riesgo de corrupción, que incluya actividades de mapeo y evaluación adaptadas para apoyar a las entidades gubernamentales en sus esfuerzos por implementar controles para prevenir, detectar y responder eficazmente a la corrupción.

Referencias

- American Institution of Certified Public Accountants (AICPA) (2003), *Consideration of fraud in a financial statement audit (supersedes SAS No.82)*, Statement on Auditing Standard (SAS) No. 99, New York, NY: AICPA.
- Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) (2014), *Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-16* (2nd ed.), Lima, Peru.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) (2014), *Improving Organisational Performance and Governance*, www.coso.org.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) (2013), *Internal Control-Integrated Framework*, www.coso.org.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) (2004), *Enterprise Risk Management*. www.coso.org.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) and Institute of Internal Auditors (IIA) (2015), *Leveraging COSO Across the Three Lines of Defence*, www.coso.org/documents/COSO-2015-3LOD-PDF.pdf.
- Contraloría General de la República (2016), Resolución de Contraloría N°149-2016-CG - Implementación del sistema de control interno en las entidades del Estado (Directiva N°013-2016-CG/GPROD), Lima, Perú, www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/06/RC_149_2016_CG.pdf.
- Contraloría General de la República (2015a), Resolución de Contraloría N°302-2015-CG – Verificación y seguimiento de implementación de recomendaciones derivadas de informes de acciones de control, Resolución No 163-2015-CG: Directiva de los Órganos de Control Institucional, Lima, Perú, http://doc.contraloria.gob.pe/transparencia/documentos/2015/RC_302_2015_CG.pdf.

- Contraloría General de la República (2015b), Medición de la implementación del sistema de control interno en el estado - año 2014, Lima, Peru, www.minam.gob.pe/comite/wp-content/uploads/sites/67/2014/10/Medicion-implementacion-SCI-2014.pdf.
- Contraloría General de la República (2014a), Medición de la implementación del sistema de control interno en el estado - año 2013, Lima, Peru, http://ww2.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/institucional/sistema_de_control_interno/Medicion_dela_Implementacion_SCI_enel_Estado2013.pdf.
- Contraloría General de la República (2014b), Resolución No 273-2014-CG: General Government Control Rules, Lima, Peru.
- Contraloría General de la República (2006), Resolución No 320-2006-CG: Estandares de Control Intero, Lima, Peru.
- Contraloría General de la República y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2014), Marco conceptual para el control interno, Lima, Peru.
- Hepworth, N. and R. de Koning (2012), *Audit Committees in the Public Sector*, London-Brussels.
- IMF (2015), *Fiscal Transparency Evaluation Report on Peru*, International Monetary Fund, Washington, D.C, www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15294.pdf.
- Institute of Internal Auditors (2015), *International Professional Practices Framework-IPPF*, Altamonte Springs, Fla., USA, <https://na.theiia.org/standards-guidance/Pages/Standards-and-Guidance-IPPF.aspx>.
- Institute of Internal Auditors (2013), *The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control*, IIA's Position Paper, Altamonte Springs, Fla., USA, <https://na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/PP%20The%20Three%20Lines%20of%20Defense%20in%20Effective%20Risk%20Management%20and%20Control.pdf>.
- Institute of Internal Auditors Research Foundation (2011), *Internal Auditing's Role in Risk Management*, The IIA's White Paper, www.na.theiia.org/iiarf/Public%20Documents/Internal%20Auditing%20Role%20in%20Risk%20Management.pdf (consultado el 20 de noviembre de 2015).
- Institute of Internal Auditors Research Foundation (2009), *Internal Audit Capability Model (IA-CM) for the Public Sector*, Altamonte Springs, Fla., USA, <https://na.theiia.org/iiarf/Public%20Documents/Internal%20Audit%20Capability%20Model%20IA-CM%20for%20the%20Public%20Sector%20Overview.pdf>.
- International Federation of Accountants (2015), *From Bolt-On to Built-In, Managing Risk as an Integral Part of Managing an Organisation*, New York, USA, www.ifac.org/publications-resources/bolt-built.
- International Federation of Accountants (2012), *Evaluating and Improving Internal Control in Organisations*, New York, USA, www.ifac.org/news-events/2012-06/ifac-issues-new-guidance-help-organizations-improve-internal-control.
- INTOSAI GOV 9100, Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector, www.intosai.org/en/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html.

- OECD (2017), *Mexico's National Auditing System: Strengthening Accountable Governance*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264264748-en>.
- OECD (2016), *Supreme Audit Institutions and Good Governance: Oversight, Insight, and Foresight*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264263871-en>.
- OECD (2015a), *G20/OECD Principles of Corporate Governance*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264236882-en>.
- OECD (2015b), *Corporate Governance of Company Groups in Latin America: Chapter 7- Peru*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264241725-en>.
- OECD (2015c), *Multi-dimensional Review of Peru: Volume 1. Initial Assessment*, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris, www.dx.doi.org/10.1787/9789264243279-en.
- OECD (2015d), “Budget reform before and after the global financial crisis”, Working Paper, GOV/PGC/SBO(2015) 7, [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO\(2015\)7&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/SBO(2015)7&docLanguage=En).
- OECD (2015e), *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf.
- OECD (2014a), *Accountability and Democratic Governance: Orientations and Principles for Development*, Annex A, Insights from Peru: Improving accountability support in budgeting and child nutrition, DAC Guidelines and Reference Series, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264183636-en>.
- OECD/IDB (2014), *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014: Innovación en la gestión financiera pública*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264211636-es>.
- OECD (2013), *OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193819-en>.
- OECD (2012), *Integrity Review of Brazil: Managing Risks for a Cleaner Public Service*, OECD, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119321-en>.
- OECD (2009), *Corporate Governance and the Financial Crisis: Key Findings and Main Messages*, Paris, www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/43056196.pdf.
- Panfichi, A. and M. Alvarado (2011), *Corrupción y Gobernabilidad*, CIES (Consortio de Investigación Económica y Social), Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Public Internal Control in the European Union, PIC EU-28 Conference, Assurance Maps, Paris 2015.

Capítulo 6

Mejorar el marco de financiamiento político del Perú

Este capítulo revisa el marco legal, administrativo e institucional en el que se financian las campañas políticas en el Perú. También se analizan los desafíos a la supervisión efectiva de estas leyes y regulaciones y los posibles medios a través de los cuales fortalecer el sistema contra los actos impropios. Debido al hecho de que los partidos políticos sólo dependen de fondos privados, el riesgo de captura de políticas por parte de intereses privados poderosos es alto en el Perú. La introducción de una financiación equilibrada de los partidos políticos y campañas electorales es una palanca política clave para mitigar el riesgo de captura de políticas y aumentar la integridad en el sector público.

Nota: Los datos estadísticos para Israel son proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, de Jerusalén Este y de los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

El papel del dinero en la política es controvertido. El dinero puede servir como un canal para que los ciudadanos apoyen a partidos políticos y candidatos que representan sus intereses e ideales. El dinero también puede permitir que los actores políticos se comuniquen eficazmente con sus electores y den forma al debate público. Sin embargo, la legitimidad de la financiación de estos procesos democráticos puede verse amenazada por la falta de transparencia en lo que se refiere a la fuente de recursos financieros. Esta falta de transparencia puede alentar a los actores políticos a responder más activamente a los intereses de las personas u organizaciones que proporcionan los recursos financieros. Esto puede amenazar la autoridad y la validez de las instituciones políticas y la inclusión del proceso político, que son piedras angulares de la base para el desarrollo sostenible y el crecimiento (Acemoglu y Robinson, 2011).

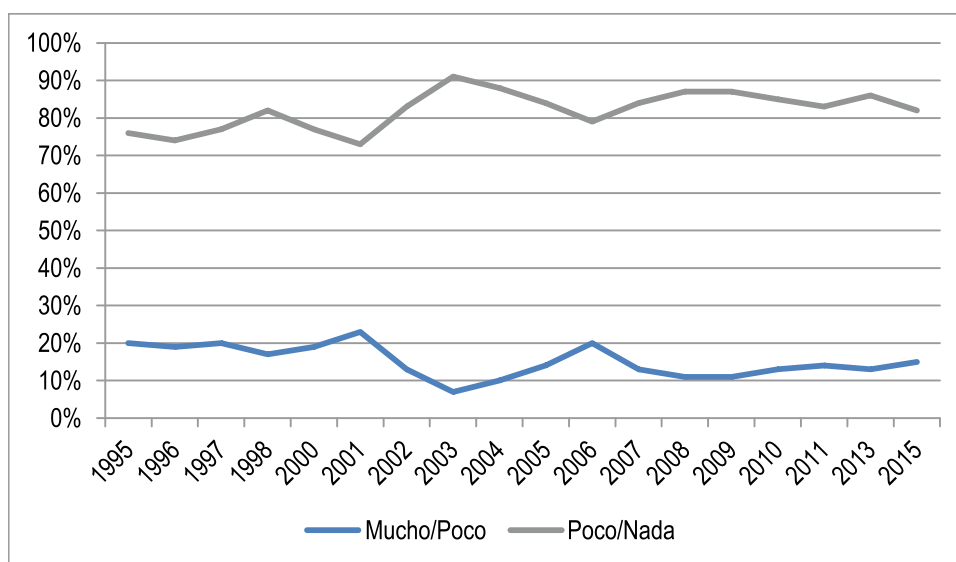
La captura puede definirse como el proceso mediante el cual las decisiones públicas sobre leyes, reglamentos o políticas se alejan sistemáticamente o repetidamente del interés público y se dirigen hacia los intereses de un grupo y se restringen por la intención y la acción de dicho grupo. En un contexto democrático, esto implica la exclusión de partidos y opiniones y viola las normas democráticas básicas. Cuando la toma de decisiones es capturada por un puñado de intereses poderosos, las reglas pueden ser inclinadas en favor de unos pocos factores seleccionados. Las consecuencias incluyen la erosión de la gobernanza democrática, la separación de la cohesión social y la desaparición de la igualdad de oportunidades para todos (OCDE, próxima edición).

El riesgo de captura de políticas a través de la financiación de partidos políticos y campañas electorales se percibe como prevaleciente en Perú. Por ejemplo, la investigación realizada por una organización no gubernamental sugiere que algunas poderosas organizaciones del sector privado en las industrias de extracción tienen acceso directo a altos funcionarios gubernamentales y ejercen influencia sobre el proceso de toma de decisiones públicas a través de varios canales, partidos y campañas electorales (Peru Support Group, 2014).

Los funcionarios públicos peruanos también reconocieron los desafíos planteados por la financiación privada, especialmente en la forma de contribuciones de fuentes dudosas, tales como individuos probablemente vinculados a la delincuencia organizada. Esta es una preocupación compartida en el contexto latinoamericano y puede representar una seria amenaza para la captura de políticas y sistemas políticos (Casas-Zamora, 2013: 3-10). Un informe de la legislatura peruana de 2015 reveló los vínculos históricos entre los partidos políticos de ambos candidatos a la presidencia en 2015 y el tráfico de drogas y las actividades ilícitas (Aguierre, 2015).

Las preocupaciones relacionadas con el riesgo de captura de políticas mediante la financiación de partidos políticos y campañas electorales parecen reflejarse en el nivel de confianza pública en los partidos políticos en el Perú. Según el Barómetro Latino, más del 70% de los encuestados peruanos tienen poca o ninguna confianza en los partidos políticos en 2015 (Figura 6.1). Las democracias que funcionan bien se basan en la confianza de los ciudadanos, que legitiman las decisiones tomadas por los funcionarios elegidos y crean las condiciones para una formulación y ejecución eficaces de las políticas. A su vez, la confianza en los partidos políticos y el gobierno dependen de la transparencia y la integridad, en la medida en que se establecen altos estándares de conducta en el sector público.

Figura 6.1. Confianza en los partidos políticos en Perú, 1995-2015



Fuente: Basado en datos de Latinobarómetro (1995), www.latinobarometro.org

No hay solución fácil para abordar estas influencias cuestionables e ilícitas en los procesos políticos. Los esfuerzos para combatir la financiación ilícita y las contribuciones de fuentes cuestionables deben estar vinculados a un esfuerzo integral de reformas para fortalecer la transparencia de los donantes y las contribuciones, el cumplimiento y la supervisión de las campañas y los gastos de los partidos políticos y sancionar las violaciones. Sólo cuando se establezca un marco reglamentario sólido se pueden abordar de manera eficiente y eficaz estas cuestiones.

Con el fin de contribuir más al debate contra la corrupción y sugerir maneras de mejorar la regulación de la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en el Perú, este capítulo revisará el marco jurídico existente, especialmente en relación a las disposiciones de financiación pública y privada, supervisión y conformidad de la referencia al Marco Normativo de la OCDE sobre el Financiamiento de la Democracia: apoyar las mejores políticas públicas e impedir la captura de políticas. Este marco normativo mapea una serie de áreas de riesgo y proporciona opciones de políticas que pueden ser usadas para regular el financiamiento de partidos políticos y las campañas electorales. El examen de estos puntos permitirá la oportunidad de proporcionar una guía basada en la evidencia para ayudar a Perú a avanzar hacia la implementación de la regulación integral de financiamiento de la política.

El marco normativo legal peruano para financiar partidos políticos y campañas

Existen marcos legales e institucionales integrales en Perú

El Sistema de Financiamiento de la Política en el Perú se estableció originalmente en la Ley de Partidos Políticos de 2003, Ley 28094 (o LPP). El 23 de diciembre de 2015, el Perú aprobó además la Ley 30414 de Organizaciones Políticas que modifica la LPP. La revisada Ley de Organizaciones Políticas (Ley 30414) es relativamente amplia y aborda las principales áreas potenciales para la captura de políticas mediante el establecimiento de límites a donaciones anónimas, a contribuciones individuales y corporativas. También

existen prohibiciones específicas sobre las contribuciones de las organizaciones religiosas y las empresas de propiedad parcial o total del estado. Donaciones provenientes de fuentes extranjeras, incluyendo partidos políticos de otros países y agencias de gobiernos extranjeros, generalmente están prohibidas a menos que se usen para fines de investigación o capacitación. Se prevé que el presupuesto para el mecanismo de financiación pública, basado en los resultados de las elecciones generales de 2016, estará disponible a partir de 2017. También prohíbe claramente que los partidos políticos distribuyan, directa o indirectamente, u ofrezcan dinero, regalos o bienes durante el proceso electoral. Sin embargo, la ley no aborda la cuestión de limitar las contribuciones individuales y reforzar las sanciones existentes (Proyecto de Ley de Organizaciones Políticas, No 140-2011-J / ONPE (2011), Ley 30414 de 2015).

En el marco actual, dos instituciones están encargadas de supervisar la financiación política, los partidos políticos y los candidatos: la *Oficina Nacional de Procesos Electorales* (ONPE), y en particular su Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP), y el *Jurado Nacional de Elecciones* (JNE). Tanto la ONPE como la JNE son instituciones independientes y autónomas. Los miembros del JNE no son nombrados por los partidos políticos, lo que contribuye a su independencia como órgano.

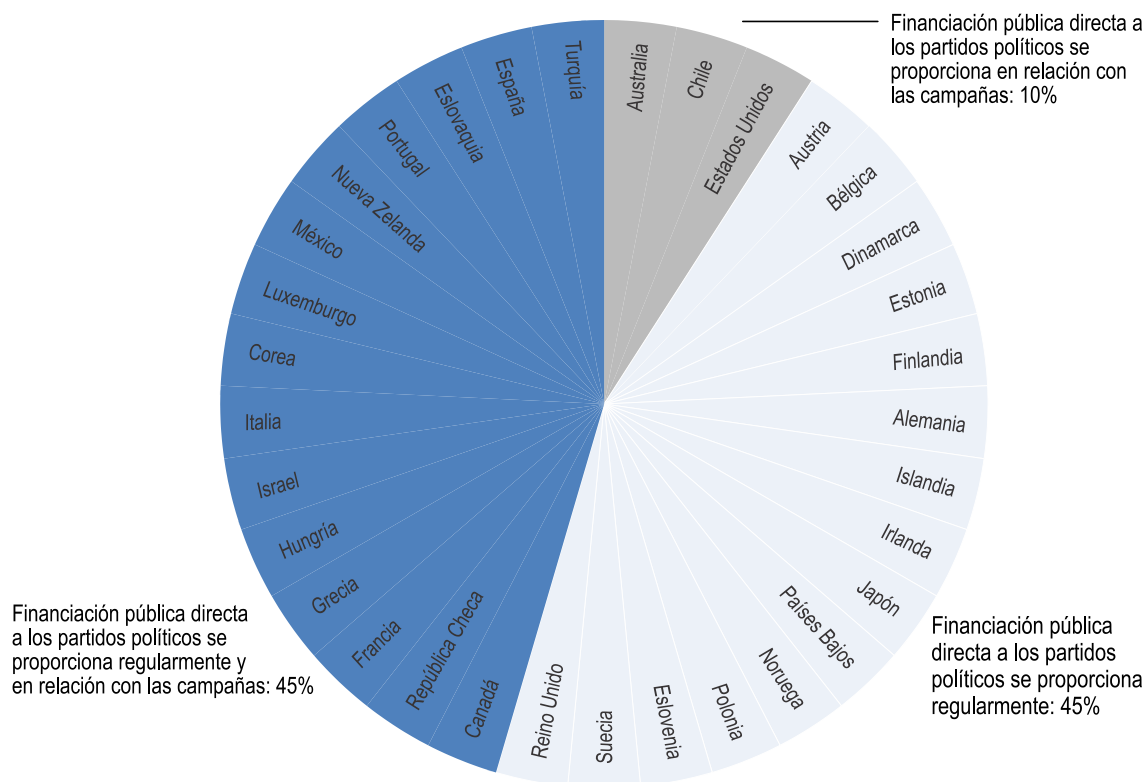
La ONPE se encarga del control externo de las actividades financieras y económicas de los partidos políticos y de la aplicación de sanciones en caso de violación de la Ley. El jefe de la ONPE es seleccionado por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM). El CNM es un órgano constitucional autónomo cuyos miembros son elegidos por las universidades (dos miembros), una asociación de abogados (un miembro), otras asociaciones profesionales (dos miembros), la Junta de Fiscales Supremos (un miembro) y el poder judicial (un miembro). De acuerdo con el Artículo 6 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura (Ley No. 26397), se prohíbe a los miembros de un partido político ser elegidos para el Consejo. Durante los cuatro años anteriores a la nominación, los candidatos a jefe de la ONPE no pueden ser miembros de un partido político, participar en elecciones a cargos públicos o ser jefes de una entidad de carácter o propiedad nacional.

Los partidos políticos están legalmente establecidos en la Constitución del Perú y en la Ley de Partidos Políticos. El proceso de inscripción es supervisado por el Jurado Nacional Electoral. Para permanecer registrado como partido político, el partido debe alcanzar al menos un 5% de umbral de votos válidos a nivel nacional en una elección general, o lograr al menos seis escaños en el Congreso en más de un distrito electoral (Ley 30414). El umbral del 5% aumenta un 1% para cada partido político adicional en caso de alianzas entre partidos diferentes o para movimientos políticos. El JNE también actúa como órgano judicial autónomo en asuntos electorales, y el registro de candidatos es su responsabilidad.

La financiación pública puede apoyar la igualdad de condiciones para los partidos y los candidatos

En los países de la OCDE, el equilibrio entre la financiación pública y privada de partidos políticos y campañas varía significativamente. Casi todos los países de la OCDE proporcionan algún tipo de financiación pública directa a los partidos políticos, entre los cuales 15 proporcionan financiación regular a los partidos políticos y tres proporcionan financiación únicamente para gastos relacionados con la campaña (Figura 6.2).

Figura 6.2. Financiación pública directa a los partidos políticos en los países de la OCDE



Nota: Los datos estadísticos para Israel son proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, de Jerusalén Este y de los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fuente: Adaptado de IDEA (nd), Base de Datos de Finanzas Políticas, www.oldsite.idea.int/political-finance/ (consultado el 27 de octubre de 2015).

La financiación pública juega un papel importante en el apoyo a los partidos políticos en las democracias de todo el mundo y puede apoyar el equilibrio de las condiciones para los partidos y candidatos en el proceso político. También puede apoyar otros objetivos políticos como la igualdad de género. Los sistemas de financiación pública pueden ser un medio para equilibrar las condiciones para los partidos políticos y pueden reducir las barreras para los partidos políticos que desean entrar en la arena política. Esto puede lograrse, por ejemplo, estableciendo reglas o parámetros para el uso de fondos públicos en capacitación, fortalecimiento de capacidades y costos ordinarios de administración del partido, como es en Perú (Recuadro 6.1).

Recuadro 6.1. Restricciones en el uso de la financiación pública

Cuarenta y tres por ciento de los países de la OCDE establecen disposiciones sobre cómo los partidos políticos deben usar la financiación pública directa:

- En Grecia, la financiación pública directa debe utilizarse para gastos de campaña, actividades permanentes de los partidos y centros de investigación y estudio.
- En Irlanda, la financiación pública directa debe utilizarse para actividades permanentes de los partidos y para la promoción de la participación de las mujeres y los jóvenes.
- En México y los Países Bajos, la financiación pública directa debe utilizarse para gastos de campaña, actividades permanentes de los partidos e instituciones intra-partidistas.
- En Eslovenia, la financiación pública directa no puede utilizarse para préstamos, liquidar multas, donaciones o para apoyar campañas electorales presidenciales.

Fuente: OECD (2016), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>.

El programa de financiación pública contenido en la Ley de Organizaciones Políticas debe contar con recursos suficientes y ser aplicado efectivamente

La Ley de Organizaciones Políticas prevé la financiación pública directa de los partidos políticos elegibles a través de transferencias de recursos del gobierno, que previamente se consideran en el presupuesto nacional. Para ser elegible para la financiación directa, los partidos deben haber logrado representación en el Congreso. Cada voto es elegible para recibir el 0,1% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) (una unidad de contabilidad tributaria equivalente a 3 950 Nuevos Soles Peruanos a partir de 2016) o aproximadamente 1 € por voto. La Ley 30414 de 2016 introduce explícitamente el objetivo de distribuir estos fondos a partir de la ejecución del presupuesto para 2017 sobre la base de los resultados de las elecciones generales de 2016.

Según la ley, los fondos se dividirán entre las partes elegibles de acuerdo con el siguiente método:

- 40% de los fondos se distribuyen por igual entre todos los partidos
- El 60% restante se distribuye según la proporción de votos recibidos en la elección anterior.

Los fondos públicos directos están designados por ley para ser gastados en capacitación, estudios de generación de capacidad y gastos ordinarios de los partidos, tales como administración y organización.

Aunque estaba previsto en la Ley de Partidos Políticos, el sistema de financiamiento público directo del Perú no se ha implementado desde 2007 debido a que la financiación ha sido incluida en el presupuesto nacional. Hay poco apoyo entre los ciudadanos para la financiación de los partidos políticos. Además, los partidos políticos no han emprendido grandes esfuerzos para cambiar esta situación, ya que la idea de proporcionar fondos

públicos a los partidos políticos no es bien recibida por la opinión pública debido a la baja confianza en los partidos políticos, y pedir fondos públicos podría ser contraproducente para los dichos partidos en términos de votos (Tuesta Soldevilla, 2011: 447). Por lo tanto, todavía existe un cierto grado de incertidumbre entre los actores acerca de si la provisión de fondos será implementada efectivamente y si esto dará lugar a una corriente constante y previsible de fondos para el sistema, permitiendo a los partidos adaptar su planificación a largo plazo.

Con el fin de garantizar el buen funcionamiento de un plan de financiación pública para equilibrar el juego político, la financiación pública debe ser implementada a partir de 2017 bajo la nueva Ley 30414, y los fondos deben estar disponibles. Para ello, la ONPE debe elaborar una propuesta detallada de distribución de fondos públicos basada en los resultados de las elecciones generales de 2016.

Además de la financiación pública directa, los partidos políticos también reciben financiación pública indirecta en forma de acceso a los medios de comunicación y exención de impuestos. Los partidos políticos tienen acceso a los medios de comunicación en ambos periodos electorales (30 días antes de la elección) y periodos no electorales. Sólo los partidos que han obtenido acceso al Congreso tienen acceso a los medios durante periodos no electorales. En los periodos no electorales, se permite a los partidos tiempo de acceso de hasta cinco minutos por mes en los medios estatales, y esto se limita a la presentación de enfoques y propuestas. Durante el tiempo de las elecciones, los partidos tienen acceso a medios de comunicación privados y públicos. La cantidad de tiempo concedido a un determinado partido político depende en parte de la representación del partido en el Congreso Nacional: el 50% se divide por igual entre todos los partidos, el resto según el número de escaños ocupados. Los partidos políticos que participan en las elecciones por primera vez tienen un tiempo de acceso que es igual a la asignación más baja a un partido preexistente (base de datos IDEA). La otra forma de financiación indirecta es mediante un tratamiento fiscal preferencial. Los partidos políticos son tratados como asociaciones a los efectos fiscales, haciéndolos exentos del impuesto directo sobre la renta.

La regulación de la financiación privada puede adoptar diferentes formas

El enfoque para regular la financiación privada en los países de la OCDE varía. Muchos países fijan límites máximos de donaciones (Tabla 6.1), ya sea en cantidades fijas o en cantidades vinculadas a las regulaciones del salario mínimo (en Portugal y Polonia) o al ingreso anual del contribuyente (Brasil). En América Latina, Chile permite contribuciones individuales de hasta 73.000 EUR (80.000 USD) a los candidatos.

Además, las donaciones anónimas son otra fuente de preocupación en el ámbito de la financiación privada, y los enfoques de políticas para regular las donaciones anónimas varían. Las donaciones anónimas presentan problemas de transparencia y supervisión. Grandes donaciones sin la posibilidad de rendir cuentas públicas pueden facilitar la captura de partidos políticos y candidatos. La mayoría de los países han optado por prohibir totalmente las donaciones anónimas (50%) o permitir las dentro de determinados límites máximos (38%); éste es el enfoque de Perú. Sólo cuatro países permiten donaciones anónimas no reguladas y sin restricciones (Figura 6.3).

Tabla 6.1. Límites máximos de donaciones para los individuos en determinados países de la OCDE

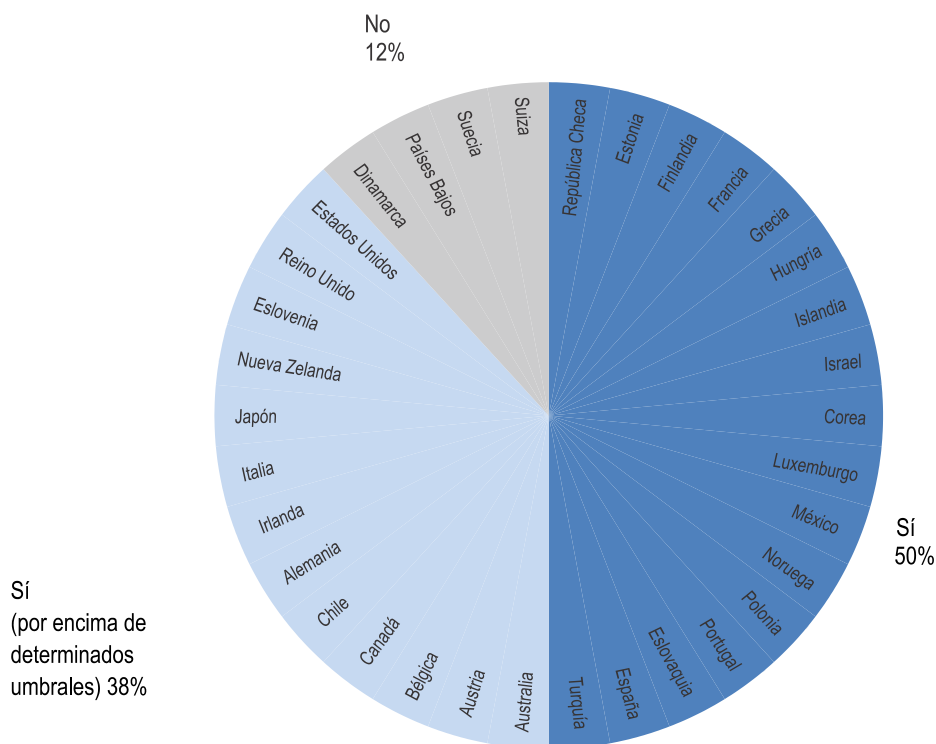
	Partido	Candidatos
Australia	Sin límite	Sin límite
Austria	Sin límite	Sin límite
Bélgica	EUR 500	N/D
Brasil	Sí ¹	Sí ¹
Canadá	CAD 1.200 por partido	CAD 1.200
Chile	Sin límite	USD 80.000
Dinamarca	Sin límite	Sin límite
Finlandia	EUR 30.000	EUR 5.000
Francia	EUR 7.500	EUR 4.600
Alemania	Sin límite	Sin límite
Grecia	EUR 15.000	EUR 3.000
Hungría	Sin límite	Sin límite
Islandia	EUR 2.720	EUR 2.720
Irlanda	EUR 2.500	EUR 1.000
Japón	EUR 146.300	EUR 11.000
Corea	Sin límite	USD 20.000/10.000/5.000
Países Bajos	Sin límite	Sin límite
Nueva Zelanda	Sin límite	Sin límite
Noruega	Sin límite	Sin límite
Polonia	Sí ²	Sí
Portugal	Sí ³	Sí ³
España	EUR 10.000	EUR 6.000
Suecia	Sin límite	Sin límite
Reino Unido	Sin límite	Sin límite
Estados Unidos	USD 33.400	USD 2.700
Perú	USD 64.000	USD 64.000 ⁴

Notas:

1. Los individuos pueden contribuir hasta un valor equivalente al 10% de su ingreso bruto del año anterior.
2. Honorarios de registro en los partidos limitados al equivalente del salario mínimo mensual fijado para cada año, donaciones políticas a los partidos limitadas a 15 veces el salario mínimo mensual
3. Donaciones de individuos a los partidos limitados a 25 veces el salario mínimo mensual fijado para cada año.
4. Las donaciones a los candidatos deben ser reportadas y tratadas como contribuciones a los partidos, y se aplican los mismos límites de contribución.

Fuente: Para Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, España, Suecia y Reino Unido: GRECO (nd), "Tercer informe de evaluación sobre la transparencia de la financiación de partidos políticos", Consejo de Europa, www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp (consultado el 27 de octubre de 2015). Para Japón: www.soumu.go.jp/main_content/000174716.pdf (JPY 20 millones por partido y 1,5 millones JPY para los candidatos, tipo de cambio al 12 de octubre de 2015).. Para Australia y Nueva Zelanda: IDEA (n.d.), Base de Datos de Finanzas Políticas, www.oldsite.idea.int/political-finance/ (consultado el 27 de octubre de 2015). Para Brasil, Chile y Corea: estudios de caso en la OCDE (2016).

Figura 6.3. Prohibición de donaciones anónimas a partidos políticos en los países de la OCDE



Nota: Los datos estadísticos para Israel son proporcionados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatus de los Altos del Golán, de Jerusalén Este y de los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Fuente: Adaptado de IDEA (nd), Base de Datos de Finanzas Políticas, www.oldsite.idea.int/political-finance/ (consultado el 27 de octubre de 2015).

Con el fin de aumentar la confianza en los partidos políticos, el umbral actual para las donaciones anónimas podría ser prohibido o disminuido

En el Perú, la ley permite a los partidos políticos aceptar contribuciones privadas de personas físicas y jurídicas, incluyendo corporaciones y sindicatos. Las contribuciones políticas de organizaciones religiosas, entidades públicas y empresas con intereses de propiedad parcial o total del Estado están prohibidas. Las personas físicas y jurídicas sólo podrán realizar donaciones de hasta 60 UIT por donante al año (igual a un total de 237.000 Nuevos Soles o aproximadamente 64.000 euros). Los partidos políticos pueden aceptar donaciones anónimas de hasta 30 UIT (aproximadamente 32.000 euros) en total, por año. Cincuenta por ciento de los países miembros de la OCDE actualmente prohíben donaciones anónimas a partidos políticos. Dado que la preocupación por la financiación privada por parte de fuentes ilícitas sigue siendo alta en el Perú y parece ser la principal causa de la baja confianza en los partidos políticos, la OCDE recomienda al Perú considerar la reducción de la cantidad actualmente permitida proveniente de donaciones anónimas o incluso la prohibición total.

Los candidatos también pueden recibir contribuciones directamente, sin pasar por el partido político, siempre que la contribución sea revelada al partido del candidato y el monto esté dentro de los límites legales (Artículo 3 del Reglamento de la ONPE). Los partidos políticos extranjeros y las agencias gubernamentales no pueden hacer

contribuciones, a menos que las mismas sean específicamente dirigidas y gastadas en actividades de capacitación e investigación.

Aumento de la transparencia y la integridad y creación de capacidades

La transparencia en la financiación privada debería incrementarse para permitir el escrutinio público de los financieros de las campañas; al mismo tiempo, el Perú debería llevar a cabo verificaciones aleatorias de las actividades de las campañas para evaluar mejor las actividades y gastos reales y detectar de manera más efectiva la financiación ilícita y no declarada

Como se señaló anteriormente, el sistema de financiamiento público del Perú nunca ha sido financiado por asignaciones dentro del presupuesto. Como resultado, los partidos políticos obtienen toda su financiación de contribuciones privadas. Funcionarios del país y los ciudadanos mencionaron importantes desafíos planteados por la financiación privada de los partidos políticos y las campañas, sobre todo en la forma de financiación ilícita de organizaciones delictivas y el narcotráfico. Los fondos no declarados utilizados por las campañas también fueron reconocidos y observados en forma rutinaria en la forma de eventos de campaña, que cuestan mucho más de lo que sería posible sobre la base de los niveles reales de ingresos declarados en las presentaciones financieras.

En estas circunstancias, la reglamentación eficaz de la financiación privada es fundamental para garantizar el cumplimiento de las normas destinadas a garantizar la transparencia y la igualdad de condiciones para los partidos políticos y los candidatos. La transparencia es un componente clave para garantizar que los ciudadanos y los medios de comunicación puedan servir como guardianes escudriñando eficazmente a los actores políticos. Sin embargo, la transparencia por sí sola puede no ser suficiente si los partidos políticos no informan regularmente las contribuciones políticas y los gastos.

No hay enfoques "únicos y abarcadores" para limitar el problema de la financiación ilícita o no declarada. Algunas de las opciones para promover la transparencia incluyen la publicación inmediata online de los informes financieros de las campañas, lo que permite a los medios controlar las campañas significativamente verificando actividades no coincidentes con dichos informes. En otros casos, los órganos de gestión electoral han desempeñado un papel más activo en el monitoreo de las actividades de campaña controlando posible malversación (Recuadro 6.2).

Recuadro 6.2. Equipos de cumplimiento de la India

En la India, una variedad de métodos apoyan el cumplimiento de los partidos políticos con los reglamentos de la Comisión Electoral de la India sobre los gastos de los candidatos y los partidos políticos. A medida que empiezan las elecciones, se forman varios equipos especializados:

- Escuadrones de vuelo: Escuadras de vuelo dedicadas bajo el comando de cada Asamblea constitutiva / segmento que siguen las transacciones ilegales en efectivo o cualquier distribución de bebidas alcohólicas o cualquier otro artículo sospechoso de ser usado para sobornar a los votantes.
- Equipo de vigilancia estática (SST): Estos equipos establecen puestos de control y vigilan el movimiento de grandes cantidades de efectivo, licores ilegales, objetos sospechosos o armas que se transportan en su área. Los puntos de control son grabados en vídeo para evitar el acoso o el soborno.

Recuadro 6.2. Equipos de cumplimiento de la India (continuación)

- Equipos de vigilancia por video: Estos equipos captan todos los eventos y evidencias relacionadas al gasto para cualquier referencia futura como prueba. Los equipos de vigilancia por video y equipos de contabilidad revisan eventos y evidencias relacionadas al gasto para preparar los registros de observación ocultos para cada candidato.

Si bien estos equipos suelen utilizarse para supervisar la actividad de compra de votos, también pueden ser útiles para detectar eventos de gastos inusuales para su posterior comparación con las declaraciones financieras de ingresos y gastos.

Fuente: OECD (2016), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>.

Considerando que los partidos dependen en gran medida de fondos privados, se podría alentar a los donantes privados a compartir la responsabilidad de fortalecer la integridad en el financiamiento de la política

Promover una cultura de integridad en el sector público, es decir, entre los destinatarios y usuarios de la financiación, es sólo una parte de la ecuación. También se puede promover una cultura de integridad entre quienes proporcionan la financiación.

En el Perú, una estrecha cooperación con el sector privado es particularmente importante ya que los partidos dependen en gran medida de la financiación privada. Por lo tanto, Perú debería considerar la posibilidad de alentar al sector privado a adoptar políticas internas en materia de donaciones. Por ejemplo, muchas compañías globales adoptan una política de contribuciones a los partidos políticos, que a menudo se establece en su código de conducta y directrices de prácticas internas de negocios. Estas políticas prohíben el uso de recursos de la empresa para las contribuciones a cualquier partido político o candidato, ya sea federal, estatal o local. Esta prohibición abarca no sólo contribuciones directas, sino también la asistencia indirecta o el apoyo a través de la compra de entradas a eventos políticos de recaudación de fondos o el suministro de bienes, servicios o equipos para la recaudación de fondos políticos u otros fines de campaña. Por ejemplo, los Principios contra el Soborno de la iniciativa de la Iniciativa Alianza Contra la Corrupción del Foro Económico Mundial (World Economic Forum Partnering Against Corruption Initiative, PACI) tienen como objetivo promover iniciativas del sector privado para fortalecer la integridad y recomiendan a las empresas que consideren la creación de controles y procedimientos para asegurar que no se realicen contribuciones políticas inadecuadas.

Es importante señalar que la implementación efectiva de un programa de conformidad requiere un compromiso a alto nivel en los estratos de junta directiva y directores ejecutivos, quienes deben proporcionar los recursos apropiados. No basta con declarar y proporcionar procedimientos y procesos. Los líderes empresariales deben crear un clima de comprensión entre los empleados y deben incorporar estas prioridades a su comportamiento a través de una formación adecuada. Las empresas deben personalizar los procedimientos para luchar contra los riesgos que podrían poner en peligro el desarrollo de una verdadera cultura de integridad en el ADN de la empresa. Las empresas también necesitan comunicarse eficientemente con todos sus socios comerciales sobre la

naturaleza de sus programas. Un programa de conformidad debe evolucionar constantemente y ser incluido apropiadamente en los comportamientos de negocios. Un buen programa de conformidad no debe impedir que un negocio funcione, sino que debe convertirse en un valor agregado competitivo.

Para prevenir de manera más efectiva el abuso de los recursos estatales por parte de los partidos políticos y en las campañas, el Perú debería aumentar el uso de la educación y la concientización

El nivel desigual existente entre el titular de un cargo y un candidato al mismo puede verse afectado aún más por el uso indebido de los recursos estatales por parte del titular. Abusar de los recursos del gobierno para promover la reelección de los que están en el poder y subsidiar unilateralmente a los partidos políticos son prácticas que ponen en peligro la igualdad de condiciones. El abuso de recursos incluye por ejemplo a funcionarios del gobierno que usan vehículos oficiales durante campañas, imprimen material de campañas en oficinas de imprenta nacionales o celebran reuniones de partidos y reuniones en recintos oficiales. En el caso de los titulares de cargos que se postulan a la reelección, el abuso de los recursos públicos incluye el personal de la dependencia oficial que trabaja para la campaña y los gastos de viaje que se facturan como gastos oficiales.

El uso de recursos estatales está prohibido por la Ley de Organizaciones Políticas. Al entrevistar asociados, incluyendo funcionarios públicos y ciudadanos, se identificó el uso de los recursos estatales a nivel local y regional como una práctica comúnmente aceptada, particularmente los recursos estatales de transporte. Esta consciencia y aparente impunidad refuerza aún más la creencia de que el incumplimiento de estas reglas es aceptable y no tiene importancia.

Existe mucha variación también en términos de ámbitos regulatorios para prohibir las donaciones provenientes de estas corporaciones. Austria prohíbe las donaciones de empresas si el Estado tiene una participación de al menos el 25%. En Chile, la prohibición se aplica a los casos en que el monto del contrato representa más del 40% del ingreso anual de la corporación. Si bien el debate sobre la solución de los abusos de recursos tiende a centrarse en las medidas jurídicas, es importante tener en cuenta los factores históricos y estructurales subyacentes. En los países donde regímenes de un solo partido han implementados desde hace mucho tiempo, la separación entre el Estado y el partido gobernante es a menudo todavía borrosa. Las medidas reglamentarias, como prohibición y limitación en el uso por parte del gobierno de vehículos estatales, limitada movilización de servidores públicos o controles del uso de la propaganda pública, pueden no ser suficientes para resolver el problema. La prohibición legal contra el uso de recursos estatales en el Perú requiere un apoyo adecuado en forma de educación y concientización para ser más eficaz.

Asegurar el cumplimiento

El Perú debería fortalecer el poder de la ONPE para exigir documentos, materiales o testigos adicionales relacionados con los informes financieros, así como brindar los recursos humanos y técnicos necesarios para llevar a cabo investigaciones efectivas

Teniendo en cuenta el marco normativo legal relativamente sólido y la necesidad de mejorar la transparencia y las capacidades, se concluye que el principal problema del Perú parece ser la falta de conformidad y aplicación del marco existente.

La ONPE de Perú se encarga de administrar las finanzas políticas en general, y también de impartir capacitación, desarrollar directrices y reglamentos, recibir, revisar y publicar informes financieros. Según la información proporcionada por Perú, la ONPE tiene un personal de aproximadamente 48 personas a nivel central dedicado a la supervisión y auditoría de la información financiera de partidos y campañas. Una parte importante de su carga de trabajo está relacionada con la revisión de los informes anuales de los partidos políticos, los informes financieros de la campaña cada dos meses durante los periodos electorales y los informes de fin de campaña dentro de los seis meses posteriores al anuncio de los resultados. Estos informes también deben ser publicados online dentro de un lapso de 24 horas después de la recepción por parte de la ONPE. A nivel regional, la ONPE carece claramente de las capacidades y recursos necesarios para garantizar la supervisión y monitoreo.

La experiencia demuestra que los países con entidades de supervisión no siempre proporcionan los recursos financieros y humanos necesarios para llevar a cabo eficazmente su misión. Los organismos de supervisión son a menudo dirigidos por servidores públicos con experiencia en derecho; profesionales economistas, auditores y estadísticos son raros. La auditoría moderna de los informes financieros de campaña requiere comparar bases de datos sobre donaciones de campaña con registros del presupuesto público, contratación u obras y servicios públicos, préstamos de bancos públicos, licencias y permisos. A pesar de que los grupos de interés público han comenzado a explorar este campo, los organismos de supervisión a menudo no están preparados para esta tarea. Como resultado, incluso cuando las reglas son claras y las sanciones están implementadas, la calidad de la supervisión puede seguir siendo insuficiente debido a la capacidad limitada del organismo de supervisión. Los informes recientes ponen de relieve que la capacidad y los recursos deben ajustarse a la carga de trabajo para que los órganos de gestión electoral puedan cumplir eficazmente su misión (OCDE, 2015b). En cuanto al número de funcionarios y al mandato del órgano de gestión electoral, existen variaciones entre los países (Tabla 6.2).

Tabla 6.2 La capacidad institucional de los órganos de gestión electoral en determinados países de la OCDE

	Organismo de gestión electoral	Número de empleados	Mandato y poderes	Presupuesto
Canadá	Elecciones Canadá www.elections.ca/	500 empleados ¹ Hasta 235.000 empleados temporarios para administrar elecciones o referendos	Proporcionar orientación a los partidos políticos y candidatos Revisión Investigar presuntas violaciones Publicar cartas de advertencia, comprometerse en un acuerdo público de conformidad El Comisionado puede descalificar a los candidatos o imponer multas de hasta CAD 100.000 Derivar los asuntos penales a los fiscales públicos	CAD 120 millones (2014 ²)
Chile	SERVEL (Servicio Electoral) www.servel.cl/	276 empleados 80 profesionales 196 técnicos y administrativos	Revisión administrativa de estados financieros para la conformidad con leyes y regulaciones Sin multas o poderes de sanción	USD 12.727 millones (2014) USD 4.678 millones (2014)
Estonia	Comité de supervisión de financiación del partido en Estonia www.erjk.ee/	2 empleados Gerente administrativo Consejero legal Apoyar a los 9 miembros del Comité	Revisar divulgaciones financieras de partidos y candidatos Investigar sospechas de violaciones o quejas Exigir pruebas adicionales de partidos o de terceros Imponer multas civiles de hasta 15.000 EUR Derivar asuntos penales a los fiscales	
Francia ³	Comisión Nacional de Competencia de Campaña y Finanzas Políticas (CNCCFP) www.cnccfp.fr/	33 empleados Utiliza empleados temporarios para revisar las cuentas de la campaña o realizar investigaciones	Revisar informes financieros y aprobarlos, rechazarlos o revisarlos El rechazo de cuentas puede resultar en el no reembolso de los gastos Derivar las presuntas violaciones de delitos al fiscal	EUR 6.7 millones (Estudio de caso 2015)
Corea	Comisión Electoral Nacional de Corea (NEC) www.nec.go.kr	330 empleados en la sede central 620 empleados 17 comisiones metropolitanas o provinciales 1.820 empleados en comisiones de distritos	Revisar los informes financieros de los partidos Emitir regulaciones, realizar investigaciones sobre presuntas violaciones de la Ley de Electoral del Funcionario Público o Ley de Fondos Políticos Emitir multas administrativas o mandatos de corrección ⁴	USD 329 millones (2014)

Tabla 6.2. **La capacidad institucional de los órganos de gestión electoral en determinados países de la OCDE**
(continuación)

	Organismo de gestión electoral	Número de empleados	Mandato y poderes	Presupuesto
Reino Unido	Comisión Electoral www.electoralcommission.org.uk/	127 empleados ⁵ 14 ejecutivos 103 gerentes / asesores de alto nivel / asesores / funcionarios 10 asistentes	Proporcionar directrices y asesoramiento a los partidos, candidatos y el público Revisar divulgaciones financieras de partidos y candidatos Investigar sospechas de violaciones o quejas Conducir entrevistas Emitir multas civiles o avisos de interrupción o de falta de conformidad ⁶	GBP 20.965 millones (2014-15) ⁷
Estados Unidos	Comisión Electoral Federal www.fec.gov/	350 empleados ⁸ Abogados Auditores Profesionales de TI, administradores	Publicar regulaciones Revisar las declaraciones financieras de partidos y candidatos y realizar auditorías de los informes de divulgación Investigar sospechas de violaciones o quejas Compilar testimonios o documentos Imponer multas civiles Derivar los asuntos penales a los fiscales federales	USD 66 millones (año fiscal de 2011)
Perú ⁹	Oficina Nacional de Procesos Electorales www.web.onpe.gob.pe/	48 empleados para supervisar y auditar los informes financieros de campaña	Revisar divulgaciones financieras de partidos y candidatos Investigar sospechas de violaciones o quejas Imponer multas civiles	S/. 338.220.002 (año fiscal de 2016)

Notas:

1. Elections Canada (n.d. a), “The Role and Structure of Elections Canada”, www.elections.ca/content.aspx?section=abo&dir=role&document=index&lang=e (consultado el 27 de octubre de 2015).

2. Elections Canada (n.d. b), “2013-14 Departmental Performance Report”, www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rep/est/dpr2014&document=financial&lang=e (consultado el 27 de octubre de 2015).

3. CNCCFP (2014), “CNCCFP - France’s National Commission for Campaign Accounts and Political Financing”, www.cnccfp.fr/presse/kit/cnccfp_en.pdf.

4. Ace Electoral Knowledge (n.d.), “South Korea: An Independent and Neutral Electoral Management Body”, www.aceproject.org/ace-en/topics/em/electoral-management-case-studies/south-korea-an-independent-and-neutral-electoral.

5. Electoral Commission (2014), “Corporate plan 2014-15 to 2018-19”, http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0006/167091/EC-Corporate-Plan-2014-15-to-2018-19.pdf, p. 33.

6. Electoral Commission (2011), “Enforcement policy, December 2010”, http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0003/106743/Enforcement-Policy-30March11.pdf.

7. Electoral Commission (2014), “Corporate plan 2014-15 to 2018-19”, http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0006/167091/EC-Corporate-Plan-2014-15-to-2018-19.pdf.

8. GRECO (2011), “Third Evaluation Round: Evaluation Report on the United States of America: Transparency of Party Funding”, Council of Europe, www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282011%29_USA_Two_EN.pdf.

9. Information provided by Peru (OECD Questionnaire for the Integrity Review, October 2015).

Fuente: OECD (2016), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>.

Además, el uso de tecnologías online podría facilitar las investigaciones efectivas del financiamiento político y también permitir una mayor exposición pública por parte de los medios de comunicación y el público, tal como se observa en Estonia (Recuadro 6.3).

Recuadro 6.3. La integración de tecnología en la gestión electoral de Estonia

El Comité de Supervisión de Financiación de los Partidos en Estonia (Estonian Party Funding Supervision Committee, EPFSC) supervisa el sistema de financiación pública, la información financiera, la investigación, la auditoría y la conformidad. También se encarga de sancionar las violaciones del financiamiento de campañas. El EPFSC puede llevar a cabo su trabajo con un personal de nueve miembros del, un asesor legal y un gerente de oficina. Esto se debe en parte al alto nivel de integración de la tecnología. El EPFSC requiere que todos los informes financieros se completen en una planilla electrónica de cálculo online, lo que permite al personal organizar, acceder y revisar fácilmente los documentos financieros de forma coherente.

Además, la información financiera se puede publicar rápidamente en una base de datos online y el público y los medios de comunicación pueden acceder y buscar fácilmente, mejorando la transparencia y la supervisión.

Fuente: OECD (2016), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>

Otro método para apoyar a la ONPE en la supervisión eficaz de los partidos políticos y las campañas, sería proporcionarle poderes adicionales para exigir documentos, material de apoyo y testigos en casos de sospecha de actos ilegítimos. Esto reforzaría su capacidad para identificar conductas indebidas. Como se ha visto anteriormente, muchos organismos de gestión electoral poseen estos poderes, y la práctica del país reconoce que pueden asegurar que un organismo de control electoral realice una supervisión efectiva.

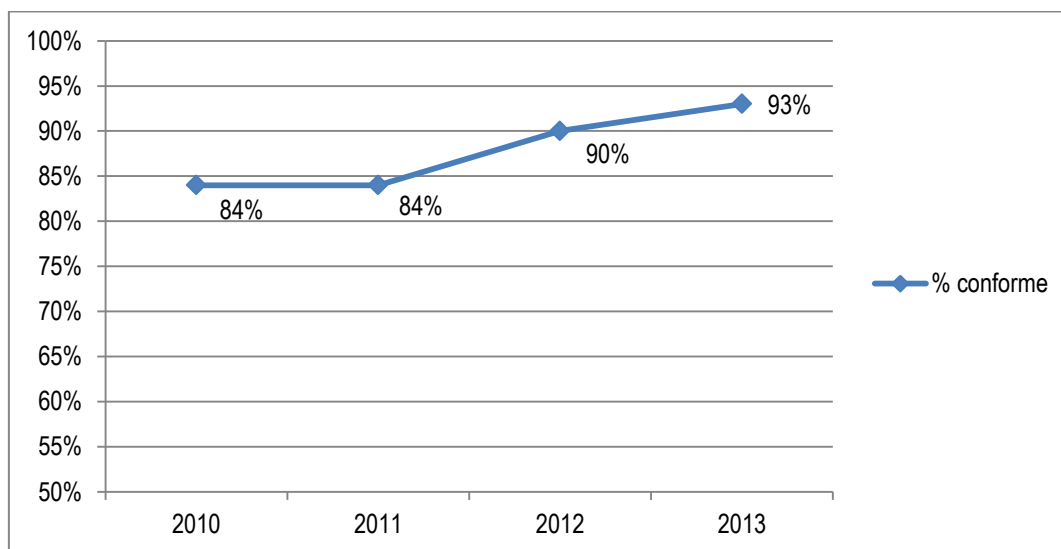
Con el fin de asegurar una disuasión eficaz contra las actividades prohibidas y mejorar la conformidad, el Perú debería fortalecer las sanciones y mecanismos de imposición legal correspondientes

La ONPE está facultada para imponer sanciones contra los partidos políticos y los candidatos por violaciones de las normas de recaudación de fondos, o por incumplimiento de los requisitos de información financiera. Los partidos políticos que no cumplan con los requisitos de presentación de informes anuales o los informes bimestrales durante los períodos de campaña, pueden estar sujetos a la suspensión de la financiación pública. En el caso de las contribuciones individuales o anónimas que excedan los límites máximos de donación aplicables, la ONPE puede multar al partido con 10 a 30 veces el monto de la contribución recibida. En el caso de un partido político que recibe una contribución de una fuente no permitida, o si el partido omite o altera intencionalmente la información del donante o la contabilidad, la ONPE puede multar a la parte infractora con 10 a 50 veces el monto de la contribución recibida, omitida o alterada.

Las sanciones son los "dientes" de las regulaciones sobre el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, sirviendo como elementos disuasivos para las violaciones de dichas normas y promoviendo indirectamente la conformidad. En los países de la OCDE, las sanciones se extienden desde financieras hasta criminales y políticas. Los partidos pueden tener que pagar multas (en 74% de los países miembros), perder esos fondos ilegales al ser confiscados (44%) o perder subsidios públicos (47%) en casos de violación. Sanciones más severas incluyen cargos penales tales como prisión (en 71% de los países miembros), pérdida de cargos electivos (18%), pérdida del derecho a postularse en elecciones o incluso expulsión (21%) o suspensión (3%) del partido político.

Las sanciones tienen claramente un efecto disuasorio y promueven una mayor conformidad. En el Reino Unido, la Comisión Electoral (Electoral Commission) se esforzó por alentar a los partidos políticos a presentar oportunamente los informes financieros trimestrales y anuales. Sin embargo, en 2009, a la Comisión Electoral se le otorgó el poder de imponer sanciones civiles en forma de sanciones en dinero por violaciones a la Ley de Elecciones y Referéndums de los Partidos Políticos, incluida la falta de presentación de informes financieros dentro de los plazos reglamentarios. Desde 2010, las tasas de conformidad aumentaron al 93%. La figura 6.4 proporciona ejemplos de las tasas de conformidad en el Reino Unido con respecto a la entrega de declaraciones de cuentas anuales y presentaciones trimestrales de donaciones reportables por parte de los partidos políticos.

Figura 6.4. Tasas de conformidad en el Reino Unido, 2010-13



Fuente: UK Electoral Commission / OECD (2016), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, no se ha puesto a disposición ninguna financiación pública desde el lanzamiento previsto del programa de financiación pública en 2007. Por lo tanto, la ONPE no ha tenido ningún poder de sanción para alentar a los partidos políticos a cumplir con las normas de información financiera. Desafortunadamente, en los pocos casos en que la ONPE ha impuesto sanciones monetarias por contribuciones indebidas o contribuciones que exceden los límites máximos, nunca se cobraron multas. La nueva Ley 30414 de 2016 prevé implementar el programa de financiamiento público en 2017; si se logra y se mantiene en el tiempo, la ONPE volverá a disponer de este mecanismo para sancionar a los partidos políticos.

La práctica actual en el Perú con respecto a las sanciones y su aplicación envía un mensaje de impunidad a los partidos políticos. En Perú es necesario contar con un mecanismo claro de imposición legal para mejorar la conformidad y generar una disuasión efectiva para todos los actores políticos. Muchos organismos de gestión electoral tienen el poder de hacer cumplir sus propias sanciones, y esto podría ser considerado también para el Perú. Se ha observado que la propuesta para la Ley 30414

incluía originalmente un fortalecimiento de las sanciones y el poder de la ONPE, pero estos cambios no se han introducido.

Dado que los partidos políticos necesitan apoyo para cumplir con los reglamentos, la asistencia técnica podría fortalecerse a través de una capacitación adaptada y de guías fáciles de usar para los funcionarios de esos partidos

A fin de garantizar la conformidad, es crucial brindar apoyo a los partidos políticos para ayudarlos a cumplir con las regulaciones. Este es un ángulo que a menudo se descuida, pero que es muy necesario desde el punto de vista de los partidos políticos.

Los asociados de las entrevistas a nivel regional señalaron que una cuestión importante con respecto a la lucha entre los partidos políticos o la falta de voluntad para construir la capacidad interna necesaria para cumplir con las normas de financiación de las campañas, puede ser el producto de la falta de voluntad en asistir a sesiones de capacitación o la reticencia en acercarse a la ONPE en busca de asistencia por temores al escrutinio extra o el hallazgo de violaciones existentes. La ONPE puede ayudar a fortalecer la capacidad de los partidos proporcionando sesiones de capacitación periódicas a los funcionarios de los partidos locales y regionales. También podría organizar sesiones de preguntas y respuestas, lo que podría disipar los temores de represalias o investigaciones. Además, guías fáciles de usar y explicaciones de las expectativas y responsabilidades de los funcionarios de los partidos pueden apoyar a los mismos en la construcción de sus propias capacidades internas. La Comisión Electoral del Reino Unido elaboró una serie de guías para los funcionarios de los partidos con el fin de apoyar el desarrollo interno de sus capacidades (Recuadro 6.4).

Recuadro 6.4. Guía de la Comisión Electoral del Reino Unido para los partidos políticos

La Comisión Electoral del Reino Unido ofrece una guía paso a paso fácil de usar para los partidos políticos y el personal de campaña en una serie de manuales disponibles online. Cada manual contiene instrucciones fáciles de entender sobre actividades importantes de la campaña, tales como:

- responsabilidades del tesorero del partido
- cómo dar cuenta correctamente de las donaciones a una partido
- reglas para el gasto
- informar responsabilidades y plazos a cumplir

Además, el sitio web ofrece ejemplos de formularios electrónicos para el uso de las campañas, así como hojas de datos más detallados para situaciones o dilemas más complejos. La mayoría de los manuales tienen de 10 a 15 páginas, incluyendo diagramas y ejemplos. Los manuales pueden consultarse en el sitio web de la Comisión en www.electoralcommission.org.uk/i-am-a-party-or-campaigner/guidance-for-political-parties.

Fuente: OECD (2016), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>.

Una estrategia mejorada de desarrollo interno de capacidades podría, por ejemplo, adoptar la forma de algún tipo de órgano o unidad de apoyo paralelo dentro de la agencia de monitoreo enfocado en apoyar la conformidad. También podría adoptar la forma de un

espacio de diálogo entre las partes y los organismos de vigilancia, lo que facilitaría la observancia de las normas y permitiría comprender mejor dónde se encuentran los problemas y cómo podrían abordarse mejor. En la India, la Comisión Electoral implementó el Instituto Internacional de la India para la Democracia y la Gestión Electoral, con el fin de impartir capacitación sobre prácticas electorales para satisfacer las necesidades nacionales e internacionales. El Instituto constaba de cuatro componentes: 1) capacitación y desarrollo de capacidades; 2) educación electoral y participación cívica, 3) investigación, innovación y documentación; y 4) proyectos internacionales y colaboración técnica.

Se debe permitir a los ciudadanos registrar las sospechas de violaciones de las regulaciones de financiamiento de campañas a través de un mecanismo de denuncia específico

En el Perú, los ciudadanos reconocen abiertamente violaciones flagrantes de las regulaciones de financiamiento de campañas, particularmente a nivel local y regional. Estos ciudadanos vigilantes pueden proporcionar apoyo adicional a la ONPE en su papel de supervisión actuando como ojos y oídos en el terreno. Por ello, el Perú debería considerar la posibilidad de establecer un mecanismo mediante el cual los ciudadanos puedan alertar a las autoridades y, potencialmente, proporcionar apoyo probatorio de esas presuntas irregularidades.

Los mecanismos de denuncia de los ciudadanos también pueden contribuir a la identificación de malversaciones en el financiamiento de la política y promover una cultura de integridad. La presentación de denuncias es una forma de llamar la atención de los órganos de supervisión ante los problemas, y también de aumentar la presión sobre ellos para abordar estas cuestiones. Por lo tanto, las denuncias de los ciudadanos son fuentes de conocimiento y oportunidades para mejorar la regulación del financiamiento de la política en la búsqueda de un proceso receptivo de formulación de políticas. Por ejemplo, la India creó un centro de atención telefónica 24x7 y una unidad de seguimiento de denuncias en cada distrito. Un número de teléfono gratuito está ahora ampliamente difundido para que el público informe sobre las prácticas electorales corruptas. Por ejemplo, entre el 1 de marzo de 2011, alrededor de la fecha en que se anunciaron las elecciones de la asamblea de Tamil Nadu, y el 15 de mayo de 2011, dos días después de la votación, la Comisión Electoral de la India recibió un total de 3.159 llamadas, denunciando malas prácticas y exigiendo acción (Quraishi, 2014).

Propuestas de acción

El marco legal y regulatorio general para el financiamiento de la política en Perú es relativamente sólido. Sin embargo, aún quedan desafíos para implementar efectivamente partes de la ley sobre los partidos políticos, y se necesitan recursos y poder adicionales para que la ONPE pueda garantizar el cumplimiento adecuado de las normas y reglamentos existentes. Por último, la extensión adicional para apoyar el fortalecimiento interno de las capacidades de los partidos políticos y el conocimiento y conciencia del ciudadano complementaría el enfoque integral necesario para generar la transparencia en el sistema de financiamiento de la política.

Para fortalecer el sistema del financiamiento de la política en el Perú, la OCDE recomienda las siguientes acciones:

El marco normativo legal peruano para financiar partidos políticos y campañas

- El programa de financiación pública contenido en la Ley de Organizaciones Políticas debe contar con recursos suficientes y ser aplicado efectivamente.
- Con el fin de aumentar la confianza en los partidos políticos, el umbral actual para las donaciones anónimas podría ser prohibido o disminuido.

Aumento de la transparencia y la integridad y creación de capacidades

- La transparencia en la financiación privada debería incrementarse para permitir el escrutinio público de los financieros de las campañas; al mismo tiempo, el Perú debería llevar a cabo verificaciones aleatorias de las actividades de las campañas para evaluar mejor las actividades y gastos reales y detectar de manera más efectiva la financiación ilícita y no declarada.
- Considerando que los partidos dependen en gran medida de fondos privados, se podría alentar a los donantes privados a compartir la responsabilidad de fortalecer la integridad en el financiamiento de la política.
- Para prevenir de manera más efectiva el abuso de los recursos estatales por parte de los partidos políticos y en las campañas, el Perú debería aumentar el uso de la educación y la concientización.

Asegurar el cumplimiento

- El Perú debería fortalecer el poder de la ONPE para exigir documentos, materiales o testigos adicionales relacionados con los informes financieros, así como brindar los recursos humanos y técnicos necesarios para llevar a cabo investigaciones efectivas.
- Con el fin de asegurar una disuasión eficaz contra las actividades prohibidas y mejorar la conformidad, el Perú debería fortalecer las sanciones y mecanismos de imposición legal correspondientes.
- Dado que los partidos políticos necesitan apoyo para cumplir con los reglamentos, la asistencia técnica podría fortalecerse a través de una capacitación adaptada y de guías fáciles de usar para los funcionarios de esos partidos.
- Se debe permitir a los ciudadanos registrar las sospechas de violaciones de las regulaciones de financiamiento de campañas a través de un mecanismo de denuncias específico.

Referencias

- Acemoglu, D. and J.A. Robinson (2012), *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Publishers.
- Aguirre, D. (2015), Comisión de Narcopolítica menciona infiltración en fujimorismo y en el Apra, La Republica, 17 November, www.larepublica.pe/impres/politica/719031-comision-de-narcopolitica-menciona-infiltracion-en-el-fujimorismo-y-en-el-apra (consultado el 15 de Diciembre 2015).
- Casas-Zamora, K. (2013), *Dangerous Liaisons, Organized Crime and Political Finance in Latin America and Beyond*, The Brookings Institution, Washington, D.C..
- Committee of Ministers, Recommendation of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers' Deputies) <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183>.
- IDEA (n.d.), Political Finance Database, www.oldsite.idea.int/political-finance/.
- International IDEA (2003), Funding of Political Parties and Election Campaigns, www.idea.int/publications/funding_parties.
- Ley de Partidos Políticos, No. 28094, 1 November 2003, Lima, Peru, http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/Constitucin%20y%20Leyes1/LEY%20DE%20ORGANIZACIONES%20POL%20C3%8DTICAS_.pdf.
- OECD (2016), *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>.
- Quraishi, S. Y. (2014), *An Undocumented Wonder, The Making of the Great Indian Election*, Rupa Publications, New Delhi.
- Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidos, Resolución Jefatural No 060-2005-J/ONPE, 16 de marzo del 2005, www.educacionenred.pe/noticia/?portada=95497.
- Soldevilla, F.T. (2011), “El Financiamiento de los Partidos Políticos en el Perú, In: El Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina”. Mexico Df: Universidad Autonoma de Mexico, IDEA Internacional.

Capítulo 7

Establecer los fundamentos para un lobby íntegro y transparente en el Perú

El aumento de la transparencia en las actividades de lobby es una importante palanca política para restablecer la confianza del público en el gobierno. Basado en la Recomendación de la OCDE del Consejo sobre los Principios de Transparencia e Integridad en las actividades de lobby y las buenas prácticas de los países miembros de la OCDE, este capítulo analiza varios aspectos de la actual regulación peruana sobre el lobby con especial atención en el actual marco normativo de actividades de lobby formal, los riesgos de integridad relacionados y la conformidad e imposiciones legales de dichas normas. El examen de estos puntos permite evaluar y aclarar la validez de las medidas existentes. El capítulo provee un conjunto de recomendaciones para fortalecer el sistema y aumentar el nivel de conciencia y cumplimiento con las regulaciones de lobby en el Perú.

En el fundamento de la democracia está la idea de garantizar un acceso igualitario para la participación política de todos los ciudadanos. En el Perú, la participación política en general está garantizada por la Constitución de 1993 (Artículo 2), y regulada en detalle a través de diversas leyes y decretos, especialmente la Ley No. 26300, que estipula el derecho de los ciudadanos a participar y controlar los asuntos públicos mediante referéndums, iniciativas legislativas, remoción o revocación de autoridades y la demanda de rendición de cuentas. Sin embargo, estos mecanismos son en su mayoría unidireccionales en el sentido de que por lo general no proporcionan una plataforma para participar en la formulación y evaluación de decisiones públicas y políticas públicas.

A nivel regional, las normas son más precisas. Por ejemplo, la Ley No. 27867 de los gobiernos regionales identifica la participación (Art. 8.1) como uno de los principios más importantes; la institución responsable del desarrollo de políticas de participación ciudadana es el Consejo Regional. Asimismo, a nivel regional, el Consejo de Coordinación Regional asegura la coordinación entre una región y sus municipios; el 40% del Consejo debe estar formado por la sociedad civil. A nivel municipal, la Ley No. 27972 destaca la importancia de promover la participación, en particular en la planificación regional. Adicionalmente, la Ley No. 27783 establece las bases de la descentralización y prevé la creación participativa del presupuesto a nivel regional y local. Los detalles de estas bases se detallan en la Ley No. 28056 a partir de 2003 y su regulación a través del decreto no. 171-2003-EF.

Sin embargo, el nivel real de participación política depende no sólo de los mecanismos formales disponibles, sino también de la superación del dilema de la acción colectiva. Si las personas con intereses comunes no pueden unirse y organizarse en un grupo de interés, sus posibilidades de hacer oír su voz en los procesos de toma de decisiones políticas disminuyen. A su vez, los intereses empresariales y de élite suelen estar mejor organizados y disponen de más recursos y mejores conexiones con los tomadores de decisiones públicas. Esto puede conducir a decisiones políticas y administrativas sesgadas. Para garantizar igualdad de condiciones y mitigar el riesgo de influencias indebidas por parte de los grupos de interés, es importante promover la participación general y regular los grupos de gestión de intereses empresariales y privilegiados.

Ciertamente, el lobby constituye un hecho de la vida pública en todos los países y un aspecto importante de la democracia. Tienen el potencial de promover la participación democrática y pueden aportar valiosas ideas e informaciones a los tomadores de decisiones. La actividad de estos lobistas también puede facilitar el acceso de las partes interesadas a la elaboración y aplicación de políticas públicas. Sin embargo, la actividad del lobby es a menudo percibida como una actividad oscura de dudosa integridad, que puede resultar en una influencia indebida, competencia desleal y captura de políticas en detrimento de una formulación de políticas justas, imparciales y efectivas.

Este capítulo ofrece propuestas para mejorar las actuales regulaciones peruanas relativas al lobby. Es importante señalar que todas las propuestas de reforma directamente relacionadas con la ley y sus reglamentos deben tomarse con cautela, ya que el marco normativo del lobby no es en los hechos efectivo. Esto no es sólo el resultado de las debilidades legales e institucionales detectadas, sino que se relaciona más fundamentalmente con una cultura de lobby informal y una percepción negativa de las actividades de los lobistas en toda la sociedad peruana. Sin embargo, las siguientes recomendaciones apuntan a fortalecer el marco normativo existente sobre lobistas y su configuración institucional. Ellas favorecen la promoción de la transparencia en las actividades de lobby y sugieren formas de fomentar la conformidad con las imposiciones legales de las reglas del lobby. Para abordar las cuestiones más profundas, el capítulo se cierra con un conjunto de recomendaciones sobre la educación y concientización en el sector público, el sector privado y la sociedad en su conjunto con el fin

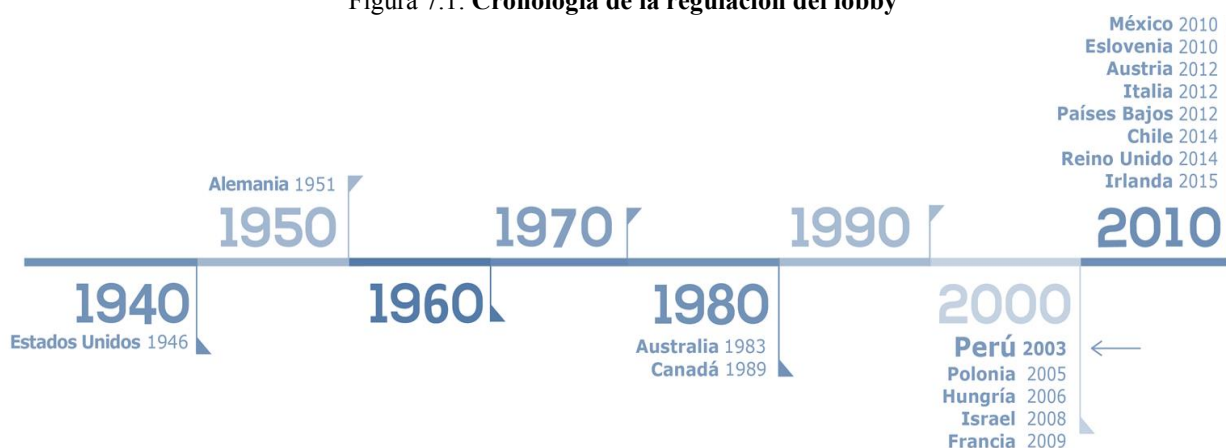
de iniciar un cambio de cultura y percepción a lo largo del tiempo y crear un ambiente en el cual las regulaciones formales de lobby comiencen a tener sentido.

El marco normativo institucional peruano sobre el lobby

El Perú fue un pionero en América Latina al introducir una Ley de Lobby, aunque actualmente sus reglamentos no son efectivos

A nivel internacional, existe evidencia de un consenso emergente sobre la necesidad de transparencia en las actividades de lobby. Dieciséis países miembros de la OCDE han introducido reglamentos sobre las actividades de lobby y otros están considerando hacerlo (Figura 7.1).

Figura 7.1. Cronología de la regulación del lobby



Fuente: OECD (2015a) Government at a Glance, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_gla-nce-2015-en.

El Perú fue pionero en América Latina cuando promulgó una ley que regula la gestión de intereses en la administración pública en el 2003. La Ley No. 28024 estableció instrumentos y obligaciones en un intento por aumentar la transparencia en el proceso de formulación de las políticas públicas peruanas. Abarca los poderes ejecutivo y legislativo y otros organismos y niveles de gobierno. Las actividades de lobby están reguladas por el decreto no. 099-2003-PCM. La Ley y su Reglamento establecen la definición amplia de lobistas, denominados "gestores de intereses" en la Ley: como cualquier persona física o jurídica que desarrolla acciones para fomentar intereses propios o de terceros en relación con las decisiones adoptadas por los funcionarios públicos. Los funcionarios públicos se definen ampliamente como cualquier funcionario público cuyas decisiones tengan un impacto económico, social o político de naturaleza individual o colectiva (Recuadro 7.1).

La Ley prevé que los grupos de presión que representan intereses de terceros deben registrarse oficialmente en la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) para poder realizar actividades de lobby. El registro tiene una validez de dos años y debe estar disponible en forma electrónica para facilitar su accesibilidad. Como mínimo, la Ley requiere el registro de los nombres de la persona o personas, la relación jurídica entre el lobista y el sector para el que realiza la actividad de gestión de intereses, una descripción general de las actividades de lobby, los funcionarios públicos a los que estas actividades se dirigen, una declaración en la que se indique que el lobista no tiene ningún conflicto de intereses o incompatibilidad que le impida llevar a cabo las actividades de lobby y otros requisitos estipulado en la reglamentación de la Ley.

Recuadro 7.1. Algunos elementos clave de la actual Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública del Perú

En el Perú, la Ley No. 28024 que regula la gestión de intereses en la administración pública. El Artículo 7 de la Ley define como gestor de intereses "a la persona natural o jurídica, nacional o extranjera, debidamente inscrita en el registro correspondiente, que desarrolla actos de gestión de sus propios intereses o de terceros, en relación con las decisiones públicas adoptadas por los funcionarios públicos comprendidos en el artículo 5 de la presente Ley".

Los artículos 2 y 4 de la ley definen los actos de gestión de interés y detallan su definición como "la comunicación oral o escrita, cualquiera sea el medio que utilice, dirigida por el gestor de intereses a un funcionario de la administración pública, con el propósito de influir en una decisión pública". En los términos de la Ley, "gestión de interés" significa "la actividad mediante la cual personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, promueven de manera transparente sus puntos de vista en el proceso de decisión pública, a fin de orientar dicha decisión en el sentido deseado por ellas. La gestión de intereses se lleva a cabo mediante actos de gestión. (...) Los funcionarios públicos se encuentran prohibidos de realizar actos de gestión por intereses distintos a los institucionales o estatales".

"Para efectos de esta ley, no se considera gestión de intereses:

- Las declaraciones, expresiones, testimonios, comentarios o similares realizados mediante discursos, artículos o publicaciones;
- La difusión de noticias o de otro material distribuido al público en general o difundido a través de cualquier medio de comunicación social;
- La información, por escrito o por cualquier otro medio susceptible de registro, proporcionada a la administración pública en respuesta a un requerimiento hecho por ella;
- La información brindada en cualquier medio de comunicación social en el marco del ejercicio de la libertad de expresión;
- Las afirmaciones, declaraciones, comentarios hechos en cualquier reunión pública, en el marco del ejercicio del derecho de la libertad de expresión, de opinión y de reunión;
- El libre ejercicio de la defensa legal y de la asesoría, dentro de lo previsto por el ordenamiento jurídico; y
- Otras gestiones similares que no conduzcan a la toma de decisión por parte de la administración pública".

Fuente: Ley No. 28024 (2003), Lima, Perú, <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/RelatAgenda/proapro.nsf/Pr oyectosAprobadosPortal/DB97D3D59E6DA2E305256DB1004D26EE>

De acuerdo con esta Ley, el lobista registrado debe presentar un informe cada seis meses sobre sus actividades tal como realizadas durante ese período. Como mínimo, el informe debe indicar el objeto de la actividad de lobby, los medios empleados y los funcionarios públicos contactados. Los funcionarios públicos que han estado en contacto con lobistas también tienen que informar sobre la información y el contenido de dichas actividades de gestión de intereses dirigidas a ellos. La Ley prohíbe a los funcionarios públicos recibir regalos o cualquier otro tipo de favores, donaciones, servicios o propuestas de trabajo en relación con

las actividades de lobby. Esto está en línea con el Código de Ética Peruano (Ley 27815 del Código de Ética de la Función Pública, ver Capítulo 3).

La Ley contiene una serie de disposiciones relativas a situaciones de conflicto de intereses e incompatibilidades que impiden actuar como una instancia de presión. Los funcionarios públicos no están autorizados a llevar a cabo actividades de lobby mientras desempeñan su cargo y durante los 12 meses posteriores a su salida del mismo. Otras exclusiones también incluyen: personas físicas y jurídicas que participan en órganos colegiados de la administración pública, propietarios y directores de medios nacionales o internacionales, así como familiares de funcionarios públicos, si la actividad de lobby se refiere a un área de competencia del funcionario público. Además, la ley contiene obligaciones del lobista que incluyen la observación de principios éticos, informar a las entidades responsables sobre sus actividades, denunciar cualquier violación de la Ley y mantener secreta la información clasificada como tal.

A pesar de una regulación formal relativamente fuerte, el Perú tiene obviamente dificultades con su implementación. Hasta la fecha, sólo cinco personas físicas y una persona jurídica se han registrado como lobistas de acuerdo a la Ley (sitio web de SUNARP, consultado el 9 de junio de 2016). Por lo tanto, la ley no es efectiva y no puede alcanzar su objetivo declarado. Se conocen deficiencias tanto en el marco normativo legal como en su implementación, y dichas debilidades ya han conducido a una propuesta de reforma (*Proyecto de Ley no. 1269/2011-CR*). Sin embargo, como ya se mencionó, es poco probable que los problemas en este ámbito puedan resolverse sólo con una reforma legal.

Las responsabilidades del registro y políticas de lobby podrían trasladarse a una fortalecida Autoridad Nacional para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública (ANTAI)

Actualmente, la SUNARP se encarga del proceso de registro y recepción de los informes semestrales sobre actividades de lobby. Estos informes deben ser enviados por la SUNARP a la *Contraloría General de la República (CGR)* para el control externo.

Sin embargo, las entrevistas realizadas en el Perú enfatizaron que la SUNARP no parece ser la institución adecuada para gestionar el registro de las actividades de presión. Se informó que en 2003, el poder legislativo decidió asignar la responsabilidad del registro a la SUNARP porque ninguna otra institución tenía experiencia con la gestión de este tipo de registros en ese momento. La SUNARP, de acuerdo a su Ley No. 26366, tiene el mandato de dictar las políticas y normas técnicas y administrativas relacionadas con los registros públicos, y es responsable de la planificación, organización, regulación, dirección, coordinación y supervisión de los registros y publicidad de las leyes y contratos en los registros públicos.

De acuerdo con el Artículo 2 de la Ley No. 26366, la actividad principal de la SUNARP es el registro de personas físicas y jurídicas y el registro de bienes muebles e inmuebles. Estas actividades requieren conocimientos y habilidades diferentes de aquellas necesarias para la gestión y el control del registro de las actividades de gestión de intereses. Un registro de actividades de lobby es el instrumento visible de una política que aborda cuestiones complejas relacionadas con el comportamiento de funcionarios públicos, lobistas y el sector privado. También se ocupa de los procesos legislativos, la elaboración de reglamentos técnicos y la ética pública en general. Parece sintomático que el portal de transparencia de la SUNARP (consultado el 20 de mayo de 2016) no se refiera a la Ley de Actividades de Presión Sectorial o a las siguientes resoluciones (013-2004-SUNARP / SN, 025-2013-SUNARP / SN).

En los países miembros de la OCDE, los órganos encargados de coordinar las estrategias y los mecanismos de actividades de lobby varían de un país a otro (ver Tabla 7.1). La tendencia general, sin embargo, es asignar la tarea a un organismo especializado y dedicado, como en Canadá, o a uno que supervise una gama más amplia de estándares de integridad, como en Eslovenia. De hecho, debido a que la actividad de lobby es generalmente un tema en la agenda general de transparencia y anticorrupción, varios países asignan esa tarea a las instituciones con una amplia experiencia de integridad (OCDE, 2014). No obstante, es evidente que ningún país de la muestra cubierta por la encuesta de la OCDE de 2013 sobre Reglas y Directrices de Actividades de Presión Sectorial, decidió encomendar esta tarea a su entidad de registros públicos.

Tabla 7.1. **Órganos de supervisión para el control de reglas y directrices relacionadas al lobby**

Órgano de supervisión	
Australia	Departamento del Primer Ministro y de Gabinete
Austria	Ministerio de Justicia y oficinas de la administración regional
Canadá	Oficina del Comisionado de Grupos de Presión
Francia	Director de ética de la Asamblea Nacional y del Senado
Alemania	Autoridades administrativas u Oficinas de la Fiscalía
Hungría	Asesores de integridad en cada agencia administrativa o ministerio
Italia	Unidad de Transparencia del Ministerio de Agricultura
México	Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, Presidente del Senado y la Contraloría Interna.
Polonia	Ministerio de Digitalización y Administración
Eslovenia	Comisión para la Prevención de la Corrupción de la República de Eslovenia
Estados Unidos	Oficina del Secretario de la Cámara de Representantes y el Secretario del Senado de los EE.UU. que implementan y administran la ley. Fiscalía de los Estados Unidos a cargo de las imposiciones legales.
Parlamento Europeo y Comisión Europea	Secretaría del Registro de Transparencia de la UE

Fuente: Encuesta de la OCDE sobre normas y directrices relativas a las actividades de presión sectorial (2013).

La propuesta de reforma mencionada anteriormente (Proyecto de Ley No. 1269/2011-CR) considera la transferencia del registro a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). El Decreto Legislativo 1353 de 2017 confirió a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) el mandato de regular el lobby. Sin embargo, el Decreto no está claro sobre las funciones exactas, y debiera ser revisado a la luz de las recomendaciones de este capítulo. En particular, una fortalecida ANTAI, como se recomienda en el capítulo 2, también podría ser responsable de coleccionar, supervisar y controlar el registro de gestores de interés, tener el poder para sancionar las violaciones de la Ley, así como desarrollar políticas para la aplicación del marco del lobby. De hecho, un anteproyecto de ley preveía anteriormente que la ANTAI sería un órgano autónomo, lo que tendría la ventaja de poner el registro fuera de cualquier interferencia política y así contribuir a aumentar la credibilidad del registro. El control externo del registro permanecería en la CGR.

El proceso de fortalecimiento de la independencia y del poder de la ANTAI, como se recomienda en el capítulo 2, ofrecería así la oportunidad de incorporar coherentemente este mandato específico así como las responsabilidades y poderes requeridos. También proporcionaría la oportunidad de discutir los desafíos y las oportunidades del lobby en general y cómo avanzar con las otras recomendaciones de la OCDE que se proporcionan en este capítulo.

Además, como se destacó en el Capítulo 2, el Perú debería utilizar el mecanismo de la CAN para garantizar la coordinación entre la ANTAI así fortalecida y la CGR, así como

para facilitar la incorporación de la regulación de las actividades de lobby a un marco de integridad y cooperación más amplio junto a otras iniciativas anticorrupción. Las medidas de integridad tales como la mejor gestión de los conflictos de intereses (ver el Capítulo 3), la financiación equilibrada de los partidos políticos las campañas electorales (ver el Capítulo 6) y la protección de los denunciantes (ver el Capítulo 4) complementan los reglamentos sobre el lobby y exigen la coordinación entre las diferentes entidades responsables.

Implementar y hacer cumplir el reglamento sobre el lobby

Considerando que no hay beneficios claros para que los lobistas se registren, el Perú debería introducir incentivos positivos reduciendo la carga administrativa del cumplimiento con el registro y la presentación de informes, eliminando la necesidad de proporcionar una constancia de la actividad de gestión de interés

Un registro de lobistas sólo puede ser funcional si dichos grupos realmente se registran. Que tan pocos lobistas se hayan registrado demuestra que existe un problema más profundo, más fundamental en el marco de este tipo de actividades en el Perú. De hecho, en Perú las actividades de lobby se llevan a cabo de manera informal (Mujica, 2014). Este sistema informal funciona a pesar de la limitada transparencia y su susceptibilidad a las prácticas corruptas. A su vez, según las entrevistas realizadas con el sector privado, el camino formal propuesto por el actual marco regulatorio peruano se presenta sólo con desventajas y costos, sin ningún beneficio claro.

La reducción de los costos de conformidad facilitando el proceso de registro y de presentación de informes o proporcionando beneficios a los lobistas registrados podría ser una buena opción para el Perú. Si bien es improbable que tales incentivos positivos eviten las prácticas poco éticas y la influencia indebida, pueden, sin embargo, establecer incentivos para que los "buenos" lobistas declaren formalmente sus actividades y contribuyan a alentar una cultura de lobby transparente y formal a lo largo del tiempo.

Por un lado, el Perú debería esforzarse por disminuir la carga del registro y la presentación de informes. Si bien el sector privado del Perú se queja de trámites burocráticos, la regulación peruana no parece ser particularmente pesada en comparación con las prácticas internacionales (OCDE, 2014). Sin embargo, un proceso de registro en línea y un sistema electrónico de presentación de informes, como en Austria, Canadá, Eslovenia y Estados Unidos, podrían facilitar el proceso administrativo para los lobistas. Además, el registro solicita los nombres de los funcionarios públicos a los que se dirigirán las actividades de presión (Art. 13) Este requisito parece difícil de cumplir en la práctica dada la alta tasa de rotación en la administración pública peruana y, por lo tanto, no se puede cumplir con mucha cautela. El Perú debe considerar cambiar este requisito y pedir el nombre del departamento u organismos gubernamentales que probablemente serán contactados, como es el caso en Canadá, Eslovenia y los Estados Unidos.

Asimismo, la regulación de la Ley en decreto no. 099-2003-PCM especifica el procedimiento de acreditación del acto de gestión de interés según lo estipulado en la Ley de acuerdo al Artículo 5 (constancia). Esta prueba contiene detalles sobre el funcionario público, el lobista y otras personas presentes durante la reunión, fecha y hora de la reunión, el motivo y el objetivo de la ley de grupos de presión y debe ser firmado tanto por el funcionario público como el lobista. La constancia se aplica tanto a los lobistas profesionales como a los lobistas que actúan en su propio interés, pero no necesitan ser firmada. Además, el lobista tiene que solicitar que la constancia se incorpore al registro

dentro de los diez días hábiles siguientes a la reunión. Aunque el requisito de la constancia es comprensible, ya que trata de dejar evidencia concreta documentada de cada acto de gestión de interés, parece poco realista dado el contexto peruano, fácil de eludir, y duplica los informes de actividades de lobby y la idea del registro de visitas online que se describe a continuación. Por lo tanto, el Perú tal vez desee considerar eliminar este requisito, ya que puede ser percibido como altamente formal y burocrático, disuadiendo el cumplimiento tanto por parte del funcionario público como del lobista y sin agregar un medio efectivo de control.

Por otro lado, ciertos sistemas ofrecen a los lobistas ventajas prácticas para cumplir con las reglas. En Francia, por ejemplo, los lobistas tienen acceso a la Asamblea Nacional y al Senado sólo si están registrados. Los Parlamentos holandés, alemán y europeo han establecido prácticas similares (OCDE, 2014). Cabe señalar, sin embargo, que tales incentivos son de poco valor en un contexto informal en el que las reuniones tienen lugar fuera de los edificios gubernamentales, como es probable que ocurra en el contexto peruano. Además, más de la mitad de los lobistas encuestados en nueve países por la OCDE (51%) respondieron que las recompensas o incentivos no son eficaces para fomentar el cumplimiento de las reglas de lobby o códigos de conducta (OCDE, 2014). Dada la sensibilidad de la cuestión y la amplia percepción negativa del lobby en el Perú, se debe prestar especial atención a cualquier intento de proporcionar beneficios a los lobistas, ya que esto podría percibirse como un favorecimiento indebido de los intereses empresariales por sobre el interés público.

El poder de sanción podría darse a una ANTAI fortalecida, que debe asegurar su aplicabilidad para todos los funcionarios públicos; al mismo tiempo, el Tribunal Administrativo Especial aún no implementado, previsto en la Ley, podría incorporarse al Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Además de los incentivos positivos previstos para el cumplimiento de la normativa, deben preverse sanciones efectivas. Las infracciones a la Ley y sus reglamentos se relacionan principalmente con los procedimientos de registro, prueba de constancia y los informes de actividades de presión, y pueden aplicarse tanto al lobista como a los funcionarios públicos involucrados.

Con respecto a las sanciones aplicables a un lobista, el Artículo 41 del reglamento enumera un conjunto de infracciones, calificadas como severas, muy graves, graves o menores, y las sanciones correspondientes. Según la gravedad de la infracción incurrida, las sanciones van desde advertencias escritas, multas monetarias y suspensiones de la licencia de lobby, hasta la cancelación de dicha licencia y la descalificación permanente. La SUNARP también transfiere los informes de actividades de lobby a la CGR encargada del control externo sobre las operaciones o acciones emprendidas por los funcionarios públicos en relación a la información proporcionada en los informes de actividades de gestión de interés. Todas las sanciones previstas por la Ley tienen que ser impuestas aunque la infracción implique una responsabilidad civil o penal; si es así, el caso también se transmitirá a las autoridades responsables.

Cuando una infracción se relaciona con el proceso de registro, la SUNARP debe aplicar la sanción indicada. Otras infracciones son aplicadas por la autoridad de la institución a la cual pertenece el funcionario público involucrado en la actividad de presión. Sin embargo, la delegación al ministro de medio ambiente, por ejemplo, de la tarea de sancionar a un lobista o a un funcionario público, significa que si la actividad de

lobby ha sido dirigida al propio ministro, el ministro tendría que sancionar al lobista con quien interactuó. Dado que las actividades de lobby son a menudo dirigidas a los niveles más altos de autoridad para influir eficazmente en el proceso de toma de decisiones, este procedimiento parece difícil de implementar en la práctica. Un Tribunal Administrativo Especial (TAE), un órgano creado por la Ley pero nunca implementado, es el segundo y último recurso de apelación.

Parece sintomático que, si bien existe una sanción severa por "actuar como un lobista sin ser registrado", las entrevistas con una serie de partes interesadas peruanas indicaron que la mayoría de las actividades de lobby se llevan a cabo de manera informal por lobistas no registrados. Según los datos compilados para este estudio, ninguna sanción ha sido aplicada. Una vez más, para que las sanciones sean eficazmente disuasivas y tengan efectos preventivos, en primer lugar deben existir lobistas registrados y activos, lo que no es todavía el caso en el Perú y refleja problemas más profundos, como ya se mencionó anteriormente.

A su vez, el Artículo 22 de la Ley estipula que los funcionarios públicos son sancionados de acuerdo con las recomendaciones emitidas por los órganos del Sistema Nacional de Control (SNC, ver Capítulos 5 y 8), es decir, en este caso la CGR. El Artículo 5 de la Ley enumera a los funcionarios públicos a los que se aplica la Ley de Grupos de Presión Sectorial, y la lista incluye a todos los niveles de funcionarios con poder de decisión, incluyendo el Presidente de la República, congresistas, ministros y funcionarios públicos locales electos.

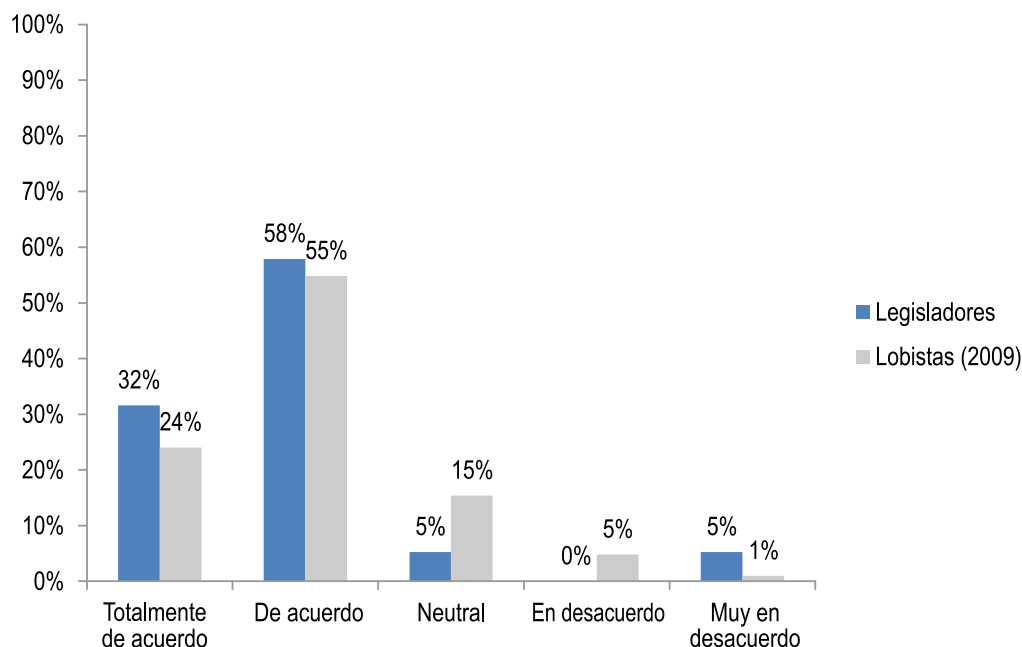
Para garantizar un sistema viable de sanciones en el marco de las actividades de presión, el Perú debería considerar la revisión del Título VI de la Ley 28024 para asegurar la coherencia con los actuales regímenes disciplinarios de todos los funcionarios públicos, incluyendo ministros y funcionarios electos a nivel local y central. Como ya se recomendó anteriormente, el poder de aplicar las sanciones podría ser garantizado legalmente por una ANTAI fortalecida e independiente. La ANTAI tendría que coordinar estrechamente con la Contraloría General y con el Congreso.

Promover la transparencia en las actividades de lobby

Debe garantizarse un acceso fácil y transparente al registro y a los resúmenes de los informes de lobby a fin de reducir los problemas reales o percibidos de tráfico de influencias; el Perú tendrá que encontrar un nivel operable de divulgación pública para equilibrar los derechos de privacidad y de acceso a la información

De acuerdo con entrevistas realizadas en el Perú, las actividades de presión son ampliamente percibidas como corruptas. Al menos en parte, los ciudadanos no confían en las actividades llevadas a cabo por los grupos de presión debido a la falta de transparencia en estos procesos. De hecho, existe consenso entre lobistas y legisladores encuestados por la OCDE en 2013 sobre la necesidad de transparencia (Figura 7.2); el 55% de los lobistas estuvo de acuerdo y el 24% estuvo totalmente de acuerdo en que la transparencia del lobby ayudaría a reducir los problemas reales o percibidos debidos al tráfico de influencia por parte de los lobistas (OCDE, 2014).

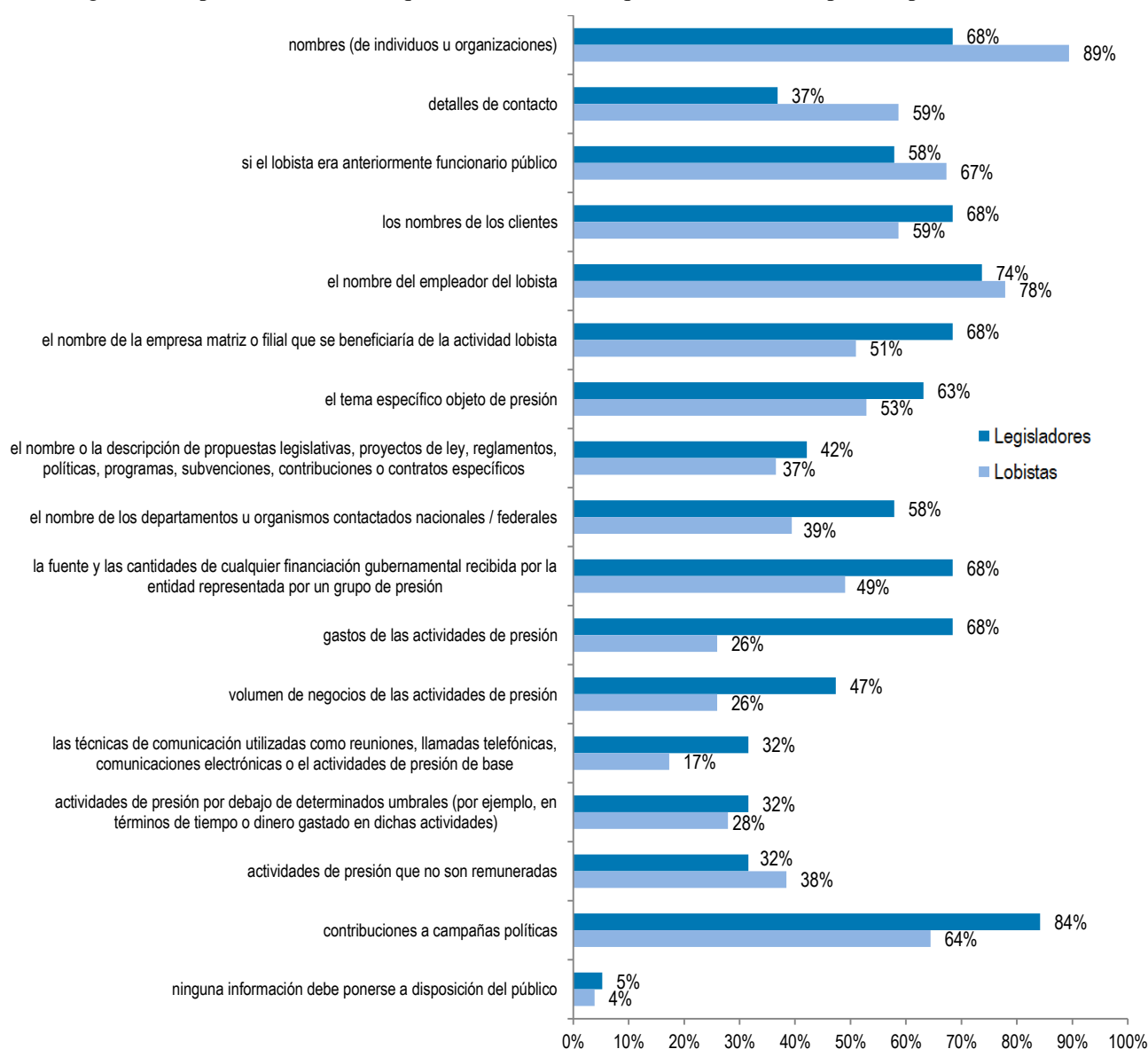
Figura 7.2. La transparencia en las actividades de lobby ayudaría a aliviar los problemas reales o percibidos del tráfico de influencias



Fuentes: OECD Survey on Lobbying for Lobbyists (2013); OECD Survey on Lobbying (2009); OECD Survey on Lobbying for Legislators (2013).

En teoría, la SUNARP está obligada a publicar en su sitio web la siguiente información: la lista de lobistas registrados, los resúmenes de los informes semestrales presentados a la SUNARP, el reglamento de registro y legislación pertinente. Sin embargo, una vez que el registro esté operativo, el Perú debe encontrar un nivel viable de divulgación pública; algunas estadísticas sobre lobistas y un enlace a los informes también podrían formar parte de la plataforma de información recomendada en el Capítulo 2. La Figura 7.3 muestra las opiniones de los legisladores y lobistas sobre los tipos de información que consideran que deben estar disponibles al público. Es interesante notar que los legisladores consideran que los gastos de lobistas deben ser divulgados públicamente, mientras que los lobistas parecen no gustar de esta idea. De la encuesta parece surgir que hay más o menos consenso entre los lobistas y los legisladores que la información sobre el nombre de los lobistas, el nombre del empleador del lobista y las contribuciones a las campañas políticas deben ser divulgadas públicamente.

Figura 7.3. Tipos de información que los lobistas creen que debería estar disponible públicamente



Nota: A los encuestados se les hizo la siguiente pregunta: "¿Cuáles de los siguientes tipos de información, usted cree que deberían hacerse públicos, por ejemplo, a través de un registro?"

Fuente: OECD Survey on Lobbying for Lobbyists (2013); OECD Survey on Lobbying for Legislators (2013).

Por último, el Perú debe procurar garantizar que cualquier información que se haga pública en el futuro debe ser fácilmente accesible. Facultar a la institución cuyo mandato central será asegurar el cumplimiento de la Ley Peruana de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2003 (Ley no. 27806) podría ser un paso en la dirección correcta.

El Perú ha avanzado en el aumento de la transparencia de la interacción entre los actores públicos y del sector privado a través de otras normas complementarias y podría continuar en este camino optimizando los Portales de Transparencia y su uso

Si bien el Artículo 7 de la Ley sobre el lobby en el Perú proporciona una definición amplia del lobista como se expuso más arriba, el Artículo 8 introduce una distinción entre los lobistas que actúan en nombre de sus intereses personales y los lobistas que actúan a favor de terceros a cambio de algún tipo de compensación. Estos últimos son llamados "gestores profesionales" en la Ley.

Esta distinción es importante, ya que sólo los gestores profesionales que representan a los intereses de terceros deben registrarse (Art. 12) y presentar informes semestrales sobre sus actividades (Art. 14). Esto se ajusta a las prácticas de la OCDE (ver el recuadro 7.2). Sin embargo, el 62% de los grupos de presión encuestados en el estudio de 2013 de la OCDE respondió que las actividades de lobby que no son remuneradas deben estar cubiertas por las reglas y directrices de lobby.

Recuadro 7.2. Las reglas de lobby generalmente se aplican solamente a los lobistas pagos

Los países miembros de la OCDE adoptan dos enfoques principales para definir el alcance de las reglas y directrices de actividades de presión. Ellos definen ya sea "lobista" o "lobby". Cuando los países definen las actividades de presión pero no los lobistas, a menudo se considera a un lobista como una entidad o individuo que lleva a cabo una actividad que coincide con la definición legal de "lobby".

Los reglamentos de actividades de presión canadiense, francés, alemán y polaco no contienen ninguna definición específica de lobista. En su lugar, como en la Ley de Actividades de Presión de Canadá, se exige que las personas se registren como lobistas si se les paga para comunicarse con los titulares de cargos públicos en nombre de un cliente o empleador con respecto a una serie de asuntos enumerados. En otras palabras, se definen comportamientos y acciones, pero no los lobistas en sí mismos.

El artículo 4 (15) de la Ley de Integridad y Prevención de la Corrupción de Eslovenia define a un "lobista" como 1) cualquier persona que ejerce presión e ingrese en el registro de lobistas; 2) una persona que ejerce actividades de presión y está empleada por un grupo de interés y ejerce presión en su nombre; o 3) una persona que es representante elegido o legítimo de ese grupo de interés.

En los Estados Unidos, la Sección 3 (10) de la Ley de Divulgación de Actividades de Presión (1995) define a un lobista como: "Toda persona contratada o retenida por un cliente para recibir compensación financiera o de otra índole, por servicios prestados que incluyen más de un contacto como lobista, que no sea un individuo cuyas actividades de presión representen menos del 20 por ciento del tiempo dedicado a los servicios prestados por dicho individuo a dicho cliente durante un período de seis meses". La definición difiere al nivel estatal en los Estados Unidos. En California, por ejemplo, la Sección 82039 (1) de la Ley de Reforma Política (2013) define a un lobista como: "Toda persona que recibe dos mil dólares o más en concepto de remuneración en un mes calendario, que no sea el reembolso por gastos razonables de viaje o cuyas principales funciones como empleado son: comunicarse directamente o a través de sus agentes con cualquier funcionario estatal electivo, funcionario de agencia o funcionario legislativo con el fin de influir en medidas legislativas o administrativas".

En Austria, el párrafo 4 de la Ley de Transparencia de la Representación de Intereses y Actividades de Presión de 2013 (Lobbying- und Interessensvertretungs-Transparenz Gesetz - LobbyG) define a un lobista como una persona que ejerce una actividad de lobby como órgano, empleado o contratista de una empresa o grupo lobistas. Una empresa de lobby se define como una empresa cuyo objeto social incluye la adquisición y ejecución de un trabajo de lobby, aunque no se pretenda que sea permanente.

Fuente: OECD (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214224-en>.

De hecho, como se informó durante la misión de la OCDE, es más probable que los funcionarios públicos peruanos sean abordados por inversores o dueños de empresas. Pero estos "gestores no remunerados que actúan en nombre de sus propios intereses", aunque forman parte de la definición general provista por la Ley, no están cubiertos por el reglamento en el sentido de que no necesitan registrarse o proporcionar informes sobre sus actividades de lobby. Por lo tanto, incluso en el caso de una Ley vigente sobre el registro de lobby, una gran parte de las actividades de lobby permanecerían fuera del punto de vista del escrutinio público.

Esta brecha, así como el bajo nivel de imposición legal y la limitada eficacia de la Ley en general, podrían compensarse en parte por el aumento de la transparencia en la administración pública en general. Por ejemplo, la resolución ministerial no. 203-2012-PCM introdujo el *Registro de Visitas online* como parte de los *Portales de Transparencia Estándar* online establecidos por el Decreto no. 063-2010 - PCM. El objetivo de esta Resolución era aumentar la transparencia y facilitar el escrutinio público con respecto a los visitantes de las oficinas de la administración pública. El registro debe exhibir el número de visita, la hora de entrada, el nombre y número de identificación del visitante, el motivo de la visita, el nombre, cargo y cargo del funcionario visitado, así como el momento de la salida.

Aunque no está explícitamente relacionada con la Ley de lobby, esta disposición ayuda a equilibrar las posibilidades de los lobistas "profesionales" registrados y los lobistas que representan sus propios intereses aumentando la transparencia de las relaciones de la administración pública con los participantes externos. El Perú debería considerar seguir promoviendo los Portales de Transparencia Estándar como un medio para permitir el escrutinio público sobre interacciones entre funcionarios públicos, grupos de interés y particulares. Para ello, el instrumento podría ser ajustado y se podría proporcionar más información sobre la existencia de esta herramienta y cómo utilizarla eficazmente a los fines del control social.

Por último, vale la pena mencionar que actualmente no existe ninguna guía más allá del Código de Ética para funcionarios públicos sobre cómo tratar las reuniones con lobistas tanto profesionales como privados. Por lo tanto, la cuestión podría ser parte integrante de la capacitación sobre ética pública y gestión de conflictos de interés, como se discute en general en el Capítulo 3; la siguiente sección ofrece un conjunto de prácticas y recomendaciones sobre la concientización y la capacitación específica para el sector público y privado y para los ciudadanos.

Generando consciencia y desarrollando capacidades

Para empezar a cambiar la percepción pública negativa respecto al lobby, el Perú debería llevar a cabo campañas públicas que explicaran el papel de un lobby transparente y el valor de su regulación

Aunque se les llama oficialmente "gestores de intereses", los lobistas son percibidos generalmente como corruptos por la población en general. Mientras esto siga siendo cierto, es improbable que la regulación peruana de actividades de lobby llegue a ser efectiva, incluso si se implementan todas las recomendaciones presentadas en las secciones anteriores. Los lobistas, incluso los que trabajan éticamente, no quieren caer bajo la sospecha generalizada de corrupción y, por lo tanto, seguirán trabajando informalmente.

Uno de los mayores desafíos para hacer cumplir las regulaciones de los lobistas en el Perú es cambiar la percepción de las actividades de lobby. Deben hacerse esfuerzos para garantizar

que se realicen de manera transparente y con integridad. Deben tomarse medidas para cambiar la percepción peruana de los lobistas; esto puede lograrse con un mecanismo de supervisión funcional. También deben hacerse esfuerzos dirigidos a la concientización de la ley y su relevancia para asegurar un proceso democrático de toma de decisiones. Los ciudadanos verán entonces que las actividades de lobby formales y reguladas son preferibles al status quo, donde todas las actividades de lobby son informales y altamente propensas a prácticas poco éticas.

Se podría lanzar una campaña pública para contrarrestar la imagen negativa de esta actividad y para promover la idea de actividades de lobby controladas aunque no prohibidas. El ciudadano promedio debe ser capaz de distinguir a los lobistas que se basan en la corrupción y tráfico de influencias de aquellos que abogan por intereses privados de manera profesional y utilizan procedimientos legítimos que preservan la imparcialidad y autonomía del gobierno. Medidas tales como un sitio web dedicado, vídeos de YouTube o boletines dirigidos podrían ser adoptadas para alentar a los miembros de la sociedad peruana a aceptar las actividades de lobby como un elemento importante de la democracia.

Irlanda promulgó la Ley de Regulación de Actividades de Lobby en septiembre de 2015, que establece las reglas para el registro de los lobistas y presentación de informes de las actividades. Antes de la entrada en vigor de la Ley, la Comisión de Normas de la Oficina Pública de Irlanda adoptó una serie de medidas para aumentar la concientización sobre la reglamentación de las actividades de presión (recuadro 7.3). Desde noviembre de 2015, existen 556 organizaciones / individuos lobistas registrados.

Recuadro 7.3. Apoyar un cambio cultural hacia la regulación de las actividades de lobby en Irlanda

La Comisión de Normas de la Oficina Pública estableció un grupo consultivo de partes interesadas tanto en el sector público como privado para ayudar a garantizar una planificación y aplicación eficaces de la Ley. Este foro ha servido para reportar las comunicaciones, los productos de información y el desarrollo del registro online.

Se llevó a cabo un proceso de reclutamiento competitivo para nombrar un jefe de la regulación de las actividades de lobby. El Jefe del Regulación de las Actividades de Lobby es responsable de supervisar el nuevo sistema de Irlanda para el registro y hacer públicas las actividades de lobby. En el caso de Irlanda, se nombró un ex Director de la Oficina del Comisionado de Ética y Conflictos de Intereses de Canadá como primer director.

La Comisión también desarrolló una estrategia de comunicación y divulgación para aumentar la consciencia y la comprensión del régimen. Desarrolló y publicó directrices y recursos de información en el sitio web para asegurarse de que el sistema es bien entendido. Estos materiales incluyen un folleto de información, directrices generales sobre la Ley y directrices específicas para funcionarios públicos designados y funcionarios electos.

La Comisión lanzó una campaña de concientización más específica por correo postal y envió una carta e información a más de 2,000 organismos identificados que potencialmente realizan actividades lobistas.

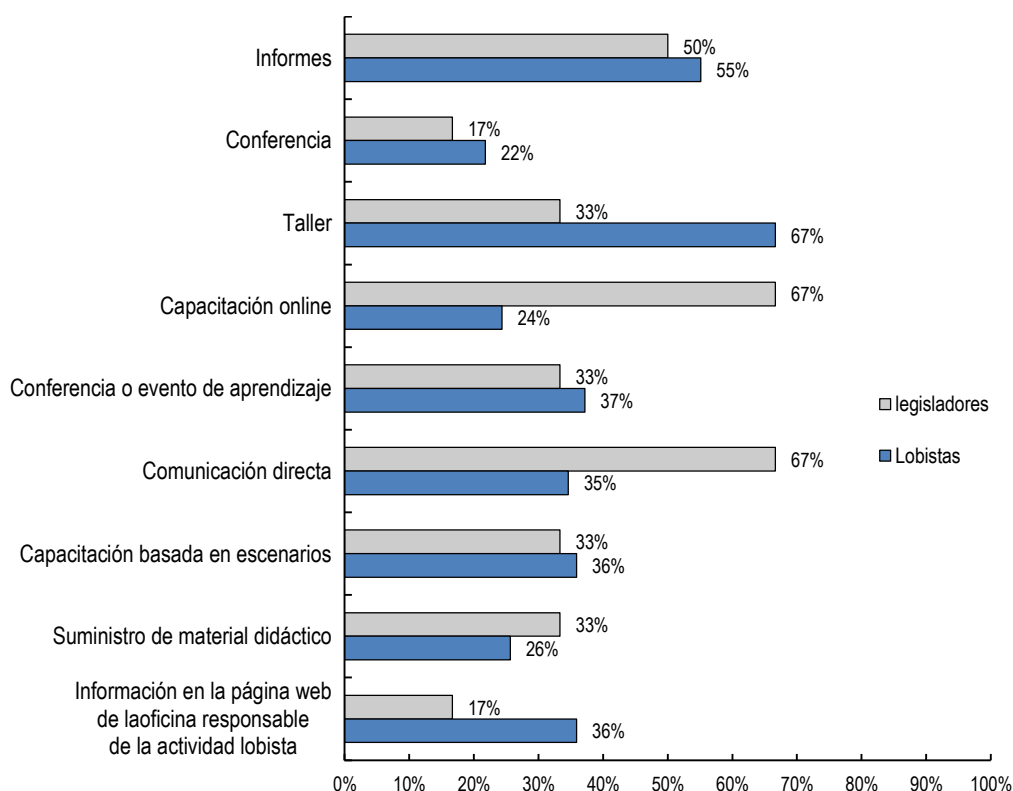
El sitio web fue desarrollado para contener información útil sobre cómo determinar si una actividad constituye una actividad lobista a los fines de la Ley. (Prueba de tres pasos: www.lobbying.ie/help-resources/information-for-lobbyists/am-i-lobbying/) También se agregaron videos instructivos al sitio (www.youtube.com/watch?v=cLZ7nwTI5rM).

Fuente: Lobbying.ie, www.lobbying.ie/.

Se podrían proporcionar actividades de concientización y capacitación específica sobre acciones lobistas tanto para los funcionarios públicos como para el sector privado

Más allá de la necesidad de concientizar a los ciudadanos en su conjunto, los funcionarios públicos y el sector privado deben recibir capacitación en relación a los reglamentos de actividades de lobby y sus respectivas responsabilidades. Cuando los lobistas y los legisladores fueron consultados en la Encuesta sobre Actividades de Lobby de la OCDE en 2013 sobre cuáles eran las maneras más eficientes de aprender acerca de las reglas y directrices de actividades de lobby, estándares de integridad y herramientas de transparencia, sus respuestas variaban (Figura 7.4). Los lobistas creían que los talleres y las sesiones informativas eran los métodos más eficientes. Los legisladores optaron por la comunicación directa, capacitación en línea y sesiones informativas.

Figura 7.4. Eficacia percibida de las diversas medidas de concientización



Fuente: OECD Survey on Lobbying for Lobbyists (2013), OECD Survey on Lobbying for Legislators (2013).

La mayoría de los países con reglas y directrices para el lobby buscan educar a los funcionarios públicos sobre cómo mejorar su comprensión y conformidad. Aunque las herramientas educativas incluyen actividades de concientización y capacitación que varían de un país a otro, generalmente incluyen las prácticas básicas de distribuir las reglas a los funcionarios públicos cuando toman posesión del cargo, poniéndolas disponibles en línea o dando consejos en respuesta a dudas o preguntas (Tabla 7.2).

Tabla 7.2 Prácticas en los países miembros de la OCDE para promover la concientización y desarrollar las capacidades de los funcionarios públicos en cuanto a las reglas y directrices de lobby

	Difusión inicial de normas / directrices a los funcionarios públicos al asumir el cargo		Actualizaciones proactivas sobre cambios en las reglas / directrices		Garantizar la disponibilidad en línea de normas / directrices para el acceso de funcionarios públicos		Provisión de capacitación a funcionarios públicos, incluyendo ejemplos de situaciones concretas y cómo se abordaron		Prestación de asesoramiento oficial cuando los funcionarios públicos tienen dudas o preguntas sobre las normas / directrices		El gobierno no está promoviendo la concientización o educando a los funcionarios públicos sobre las reglas / pautas de actividades lobistas	
	Funcionarios del Poder Ejecutivo	Funcionarios del Poder Legislativo	Funcionarios del Poder Ejecutivo	Funcionarios del Poder Legislativo	Funcionarios del Poder Ejecutivo	Funcionarios del Poder Legislativo	Funcionarios del Poder Ejecutivo	Funcionarios del Poder Legislativo	Funcionarios del Poder Ejecutivo	Funcionarios del Poder Legislativo	Funcionarios del Poder Ejecutivo	Funcionarios del Poder Legislativo
Austria	○	○	●	●	●	●	○	○	●	●	○	○
Canadá	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●	○	○
Francia	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	●	●
Alemania	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○
Hungría	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Italia	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	●	●
México	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	●	●
Polonia	○	●	○	●	○	●	○	○	○	○	●	○
Eslovenia	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○
Estados Unidos	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○
Total OCDE10												
● Sí	4	5	5	6	6	6	4	3	6	5	4	4
○ No	6	5	5	4	4	4	6	7	4	5	6	6

Nota: Para Italia, las respuestas se refieren al sistema puesto en marcha por el Ministerio de Agricultura

Fuente: OECD Survey on Lobbying Rules and Guidelines (2013).

En el Perú, en lo que respecta a los funcionarios públicos, en la actualidad no existe capacitación específica sobre cómo abordar las actividades de lobby. Las entrevistas mostraron que la consciencia entre los funcionarios públicos sobre la existencia de la Ley de gestión de intereses es bastante baja. Si bien cada nuevo empleado público en el Perú tiene derecho a recibir una inducción, una orientación necesaria sobre la política institucional, una presentación de sus derechos, obligaciones y deberes en la Ley Marco de Empleo Público (Ley 28175) y la nueva Ley de Servicio Público (Ley no. 30057), en el Capítulo 3 se esbozó una falta general de capacitación y orientación sistemática sobre la ética pública y la gestión de los conflictos de interés en general. Por lo tanto, el Perú debería considerar comenzar a crear consciencia sobre las actividades lobistas y la participación política en general entre los funcionarios públicos e integrar directrices explícitas y módulos de capacitación sobre cómo tratar las reuniones con lobistas. Dicha capacitación podría estar dirigida específicamente a funcionarios públicos de alto nivel con poder de decisión que pudieran ser abordados por los lobistas.

Adicionalmente, el Perú debería considerar la posibilidad de organizar sesiones informativas y talleres para el sector privado y asociaciones empresariales con el fin de concientizar sobre los beneficios de las actividades lobistas formales y las regulaciones en vigor. Dado que el sector privado es parte integrante de la CAN, dicha plataforma sería adecuada para iniciar discusiones sobre cómo llegar efectivamente al sector privado.

Concretamente, el Perú debería concientizar el valor de la autorregulación complementaria dentro del sector privado y debería alentar a las empresas a asumir su parte de la responsabilidad en el fortalecimiento de la integridad

Si bien los gobiernos tienen la responsabilidad principal de establecer normas claras de conducta para los funcionarios públicos que puedan ser presionados; los lobistas y sus clientes también comparten el deber de no ejercer una influencia ilícita y cumplir con las normas profesionales de conducta en el transcurso de sus ocupaciones.

Por lo tanto, el Perú debería considerar promover la consciencia de que el sector privado es corresponsable en la promoción de los principios de buena gobernanza. Para ello, debería comportarse con integridad y honestidad con los funcionarios públicos y debería proporcionar información confiable y precisa. En particular, los lobistas deben evitar los conflictos de interés en relación con los funcionarios públicos y los clientes que ellos representan. Por ejemplo, deben negarse a representar intereses en conflicto o en competencia.

Una vez más, la CAN podría utilizarse para promover debates sobre la importancia de la autorregulación adicional del sector privado con respecto a las actividades de lobby. Los elementos importantes de la autorregulación para las empresas privadas individuales son garantizar que: 1) el personal pertinente asignado para llevar a cabo actividades de lobby tenga una buena comprensión de la interacción transparente, responsable y, por tanto, profesional; y 2) se hayan implementado procesos y procedimientos precisos y consistentes para una interacción transparente con las autoridades y organizaciones con el fin de tranquilizar al público comunicando que las actividades de lobby se realizan de forma profesional y dentro de altos estándares. Un ejemplo es el banco francés BNP Paribas, que ha adoptado una "carta de derechos de representación responsable ante las autoridades públicas" (Recuadro 7.4).

Recuadro 7.4. Carta de derechos del BNP Paribas para la representación responsable ante las autoridades públicas

En diciembre de 2012, BNP Paribas publicó su carta derechos de representación responsable ante las autoridades públicas. Esta carta se aplica a todos los empleados de todos los países y a todas las actividades realizadas en todos los países en los que opera el BNP Paribas. El BNP Paribas fue el primer banco europeo en adoptar una carta de derechos interna para sus actividades como grupo de interés.

La carta contiene una serie de compromisos de integridad, transparencia y responsabilidad social. Bajo los términos del compromiso de integridad, la carta establece que:

"El Grupo BNP Paribas deberá:

- cumplir con los códigos de conducta y las cartas de las instituciones y organizaciones ante las cuales realiza actividades de representación pública
- actuar con integridad y honestidad con las instituciones y organizaciones ante las cuales realiza actividades de representación pública
- prohibir ejercer una influencia ilegal y obtener información o influir en las decisiones de manera fraudulenta
- no alentar a los miembros de las instituciones y organizaciones ante las cuales realiza actividades de representación pública a infringir las normas de conducta que les son aplicables, particularmente en lo referente a conflictos de interés, confidencialidad y cumplimiento de sus obligaciones éticas

Recuadro 7.4. Carta de derechos del BNP Paribas para la representación responsable ante las autoridades públicas (continuación)

- velar por que el comportamiento de los empleados afectados por dicha carta se ajuste al Código de Conducta y a las normas internas relativas a la prevención de la corrupción, los regalos e invitaciones."

Además, los empleados del BNP Paribas y cualquier consultor externo que pueda ser contratado deben informar a las instituciones y organizaciones con las que están en contacto sobre quiénes son y a quiénes representan. El banco también se ha comprometido a publicar sus posiciones centrales de forma pública en su sitio web. El BNP Paribas ofrece a los empleados correspondientes una formación regular en las mejores prácticas en actividades de representación pública.

Fuentes: BNP Paribas (2012a), *Annual Report 2012*, <http://annualreport.bnpparibas.com/2012/ra/index.html#0>; BNP Paribas (2012b), *BNP Paribas charter for responsible representation with respect to the public authorities*, www.bnpparibas.com/sites/default/files/ckeditor-upload/files/PDF/Nous%20Connaitre/Banque%20Responsable/Charter%20representation%20BNPP_UK.pdf.

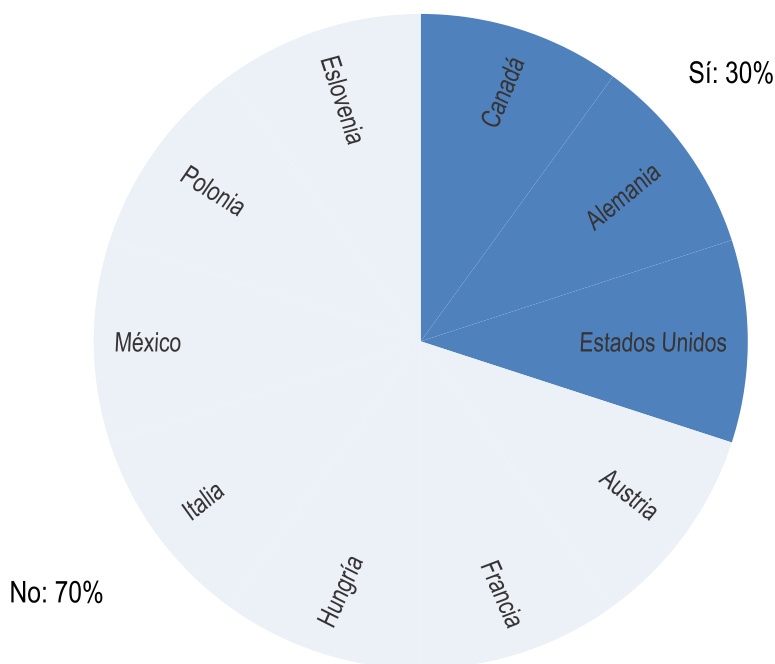
Además, un compromiso visible y creíble del sector privado con la integridad y la transparencia en las actividades de lobby podría ser una contribución muy importante para desencadenar un cambio en la percepción pública general negativa frente a los lobistas.

Examen de la eficacia del marco normativo de actividades de lobby

Deberían establecerse mecanismos para la revisión periódica de las normas y directrices de las actividades de lobby en el Perú con el fin de identificar brechas en la implementación y oportunidades de mejoras; una vía para evaluar el marco normativo podría ser la consulta pública

Re-examinar regularmente las reglas y lineamientos establecidos y cómo se implementan, lo que incluye el cumplimiento y la imposición legal, brinda oportunidades para fortalecer y mejorar el sistema. Si bien esta práctica sigue siendo relativamente limitada en los países de la OCDE (Figura 7.5), el Perú debería aprovechar la oportunidad para considerar la realización de esas revisiones desde el principio. Se deberían identificar indicadores relevantes y lazos de retro-alimentación que proporcionen oportunidades para aprender de la experiencia y hacer los ajustes necesarios. Esta tarea debe tenerse en cuenta a la hora de decidir qué instituciones deben tener la responsabilidad de implementar y hacer cumplir las regulaciones de las actividades lobistas, por ejemplo la ANTAI fortalecida, tal como se propuso anteriormente.

Figura 7.5. Países de la OCDE con un mecanismo de revisión de sus normas y directrices de las actividades lobistas



Fuente: OECD Survey on Lobbying Rules and Guidelines (2013).

Nota: Para Italia, las respuestas se refieren al sistema introducido por el Ministerio de Agricultura

En los Estados Unidos, el Fiscal General (Attorney General) informa cada seis meses al Congreso sobre cómo se administra la Ley de Divulgación de Actividades de Lobby (Lobbying Disclosure Act), que incluye la presentación de registros. En Canadá, el Artículo 14.1 de la Ley de Actividades de Lobby (Lobbying Act) establece una revisión obligatoria de la legislación cada cinco años por parte de un comité del Senado y / o la Cámara de los Comunes. Dentro del lapso de un año posterior a una revisión, el comité debe presentar un informe y recomendar cualquier cambio a la ley. Del mismo modo, el Registro de Transparencia de la Unión Europea fue revisado en 2013, dos años después de su institución (OCDE 2014).

La consulta pública puede ser un medio útil para recopilar información y revisar el sistema. La oficina del Secretario de Consulta de Lobistas del Reino Unido (Office of the Registrar of Consultant Lobbyists of the United Kingdom, o ORCL) es una oficina estatutaria independiente, responsable de publicar el Registro Formal de Lobistas Consultores. La ORCL trabaja con la Oficina del Gabinete. Desde la introducción de la Ley de Transparencia de Actividades de Presión, Campañas Sin Partidos y Administración Sindical (Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act) de 2014, la ORCL ha llevado a cabo dos consultas públicas online para revisar el alcance de la guía para la política de registro y conformidad (Recuadro 7.5). Se analizaron los hallazgos y se publicó la guía. El Perú debe considerar la posibilidad de llevar a cabo una consulta pública similar sobre actividades de presión para explorar e identificar más información que oriente los esfuerzos para mejorar el cumplimiento de la Ley.

Recuadro 7.5. Consulta pública sobre el alcance de la orientación para el registro de lobistas consultores en el Reino Unido

Desde la promulgación de la Ley de Transparencia de las Actividades de Presión, y Ley de Administración de Sindicatos y Campaña sin Partidos (Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act) en 2014, se han planteado muchas preguntas sobre las circunstancias bajo las cuales aquellos que conducen el negocio de actividades de presión deberán ingresar al Registro. El objetivo de esta consulta fue explorar la información que se proporcionaría tanto en el proceso de registro como en las actualizaciones trimestrales, y para responder a las preguntas que se habían planteado para ayudar a los posibles solicitantes de registro a comprender si estaban obligados o no a registrarse.

Algunas preguntas para la consulta pública incluyeron:

- ¿Está usted de acuerdo en que el registro debería ocurrir antes de que una organización realice actividades lobistas específicas?
- ¿Cree usted que las organizaciones estarían dispuestas a registrarse antes de haber llevado a cabo actividades lobistas específicas?
- ¿Está usted de acuerdo con el principio detrás de revelar la identidad del Ministro con quien se hizo una comunicación particular?
- En base a su comprensión del requisito de registro, ¿cuántas organizaciones o individuos estima usted que deberían registrarse?

La consulta estuvo abierta entre el 21 de noviembre de 2014 y el 12 de diciembre de 2014 y se recibieron 17 respuestas de organizaciones individuales y órganos representativos. Los detalles del resultado se publicaron con una serie de puntos en respuesta a las preguntas más frecuentes y se establecieron los próximos pasos para la publicación de la guía.

Fuente: Office of the Registrar of Consultant Lobbyists (2014), *Consultation on the Scope of Guidance for the Register of Consultant Lobbyists*, www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/377210/Scope_of_Guidance_Consultation_-_ORCL.pdf, Office of the Registrar of Consultant Lobbyists (2014), *Conclusions on the Consultation on the Scope of Guidance for the Register of Consultant Lobbyists*, www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/390445/Consultation_Conclusion_Dec_2014.pdf.

Propuestas de acción

La salvaguardia de la integridad y la transparencia en las actividades de lobby es una condición importante para el funcionamiento efectivo del Estado, para asegurar la confianza del público en el gobierno y para el desarrollo social y económico sustentable. En este capítulo se destacaron los aspectos clave de la reforma y las recomendaciones para ayudar a Perú a avanzar hacia la adopción de una regulación más práctica sobre las actividades de lobby. Temas y cuestiones que requieren atención especial son:

El marco normativo institucional peruano sobre el lobby

- El Perú fue un pionero en América Latina al introducir una Ley de Lobby, aunque actualmente sus reglamentos no son efectivos.

- Las responsabilidades del registro y políticas de lobby podrían trasladarse a una fortalecida Autoridad Nacional para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública (ANTAI).

Implementar y hacer cumplir el reglamento sobre el lobby

- Considerando que no hay beneficios claros para que los lobistas se registren, el Perú debería introducir incentivos positivos reduciendo la carga administrativa del cumplimiento con el registro y la presentación de informes, eliminando la necesidad de proporcionar una constancia de la actividad de gestión de interés.
- El poder de sanción podría darse a una ANTAI fortalecida, que debe asegurar su aplicabilidad para todos los funcionarios públicos; al mismo tiempo, el Tribunal Administrativo Especial aún no implementado, previsto en la Ley, podría incorporarse al Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Promover la transparencia en las actividades de lobby

- Debe garantizarse un acceso fácil y transparente al registro y a los resúmenes de los informes de lobby a fin de reducir los problemas reales o percibidos de tráfico de influencias; el Perú tendrá que encontrar un nivel operable de divulgación pública para equilibrar los derechos de privacidad y de acceso a la información.
- El Perú ha avanzado en el aumento de la transparencia de la interacción entre los actores públicos y del sector privado a través de otras normas complementarias y podría continuar en este camino optimizando los Portales de Transparencia y su uso.

Generando consciencia y desarrollando capacidades

- Para empezar a cambiar la percepción pública negativa respecto al lobby, el Perú debería llevar a cabo campañas públicas que explicaran el papel de un lobby transparente y el valor de su regulación.
- Se podrían proporcionar actividades de concientización y capacitación específica sobre acciones lobistas tanto para los funcionarios públicos como para el sector privado.
- Concretamente, el Perú debería concientizar el valor de la autorregulación complementaria dentro del sector privado y debería alentar a las empresas a asumir su parte de la responsabilidad en el fortalecimiento de la integridad.

Examen de la eficacia del marco normativo de actividades de lobby

- Deberían establecerse mecanismos para la revisión periódica de las normas y directrices de las actividades de lobby en el Perú con el fin de identificar brechas en la implementación y oportunidades de mejoras; una vía para evaluar el marco normativo podría ser la consulta pública.

Referencias

- BNP Paribas charter for responsible representation with respect to the public authorities; www.bnpparibas.com/sites/default/files/ckeditor-upload/files/PDF/Nous%20Connaitre/Banque%20Responsable/Charter%20representation%20BNPP_UK.pdf.
- Dos Santos, L. A. and P.M.T da Costa (2012), “The contribution of lobby regulation initiatives in addressing political corruption in Latin America”, *Journal of Public Affairs* 14(3-4), pp. 379-391.
- Mujica, J. (2014) “El lobby en un escenario de agendas fragmentadas. Consideraciones sobre los mecanismos de gestión de intereses en el Parlamento peruano”, *Revista de Ciencia Política y Gobierno*, 1(1), pp. 37-54.
- OECD (2015a) *Government at a Glance*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.
- OECD (2015b) *Financing Democracy: Funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249455-en>.
- OECD (2014) *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214224-en>.
- Office of the Registrar of Consultant Lobbyists of the United Kingdom (n.d.), www.gov.uk/government/organisations/office-of-the-registrar-of-consultant-lobbyists
- Oxfam (undated), *Captura política y desregulación ambiental: un caso en el Perú*, www.oxfamblogs.org/lac/captura-politica-y-desregulacion-ambiental-un-caso-en-el-peru/.
- Standards in Public Office Commission of Ireland (n.d.), www.lobbying.ie/.

Capítulo 8

Simplificar y fortalecer el régimen disciplinario administrativo del Perú para funcionarios públicos

Este capítulo examina el papel de los regímenes disciplinarios administrativos del Perú como mecanismos esenciales para hacer cumplir el sistema de integridad del sector público del país. El capítulo evalúa las fortalezas y debilidades de los sistemas actuales en contraste con los de algunos países miembros y socios de la OCDE. Las recomendaciones se someten a la consideración de las autoridades peruanas con miras a mejorar la eficacia general evitando la fragmentación y la duplicación entre regímenes e instituciones coexistentes; fortalecer las capacidades, en particular en la función pública; y aumentar la evaluación del desempeño y la transparencia.

Los marcos normativos de integridad del sector público efectivos y abarcadores incluyen no sólo pilares para definir, apoyar y monitorear la integridad, sino también para el cumplimiento de normas y estándares de integridad. Las medidas de imposición legal, a saber, los sistemas disciplinarios y, cuando es aplicable, los mecanismos para la recuperación de pérdidas y daños económicos, constituyen los "dientes" necesarios del sistema de integridad de cualquier país y constituyen un recurso central por el cual los gobiernos pueden disuadir las malas conductas. Si se aplican de manera transparente, oportuna y justa, también pueden legitimar la existencia de normas y marcos de integridad de los gobiernos a lo largo del tiempo, sirviendo para fortalecerlos y ayudar a inducir valores de integridad en individuos y organizaciones como parte de las normas culturales.

Si bien el mensaje que los regímenes disciplinarios envían a los funcionarios públicos es ciertamente importante, las medidas de aplicación ayudan a señalar a los ciudadanos que el gobierno toma en serio la defensa de los intereses del público y es digno de su confianza. De hecho, una aplicación sólida demuestra que el estado de derecho se aplica a todos y que los funcionarios públicos no pueden actuar con impunidad. Este es un principio particularmente importante para sostener, dada la fuerte relación entre las percepciones de los ciudadanos sobre la corrupción y su confianza en los líderes e instituciones gubernamentales. Los gobiernos deben tomar medidas para evitar un círculo vicioso mediante el cual la disminución continua de los niveles de confianza en las instituciones conduce a mayores incentivos (y tolerancia a los mismos), debido a violaciones de la integridad como la corrupción a lo largo del tiempo. En el Perú, esto es particularmente relevante ya que el gobierno busca restablecer la confianza pública en las instituciones.

Hacia un régimen disciplinario administrativo coherente

A mediano y largo plazo, con el fin de reducir aún más la impunidad y proteger los derechos de los acusados, el Perú debería considerar avanzar hacia un régimen disciplinario administrativo con un único inventario de infracciones y sanciones correspondientes, y una delimitación más clara de jurisdicciones y responsabilidades institucionales

Los funcionarios públicos en el Perú están sujetos a procedimientos disciplinarios de acuerdo a varios regímenes, dependiendo de su posición específica, de la presunta ofensa y de los medios por los cuales se identificó la mala conducta potencial (Tabla 8.1).

Los funcionarios electos y designados como el Presidente, parlamentarios, ministros, Presidente del Consejo de Ministros, los jefes de las instituciones judiciales (los Tribunales Supremos de Justicia y Constitucionales y el Consejo de la Judicatura), Defensor del Pueblo y el Contralor General, son sancionados bajo el régimen constitucional (también conocido como el régimen político en algunos países). En el Perú, de acuerdo al régimen constitucional, el Presidente puede ser acusado de crímenes políticos graves como alta traición o impedir las elecciones legislativas (Artículo 117 de la Constitución). El resto de los funcionarios electos y designados (ver la Tabla 8.1 para obtener una lista detallada) están sujetos a procedimientos disciplinarios constitucionales por "violaciones a la Constitución y a cualquier delito penal cometido durante su servicio o hasta cinco años después del mismo" de acuerdo al Artículo 99 y las Órdenes del Congreso (Reglamento del Congreso de la República). Específicamente, la *Comisión Permanente* dentro del Congreso es responsable de acusar a esos funcionarios e iniciar los procedimientos en la justicia.

Además, existen regímenes disciplinarios especializados para funcionarios de los sectores militar, asuntos exteriores, ejecución e imposición de la ley y justicia (jueces, fiscales y defensores no incluidos en el mencionado régimen constitucional). Dichos funcionarios están vinculados a los procedimientos disciplinarios propios de sus organizaciones y regulados por leyes específicas. La justificación de los regímenes especializados, que son comunes en todos los países miembros de la OCDE, es que permiten a esas instituciones mantener su independencia y evitar influencias políticas indebidas o represalias por el desempeño efectivo de sus funciones. Por ejemplo, los jueces deben ser capaces de sostener las normas de la ley y si es necesario, sancionar a los funcionarios del gobierno. Por lo tanto, se necesita un régimen separado para eliminar el riesgo de que puedan ser sancionados o destituidos de sus cargos por los mismos funcionarios que deben rendir cuentas. Quizá lo más importante, es que puede argumentarse que los funcionarios bajo regímenes especiales también llevan a cabo actividades con mayor potencial de afectar los derechos fundamentales. Por lo tanto, las regulaciones deben imponer normas de comportamiento más exigentes, junto con sanciones correctivas más severas para las violaciones (OCDE, 2003). Por otra parte, sin embargo, otros han argumentado que procedimientos separados requieren una supervisión adecuada para asegurar que se apliquen efectivamente de acuerdo con la ley y verse libres de influencias indebidas dentro de la institución.

Paralelamente a estos regímenes, es importante señalar que las disposiciones pertinentes de los códigos penal y civil también se aplican a todos los funcionarios públicos. Los artículos 376 a 401 del Código Penal del Perú sancionan los delitos cometidos por funcionarios públicos, como la extorsión, la malversación de fondos y el soborno. Unas pocas excepciones se refieren al Presidente de la República, que sólo puede ser considerado responsable de crímenes políticos graves durante su mandato (Artículo 117 de la Constitución), y los parlamentarios, que sólo pueden ser acusados penalmente o detenidos con la autorización del propio Congreso (Artículo 93 de la Constitución). En ambos casos, estas excepciones garantizan el principio de control y equilibrio al proteger a los funcionarios electos de acusaciones y procedimientos políticamente fundados o sesgados que puedan alterar el funcionamiento democrático del Estado. Estas excepciones no se refieren al Libro VII del Código Civil del Perú, en el cual los funcionarios públicos son responsables de responsabilidades civiles cuando un funcionario ha causado un daño económico a su entidad o al Estado.

Este estudio pretende evaluar el régimen disciplinario administrativo aplicable a la mayoría de los funcionarios y servidores públicos, que en la actualidad se compone de dos sistemas coexistentes: el régimen disciplinario administrativo y el régimen funcional administrativo (Tabla 8.1). El primero está bajo la jurisdicción del *Tribunal del Servicio Civil* y está regulado por la *Ley de Servicio Civil* no. 30057 de 2013 y el *Reglamento General* de la Ley No. 040-2014-PCM (300057) (*Ley del Servicio Civil*). Estos instrumentos, junto con el *Reglamento Interno de los Servidores Civiles* (RIS), contienen las infracciones que pueden dar lugar a sanciones administrativas disciplinarias.

Tabla 8.1. Visión general de los principales regímenes disciplinarios para funcionarios públicos en Perú

Categoría de Funcionarios Públicos	Régimen Constitucional / Político	Regímenes Administrativos Disciplinarios (alcance del análisis del capítulo)		Regímenes Especializados	Responsabilidad Civil y Criminal
		Régimen Administrativo Disciplinario	Régimen Funcional Administrativo		
	Presidente de la República, Presidente del Consejo de Ministros, Ministros, Parlamentarios, Jueces de la Corte Constitucional, Concejales del Consejo Nacional de la Judicatura, Jueces de la Corte Suprema, Fiscales de Apelaciones, Defensor del Pueblo, Contralor General.	La mayoría de los funcionarios públicos designados (excluyendo a los ministros y otros puestos seleccionados vinculados por otros regímenes indicados aquí) Servidores Públicos	La mayoría de los funcionarios públicos designados (excluyendo a los ministros y otros puestos seleccionados vinculados por otros regímenes indicados aquí) Servidores Públicos Empleados públicos fuera del marco general del empleo de la función pública (empleados por el gobierno bajo contratos de trabajo diferentes de aquellos para funcionarios públicos)	Alcaldes y concejales; Gobernadores y Consejeros Regionales; Jefe de la Oficina de Registro Civil - RENIEC; Presidente de la Junta General de Electoral; Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales; Policía Nacional; Fuerzas Armadas; Fiscales; Jueces; Funcionarios Diplomáticos	Todos los funcionarios públicos

Nota: Las columnas presentadas en gris representan el alcance del análisis de esta revisión.

Fuente: Contraloría General de la República, CGR - Respuestas al Cuestionario de la OCDE; Constitución del Perú; Códigos Penal y Civil; Ley de Servicio Civil no. 30057 de 2013; Ley no. 27785 de 2002.

El propio procedimiento disciplinario administrativo comienza abordando los supuestos hechos y faltas cometidos por el funcionario (Artículo 107 del Reglamento no. 040-2014-PCM), y termina con un informe que sugiere la sanción apropiada, si se encuentra justificada. Las sanciones pueden incluir una amonestación oral o escrita, una suspensión temporal de hasta 12 meses sin el beneficio de remuneración o el despido (ver también el recuadro 8.1). Las apelaciones sobre la decisión de sanción inicial pueden ser presentadas ante el Jefe de Recursos Humanos en casos de reprimendas. Sanciones más graves pueden ser apeladas ante el *Tribunal del Servicio Civil*. Cuando se aplican las sanciones, las mismas son iniciadas por el supervisor inmediato del funcionario público infractor, el Jefe de Recursos Humanos o delegado sustituto, el jefe de la entidad pertinente o el Tribunal del Servicio Civil (en caso de apelaciones). En la actualidad, la *Autoridad Nacional del Servicio Civil* (SERVIR) no puede intervenir en casos disciplinarios individuales, sino que desempeña un papel en el diseño de políticas y la creación de capacidades, proporcionando orientación y asesoramiento, así como supervisión y evaluación de la aplicación del régimen.

Por otra parte, el régimen disciplinario administrativo funcional se aplica más ampliamente a los funcionarios y empleados públicos, es decir, los que trabajan para el sector público bajo cualquier forma de contrato de trabajo (contratistas, consultores, etc.). A diferencia del régimen administrativo, el régimen funcional es instituido por la *Contraloría General de la República*, conforme a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República - Ley no. 27785 de 2002 (como

modificada por la Ley No. 29622) y regulaciones relacionadas (Decreto del Supremo No. 023-2011-PCM, Directiva No. 010-2016-CG / GPROD, Resolución del Contralor General No. 129-2016-CG).

En cuanto al procedimiento del régimen conducido por la CGR, puede iniciarse una investigación inicial tras una auditoría. Si se justifica, tras la investigación se inicia una fase de sanción. Dos tipos de resultados pueden ser aplicables en este tipo de procedimiento (ver también el Recuadro 8.1): al mismo tiempo que los funcionarios públicos que cometen faltas graves pueden ser suspendidos temporalmente durante 30 a 360 días sin remuneración, los que incurran en una infracción muy grave son sancionados con descalificación por uno a cinco años. Los órganos de sanción específicos llevan a cabo investigaciones y sanciones (*Órganos Instructores* y *Órganos Sancionadores*), y las apelaciones de sus decisiones pueden ser dictadas ante el *Tribunal Superior de las Responsabilidades Administrativas*. Este Tribunal es diferente al del régimen mencionado arriba, en el cual los recursos se dirigen al Tribunal del Servicio Civil.

La reciente reforma de la administración pública en el Perú mejoró el sistema disciplinario en la medida en que armonizó los numerosos regímenes disciplinarios que existían anteriormente, consolidándolos en sistemas integrados (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2015). El sistema actual se basa en dos regímenes separados, de responsabilidades disciplinarias y funcionales. Sin embargo, todavía existen riesgos para la eficacia y la equidad procesal del mecanismo general de imposición legal por malas conductas y actos de corrupción. De hecho, debido a una posible superposición entre las faltas administrativas sancionables de los dos sistemas, una sola falta cometida por un funcionario público puede ser abordada teóricamente bajo ambos regímenes. Por ejemplo, como se muestra en el recuadro 8.2, la "negligencia en el cumplimiento de los deberes" o "abuso de autoridad" pueden, dependiendo de cómo se interpretan, aplicarse a casi todos las faltas del régimen funcional administrativo.

El riesgo de violar el principio de *non bis in idem* (es decir, una sola infracción que se procesa bajo ambos regímenes) se minimiza debido al artículo 5 del D.S. No. 023-2011-PCM (*Reglamento de Infracciones y Sanciones para la Responsabilidad Administrativa Funcional Derivada de los Informes Emitidos por los Órganos del Sistema Nacional de Control*). Este reglamento establece que una vez que la CGR haya adoptado un caso, las entidades públicas no podrán acusar al mismo caso a través del régimen disciplinario administrativo. Es decir, el procesamiento de la CGR bajo el régimen funcional significaría automáticamente un precedente sobre el régimen administrativo. En la práctica, sin embargo, la aplicación de este principio fue puesta en tela de juicio. En tales casos, la seguridad jurídica y la coherencia pueden, por lo tanto, verse comprometidas dado que pueden adoptarse e imponerse diferentes decisiones sancionadoras (por regímenes diferentes) para infracciones similares. Esta posible falta de coherencia entre los dos regímenes compromete la equidad procesal para los funcionarios públicos. Dadas las diferentes sanciones que pueden aplicar los dos regímenes, también se crean incentivos potenciales para que los gerentes procesen asuntos disciplinarios bajo el régimen disciplinario administrativo, donde pueden darse consecuencias más ligeras (por ejemplo, reprimendas).

Recuadro 8.1. Sanciones disciplinarias administrativas en Perú y países miembros y socios de la OCDE

Dos regímenes administrativos disciplinarios coexisten en el Perú en la actualidad para la mayoría de los funcionarios públicos, a saber: los sistemas administrativos y funcionales. La tabla siguiente representa las posibles sanciones en ambos casos, algunas de las cuales se superponen (suspensión y despido).

Régimen	Sanciones	Órganos de Sanción y Apelación
Régimen Administrativo Disciplinario	Reprimenda verbal	Supervisor inmediato (sin apelación)
	Reprimenda escrita	Supervisor inmediato / Jefe de Recursos Humanos
	Suspensión temporaria goce de sueldo de un día a 12 meses	Jefe de Recursos Humanos / Tribunal de la Función Pública
	Despido	Jefe de la entidad pública / Tribunal de la Función Pública
Régimen Administrativo Funcional	Suspensión temporaria sin salario durante no menos de 30 días calendarios y no más de 360 días calendario.	Órganos sancionadores (órganos instructores y órganos sancionadores) / Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas
	Descalificación de la función pública de uno a cinco años.	

Los países miembros y asociados de la OCDE prevén estos y otros tipos de sanciones, entre ellos:

- multas
- degradación de la categoría (Francia, Alemania y Estados Unidos)
- reducción de salarios (Alemania, Países Bajos) o retención de futuros aumentos salariales periódicos (Países Bajos, Reino Unido)
- traslado obligatorio con obligación de cambio de residencia (Francia, España, Reino Unido)
- jubilación obligatoria (Francia)
- reducción o pérdida de los derechos a pensión (Alemania - para los funcionarios jubilados y Brasil)
- reducción del derecho a vacaciones o permiso personal (Países Bajos).

Fuente: Ley de Servicio Civil No. 30057 de 2013; Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y Contraloría General - Ley no. 27785 de 2002 (modificada por la Ley 29622); OECD (2003), *Liabilities and disciplines of civil servants*, OECD Publishing, Paris, www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/37890790.pdf.

Recuadro 8.2. Faltas sancionables bajo los regímenes administrativos y funcionales de SERVIR y CGR

La legislación y la reglamentación que subyacen a ambos sistemas disciplinarios administrativos establecen los tipos de faltas administrativas por los que los funcionarios y empleados públicos pueden ser objeto de medidas disciplinarias. Se puede encontrar cierta superposición, creando así la posibilidad de que se apliquen diferentes sanciones para el mismo tipo de infracción.

Régimen Administrativo Disciplinario	Régimen Funcional Administrativo
<ul style="list-style-type: none"> • reiterada resistencia al cumplimiento de las órdenes de los superiores • violencia, indisciplina o faltamiento de palabra • negligencia en el desempeño de las funciones • impedir el funcionamiento del servicio público • utilización o disposición de bienes de la entidad pública en beneficio propio o de terceros • trabajar bajo el efecto del alcohol o sustancias estupefacientes • abuso de autoridad, prevaricación o uso de la función con fines de lucro • dañar intencionalmente los bienes y locales de propiedad o en posesión de la entidad • ausencia injustificada por más de 3 días consecutivos o más de 5 días no consecutivos en un periodo de 30 días calendario, o por más de 15 días no consecutivos en un periodo de 180 días calendario • hostigamiento sexual; • proselitismo político durante la jornada de trabajo • discriminaciones • incumplimiento injustificado del horario y la jornada de trabajo • afectación del principio de mérito en el acceso y la progresión en el servicio civil • actuar o influir en otros servidores para obtener un beneficio propio o para terceros • doble percepción de compensaciones económicas, salvo excepciones • uso indebido de las licencias cuyo otorgamiento por parte de la entidad es obligatorio conforme a las normas en materia • actuar contra la libertad sindical • actos de nepotismo • agresión verbal y / o física al ciudadano usuario de los servicios a cargo de la entidad • acoso moral o sexual • utilizar la función con fines de lucro personal • no observar el deber de guardar la confidencialidad • impedir el acceso al centro de trabajo al servidor civil que decida no ejercer su derecho a la huelga • actuar con negligencia en el manejo y mantenimiento de equipos y tecnología 	<ul style="list-style-type: none"> • incumplir las normas que regulan el acceso a la función pública • incurrir en la contravención al mandato legal que prohíbe la doble percepción de ingresos en el sector público • incumplir las normas y procedimientos relativos a los contratos públicos, u obtener beneficios personales a partir de los mismos • utilizar los recursos públicos sin observancia de las disposiciones legales aplicables • incumplir las disposiciones relacionadas con residuos, contaminación, áreas y especies protegidas o sitios arqueológicos • disponer de bienes integrantes del patrimonio de las entidades por precios inferiores a los de mercado • transferir bienes o valores integrantes del patrimonio de la entidad sin observancia de las disposiciones legales aplicables • trasgresión de los siguientes principios y deberes: <ul style="list-style-type: none"> ○ idoneidad ○ veracidad ○ lealtad y obediencia ○ neutralidad ○ ejercicio adecuado del cargo ○ uso adecuado de los bienes y recursos del Estado ○ responsabilidad ○ prohibición de mantener intereses en conflicto ○ prohibición de obtener ventajas indebidas ○ prohibición de hacer mal uso de información privilegiada • realizar actos que persiguen finalidades prohibidas • desempeño funcional negligente o para fines distintos al interés público

Fuente: Elaboración de la OCDE basada en: Artículo 85 de la Ley No. 30057; Artículos 98-100 del Reglamento 040-2014-PCM; Artículo 46 de la Ley 27785; Artículos 6-9 y Anexo del Decreto Supremo 023-2011-PCM.

Para evitar estas circunstancias, el Gobierno del Perú tal vez desee considerar ejemplos de países miembros y asociados de la OCDE como Brasil, Alemania y Países Bajos (Tabla 8.2 y Recuadro 8.3) que tienen regímenes más racionalizados y unificados, y avanzar hacia la creación de un régimen administrativo único en el Perú. Esto podría suponer específicamente la creación de un inventario único de infracciones y sanciones que distinga entre faltas graves y menos graves. Además, esta reforma debería ir acompañada de una delimitación clara de las responsabilidades institucionales según el tipo de infracción. Por ejemplo, las organizaciones o entidades implicadas (bajo la supervisión de SERVIR) deberían mantener sus competencias en faltas menos graves, con apelaciones bajo la jurisdicción del Tribunal del Servicio Civil, mientras que las instancias de control, la CGR y el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas podrían asumir la jurisdicción sobre las ofensas más graves. En este tipo de disposición, se debería considerar la jurisdicción sobre los empleados del gobierno (es decir, funcionarios no públicos tales como consultores o empresas estatales) para garantizar una cobertura legal adecuada del inventario / regímenes, así como permitir a los controladores acometer las investigaciones identificadas fuera de las auditorías. Además, dado que las faltas más graves son más susceptibles de ser también delitos penales (que prevalecen), habría que considerar una mayor coordinación con las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley (ver el Capítulo 9) como parte de la reforma.

Tabla 8.2. Resumen comparativo de los procedimientos administrativos en el Perú y en países seleccionados

País	Investigaciones y audiencias	Decisiones de sanción	Aplicación de sanciones	Apelación en primera instancia	Apelación de segunda instancia	Seguimiento y orientación
Brasil	1) Procedimiento del TCA simplificado para casos menores (incluyendo la admisión de culpabilidad); 2) La investigación formal (<i>sindicancias</i>) por parte de los ministerios competentes para los delitos menos graves. 3) Comisión Temporal PAD de tres funcionarios (procedimiento administrativo disciplinario, PAD) para delitos graves	1, 2) Ministerios de línea para TCA y consultas. 3) Para las faltas graves, una comisión PAD puede proponer la aplicación de una sanción (incluido el despido) al ministerio competente y al Consejo Nacional de Disciplina. Estas autoridades de ejecución no pueden disentir de la propuesta del PAD sin una justificación adecuada	Los ministerios competentes y la Junta Nacional de Disciplina	1) No es posible apelar el procedimiento TCA. 2,3) Recurso de primera instancia presentado a la autoridad que aplicó la sanción, ya sea un ministro competente o la Junta Nacional de Disciplina. Este recurso de primera instancia se llama "solicitud de reconsideración".	Las apelaciones presentadas a la autoridad superior responsable de la ley que es apelada. Este recurso de segunda instancia se denomina "apelación jerárquica". Cabe señalar que el funcionario civil condenado puede recurrir a la judicatura en cualquier momento.	Los ministerios competentes y la Junta Nacional de Disciplina
Alemania	Ministerios competentes individuales	Ministerios competentes individuales	Ministerios competentes individuales	Ministerios competentes individuales	Para los funcionarios, el Tribunal Administrativo; para los que no forman parte del marco general del empleo, los tribunales de trabajo	Ministerio Federal del Interior

Tabla 8.2. Resumen comparativo de los procedimientos administrativos en el Perú y en países seleccionados (continuación)

País	Investigaciones y audiencias	Decisiones de sanción	Aplicación de sanciones	Apelación en primera instancia	Apelación de segunda instancia	Seguimiento y orientación
México (en virtud de las reformas recientes en el marco del Sistema Nacional de Lucha contra la Corrupción, legislación secundaria de aplicación pendiente)	1) Órganos de control interno (SFP, Ministerio de Administración Pública) por faltas menores. 2) Tribunal Administrativo Fiscal (Tribunal Federal de Justicia Administrativa) para casos graves	1) Órganos de control interno (SFP, Ministerio de Administración Pública) por faltas menores. 2) el Tribunal Fiscal Administrativo para casos graves	Ministerios competentes individuales	1) Ministerio de Administración Pública (SFP) el Tribunal Administrativo Fiscal para los casos graves (cámara superior separada potencialmente diferente de la que escuchó originalmente el caso)	1) Tribunal Fiscal para faltas menores 2) Legislación secundaria pendiente (Tribunal Superior de Apelación)	Ministerio de Administración Pública y comités creados bajo el Sistema Anticorrupción
Países Bajos	Ministerios competentes individuales	Ministerios competentes individuales	Ministerios competentes individuales	Junta de Apelaciones Internas en cada ministerio competente	Tribunales administrativos; Tribunal de Distrito; Tribunal Superior Administrativo	Ministerios de línea competentes y el Ministerio del Interior
Perú (propuesta de régimen unificado a medio y largo plazo)	Infracciones menores 1) Organizaciones implicadas (es decir, Supervisor inmediato, Jefe de Recursos Humanos, Jefe de la entidad) Faltas graves: 2) CGR (para faltas graves)	1) Supervisor inmediato, Jefe de Recursos Humanos, Jefe de entidad (para faltas menores); 2) CGR (para faltas graves)	1) Supervisor inmediato, Jefe de Recursos Humanos, Jefe de entidad (para faltas menores); 2) CGR (para faltas graves)	1) Tribunal de la Función Pública (para faltas menores); 2) Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (para faltas graves).	Tribunal Administrativo de Apelación	SERVIR con supervisión de la CGR

Fuentes: Basado en la legislación peruana vigente en el momento de redactar el presente documento y OECD (2016), *Enforcing Integrity: Mexico's Administrative Disciplinary Regime for Federal Public Officials*.

Recuadro 8.3. Consejo Nacional de Disciplina de Brasil y SisCor

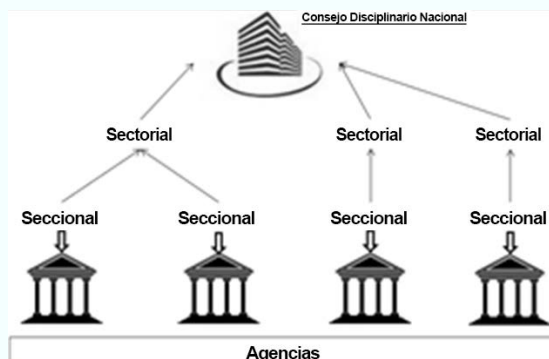
Las disposiciones disciplinarias de los funcionarios públicos del Brasil corresponden a la Contraloría General de la Unión (CGU), establecida en 2003 bajo el régimen judicial único de la Ley Federal 8.112 / 90. La CGU tiene como objetivo aumentar la transparencia y defender los bienes públicos a través de medidas preventivas y punitivas. Con su jurisdicción limitada al poder ejecutivo federal, la CGU alberga a la Secretaría de Control Interno, la Secretaría de Transparencia y Prevención de la Corrupción, la Defensoría del Pueblo y la Junta Nacional de Disciplina.

Antes del establecimiento de la Junta Nacional de Disciplina en 2005, la responsabilidad de las actividades disciplinarias y relacionadas con la integridad estaba fragmentada entre las agencias del gobierno federal, sujeta a variaciones en su aplicación e impacto. La falta de coordinación central y del personal capacitado necesario para una acción disciplinaria consistente, fueron los principales responsables de procesos costosos y largos y la desconfianza del público en la objetividad y eficacia de las medidas disciplinarias.

Se creó la Junta Nacional de Disciplina con la responsabilidad de supervisar la implementación del sistema disciplinario del Poder Ejecutivo Federal centralizado, el SisCor. Bajo el SisCor están las actividades relacionadas con la investigación de irregularidades por parte de funcionarios públicos y el cumplimiento de las sanciones aplicables. El SisCor está dotado de poderes legales para supervisar y corregir cualquier procedimiento disciplinario en curso y para aplicar sanciones a través de sus 150 empleados en todo el departamento central, 20 unidades sectoriales y 47 unidades seccionales ubicadas dentro de las agencias federales (*corregedorías seccionales*).

Recuadro 8.3. La Junta Nacional de Disciplina de Brasil y SisCor (continuación)

La estructura del sistema disciplinario federal de Brasil (SisCor)



La centralización de la supervisión bajo el SisCor se ha considerado como un factor que ha contribuido a mejorar la eficacia del régimen disciplinario, así como la coherencia en la aplicación de las sanciones. De hecho, el SISCOR ha capacitado a casi 12.000 funcionarios, lo que se ha reflejado en un aumento sustancial de la capacidad de investigación y en el número de funcionarios públicos que se están investigando actualmente, un aumento del número de sanciones de expulsión y los índices de anulación y reintegración. Además, la automatización del Proceso Administrativo Disciplinario (CGU-PAD) ha reducido los tiempos de procesamiento en un 20%. El éxito de la Junta Nacional de Disciplina se ha debido, en gran medida, a la existencia de unidades transversales eficaces dentro de las agencias que han ayudado a supervisar, a concientizar acerca del papel de la Junta Nacional de Disciplina y a equilibrar la responsabilidad de la entidad con la de la Junta Nacional de Disciplina. Bajo el SisCor, Brasil ha impulsado la creación de una Ley Anti-Nepotismo, un procedimiento simplificado para infracciones menores y denuncias online para las políticas nacionales sobre transparencia e integridad que se mantienen a través del Derecho de Acceso a la Información.

La Junta Nacional de Disciplina está actualmente apoyando nuevas reformas a la Ley 8.112 / 90 para abordar las lagunas en la legislación sobre cuestiones no incluidas en el alcance o insuficientemente abordadas originalmente, tales como los delitos cibernéticos, el riesgo moral (intimidación), el acoso sexual, la segregación racial y las transacciones administrativas.

Fuente: Información proporcionada por el Consejo Nacional de Disciplina de Brasil

La consecución de un régimen administrativo más coherente y simplificado a largo plazo requerirá medidas inmediatas a corto plazo. Como prioridad, es necesario reforzar la coordinación y la comunicación bajo los auspicios de la CAN y se requieren esfuerzos más ambiciosos de desarrollo de capacidades para preparar el camino para futuras reformas

La propuesta mencionada arriba, de avanzar hacia un régimen más coherente y simplificado, debería tener lugar a medio y largo plazo. Antes de que los órganos de Gestión de Recursos Humanos (GRH) tuvieran la responsabilidad teórica sobre todas las faltas menores, primero habría que desarrollar las capacidades necesarias. Las partes interesadas están de acuerdo en que la capacidad de las instituciones públicas y sus respectivas dependencias / órganos de gestión de recursos humanos con respecto a las cuestiones disciplinarias es incipiente y necesita un mayor fortalecimiento. Por ejemplo, un estudio de la CGR encontró que, entre 2001 y 2010, sólo el 23% de posibles casos disciplinarios identificados por la CGR recibieron sanciones de instituciones públicas. Si bien se

necesitarían más investigaciones para determinar si los posibles casos disciplinarios identificados por la CGR eran, de hecho, pasibles de medidas disciplinarias, las entrevistas sugerirían que cuestiones tales como el volumen de negocios, la implementación de evaluaciones de desempeño, la introducción de altos estándares de integridad y los procedimientos para el reclutamiento basados en el mérito, deben consolidarse primero para garantizar la independencia y el buen funcionamiento del régimen disciplinario. Esto podría indicar la necesidad de aplicar primero las reformas del servicio civil y fortalecer las capacidades básicas en torno a los procedimientos disciplinarios. Una transferencia temprana de las responsabilidades disciplinarias a los órganos de GRH / instituciones públicas, podría resultar contraproducente.

De hecho, contar con suficientes capacidades institucionales adecuadas es un requisito claro para un régimen disciplinario eficaz. Sin los recursos suficientes asignados a la aplicación y la recuperación, incluso las mejores políticas de integridad previstas y planificadas pueden caer por debajo de sus objetivos. Las bajas capacidades no sólo pueden conducir a una reducción de la eficacia a través de la fragmentación o retrasos innecesarios, sino también a mayores errores de procedimiento que pueden afectar a los casos y dar lugar a mayores índices de apelaciones, decisiones anuladas y demandas judiciales.

El desarrollo de capacidades en este campo puede ser un desafío particularmente importante dada la complejidad de las cuestiones disciplinarias. Se necesitan diversas habilidades y esfuerzos de reclutamiento y capacitación se deben dirigir a expertos en recursos humanos, personal de control interno y de auditoría, investigadores, expertos en la materia (para casos particularmente complejos), expertos financieros, especialistas en IT y personal de apoyo. La incorporación de la cantidad y perfiles adecuados de personal es un reto, especialmente en épocas de restricciones presupuestarias, pero debe sopesarse frente a los costos generados por el no cumplimiento (es decir, mayores pérdidas debido a infracciones de integridad y otras faltas). Además, la asignación de recursos financieros suficientes a los regímenes disciplinarios (incluida la remuneración competitiva del personal necesario con las competencias adecuadas) facilitan una mejor contratación, permanencia y ayudan a mantener la independencia / objetividad del personal.

Por lo tanto, la *Comisión de Alto Nivel Anticorrupción* (CAN) podría proporcionar una plataforma eficaz para promover una mayor coordinación y facilitar una eventual transición hacia un régimen más coherente. También permitiría que tales reformas importantes garanticen un mayor respaldo político y los recursos necesarios para una implementación exitosa. Un grupo de trabajo específico sobre su aplicación podría servir de foro para diseñar las reformas legales requeridas para el inventario y las reformas legales y procesales asociadas, así como servir como vehículo para diseñar e implementar las tan necesarias iniciativas de fortalecimiento de las capacidades de los organismos de GRH en instituciones públicas. De hecho, el alcance y la magnitud de los esfuerzos de creación de capacidad y capacitación deben ser apropiados dada la magnitud del reto que se enfrenta. El caso de Brasil (ver Recuadro 8.3) subraya la importancia de los esfuerzos de desarrollo de capacidad como pilar fundamental de las reformas disciplinarias exitosas. Más de 12.000 funcionarios públicos fueron formados como parte del movimiento hacia la Junta Nacional de Disciplina. Un grupo de trabajo podría asumir el diseño del plan de estudios y supervisar el progreso. El grupo también debería facilitar los esfuerzos de recopilación de datos, que actualmente están fragmentados y no facilitan la presentación de informes y evaluación en forma exhaustiva. Ambas cuestiones se analizan con más detalle más adelante en el capítulo.

También debe establecerse una estrategia específica para concientizar a los dirigentes, que se encuentran en la "línea de frente" de las actividades cotidianas y son fundamentales para

presentar posibles fallas y ofensas. Varios países miembros de la OCDE han elaborado directrices para los ministerios y administradores competentes con el fin de ayudarles a interpretar la legislación o las leyes relativas a los procedimientos disciplinarios y a las sanciones. Las directrices también tienen por objeto ayudarles a garantizar que los procedimientos son oportunos y que son justos y respetan los derechos del acusado (Recuadro 8.4). El Perú podría utilizar esos materiales como ejemplos potenciales en el futuro.

Recuadro 8.4. Fortalecer las capacidades: Proporcionar orientación sobre asuntos disciplinarios

El **Código de Gestión de la Función Pública del Reino Unido** recomienda el cumplimiento del *Código de Prácticas sobre Procedimientos Disciplinarios y Reclamos* (Advisory, Conciliation and Arbitration Service's Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures, ACAS, 2015) del Servicio de Asesoramiento, Conciliación y Arbitraje y notifica a los departamentos y agencias que se le dará un peso significativo en los casos de tribunales de empleo y se tomará en cuenta al considerar los casos pertinentes. El ACAS, organismo independiente, publicó el código en marzo de 2015, que sugiere:

- procedimientos disciplinarios claros, escritos y elaborados en consulta con las partes interesadas
- acción rápida y oportuna
- coherencia en los procedimientos y decisiones en todos los casos
- decisiones basadas en evidencia
- respeto de los derechos del acusado: derecho a la información, asesoramiento jurídico, audiencia y apelación.

El código también contiene orientaciones sobre cómo interactuar con los empleados bajo investigación (es decir, proporcionar información, evidencia, permitir que la presencia de un acompañante en las audiencias y su papel), cuáles instituciones contactar durante el proceso para asegurar la debida diligencia y que se respeten los derechos de los empleados, aplicar las sanciones de manera justa (consistente, progresiva y proporcionada), cómo tratar casos especiales (por ejemplo, casos de mala conducta por parte de miembros de sindicatos) y qué procedimientos seguir en relación con posibles infracciones penales.

La **Comisión del Servicio Público (Public Service Commission) de Australia** también ha publicado una muy completa *Guía para el Manejo de la Mala Conducta*, que proporciona aclaraciones de los principales conceptos y definiciones del código de conducta de la administración pública y otras políticas / legislación aplicables, (ver el flujo de trabajo a continuación). La guía también contiene varias herramientas de verificación para facilitar los procedimientos para los administradores, tales como: lista de control para la consideración inicial de sospecha de mala conducta; lista de control para la suspensión del empleado; lista de control para tomar una decisión sobre una infracción del Código de Conducta; lista de control para la toma de decisiones de sanción.

Recuadro 8.4. Fortalecer las capacidades: Proporcionar orientación sobre asuntos disciplinarios (continuación)



Fuente: United Kingdom's Advisory, Conciliation and Arbitration Service's Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures and Australian Public Service Commission's Guide to Handling Misconduct, www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/handling-misconduct-a-human-resource-managers-guide-2015.

Cerrar las brechas para evitar la impunidad

A corto plazo, la legislación y los procedimientos actuales podrían clarificarse y alinearse para garantizar una mejor coordinación entre las autoridades responsables de los procedimientos penales y administrativos relativos a los funcionarios públicos

El principio legal de *non bis in idem* significa que un funcionario no puede ser sancionado dos veces por la misma infracción. Sin embargo, este principio no siempre impide que un funcionario sea sancionado o castigado en virtud de diversos regímenes jurídicos por mala conducta. De hecho, en la mayoría de los casos, una responsabilidad penal, incurrida al desempeñar las funciones de servicio público, también implica una responsabilidad administrativa, siendo este último conjunto de posibles fallas más amplio que el primero. En efecto, es esencial que existan marcos normativos jurídicos y procesales claros en tales circunstancias para evitar que los funcionarios públicos con una condena penal que pudiera afectar el desempeño de sus deberes públicos permanezcan en su posición.

En la mayoría de los países miembros de la OCDE, como ocurre también en el Perú, a menudo es obligatorio que las agencias gubernamentales afectadas notifiquen

inmediatamente a las fuerzas del orden sobre una presunta infracción. Si un caso es retomado por las autoridades legales, los procedimientos administrativos pueden ser suspendidos hasta que se alcance un veredicto de acuerdo al régimen penal y luego se tome una decisión administrativa sobre la base de la decisión criminal. Mientras que el veredicto penal está pendiente, y dependiendo de la severidad del delito, los funcionarios públicos pueden ser temporalmente suspendidos sin remuneración, o pueden ser transferidos a otro puesto. Si se impone una suspensión temporaria y si el funcionario público es inocente, a menudo tiene derecho a recibir pagos atrasados. Los riesgos de mayores daños a los intereses públicos y los potenciales efectos perjudiciales para la reputación del gobierno durante el juicio penal deben ser evaluados contra la posibilidad de una demanda por parte del empleado por trato ilícito (OCDE, 2003).

En Perú, el actual marco legal garantiza formalmente la independencia de ambos regímenes. En este sentido, de acuerdo al régimen disciplinario administrativo de SERVIR, cualquier procedimiento o decisión sobre la responsabilidad administrativa de los funcionarios no niega la posibilidad de consecuencias civiles y / o penales, de ser aplicable en virtud de los códigos respectivos (Artículo 91 del Reglamento 040-2014-PCM, artículos 376-401 del Código Penal peruano, libro VII del Código Civil del Perú). El mismo principio se establece en relación con el régimen administrativo funcional en virtud del Artículo 49 de la Ley 29622, con la excepción de que los procedimientos administrativos pueden ser resueltos por un mandato judicial específico.

Sin embargo, a pesar del texto jurídico que confirma la independencia de los regímenes administrativos, penales y civiles, existe falta de claridad en la práctica en cuanto a la superposición de los regímenes, en particular entre los órganos de GRH de las instituciones públicas. El resultado puede ser la fragmentación (es decir, los casos no se llevan adelante bajo ningún régimen) y / o acción desigual (es decir, las acciones tomadas en un régimen no son reflejadas o reconocidas por otro).

Es fundamental que se aclaren y comuniquen los procedimientos y que se establezcan mecanismos formales de coordinación entre las autoridades administrativas y penales pertinentes, en conformidad con las demás medidas de colaboración propuestas en el Capítulo 9. Idealmente, las reformas deberían centrarse en hitos importantes, entre ellos:

- 1) **El inicio de la investigación:** una decisión conjunta entre el gobierno y las autoridades policiales sobre el caso y la posibilidad de suspensión temporal. Si la aplicación de la ley no acciona un caso, las autoridades gubernamentales deben ser informadas inmediatamente para poder evaluar una posible acción disciplinaria independiente. Por otra parte, si las autoridades a cargo del cumplimiento de la ley deciden llevar el caso adelante, se necesitará una mayor cooperación inter-institucional en el intercambio de información como evidencia potencial.
- 2) **Veredicto sobre la condena / exoneración:** una vez más, las autoridades gubernamentales deben ser informadas oportunamente para considerar las implicaciones para las sanciones disciplinarias administrativas. En Alemania, por ejemplo, los funcionarios públicos son suspendidos inmediatamente del servicio una vez que la sentencia de un tribunal penal alemán los coloque en prisión por lo menos un año bajo acusación de un delito deliberado. Lo mismo es válido para una pena de prisión de al menos seis meses por acusaciones por un acto deliberado punible de acuerdo a las disposiciones de crímenes contra la paz; alta traición; poner en peligro el estado democrático, el estado de derecho o la seguridad nacional o si el delito involucra un acto oficial acontecido en la posición del funcionario (incluyendo corrupción). En tales casos, los procedimientos disciplinarios no son necesarios ya que las sanciones son automáticas de acuerdo al régimen penal.

A corto plazo, el estatuto de limitación de las faltas disciplinarias debería evaluarse con miras a fortalecer la disuasión contra las conductas ilícitas

Un estatuto de limitaciones restringe la cantidad de tiempo en el cual un funcionario puede ser considerado sujeto de sanción. Se trata de garantizar la seguridad jurídica y la validez de las pruebas, que pueden deteriorarse con el paso del tiempo, protegiendo así los derechos fundamentales del acusado. Sin embargo, tales estatutos deben permitir también tiempo suficiente para que las infracciones sean descubiertas e investigadas apropiadamente. Si el estatuto de limitaciones no lo permite, entonces el poder disuasivo del régimen disciplinario también es limitado. En el sector público esto es particularmente importante, ya que muchas infracciones se descubren a menudo, no a partir de informes individuales o de denuncias, sino a partir de controles de auditoría completos que a veces ni siquiera empiezan hasta el siguiente año fiscal (OCDE, 2003).

Actualmente, en el caso del régimen administrativo, las autoridades tienen un plazo de tres años a partir de la comisión del acto para imponer sanciones, o un año desde la fecha en que la oficina de recursos humanos fue informada de dicha ocurrencia (Artículo 97 del Reglamento 040-2014 -PCM). Para los procedimientos supervisados por la CGR (régimen funcional), las autoridades competentes tienen hasta cuatro años para imponer su sanción a partir del día en que se cometió la infracción (Artículo 40 del Decreto Supremo no. 023-2011-PCM). La misma disposición establece que la duración total del procedimiento no puede exceder los dos años. El estatuto de limitaciones es especialmente importante para el régimen funcional, ya que estas infracciones se identifican e inician principalmente a raíz de una auditoría. Las auditorías pueden tener lugar varios meses después de que la presunta infracción se haya producido, limitando aún más el tiempo disponible para que las instancias de control investiguen y procedan con sanciones.

Estos factores aumentan el riesgo de que los casos administrativos se dejen de lado sin las debidas investigaciones o la debida diligencia, haciendo con que la disuasión de los posibles infractores se vea considerablemente disminuida. También implican un potencial desperdicio de recursos y tiempo si los procedimientos se inician pero nunca se concluyen. Para evitar estos riesgos y favorecer un proceso de armonización más amplio entre los regímenes disciplinarios, SERVIR y CGR pueden considerar conjuntamente re-evaluar y alinear su estatuto de limitaciones de faltas disciplinarias de acuerdo a las prácticas de varios países miembros y asociados de la OCDE, como Brasil, México y Alemania. Brasil y Alemania no poseen un estatuto de limitaciones formal, mientras que en México el estatuto de limitaciones es de tres o siete años, dependiendo de la gravedad de la falta (Tabla 8.3). Un paso hacia este último enfoque podría ser fijar la fecha pertinente a partir de la cual el estatuto de limitaciones se establece cuando se inician los procedimientos y no cuando se comete una acción. En el caso del régimen funcional, puede ser pertinente considerar que el período de tiempo comenzó a partir del inicio de la auditoría. Adicionalmente o de forma alternativa, las autoridades peruanas pueden considerar la posibilidad de suspender / interrumpir los estatutos de limitaciones en circunstancias excepcionales (como para permitir la conclusión de un proceso penal).

Tabla 8.3. Estatuto de limitaciones en los regímenes disciplinarios del Perú y otros países

Perú		Brasil	Alemania	México
Régimen Administrativo Disciplinario	Régimen Funcional Administrativo			
Tres años (o un año a partir del conocimiento por parte de la oficina de Recursos Humanos) Sin duración máxima de los procedimientos	Cuatro años (duración máxima de las acciones: dos años)	Sin límite	Sin límite	Tres a siete años según la gravedad de la infracción

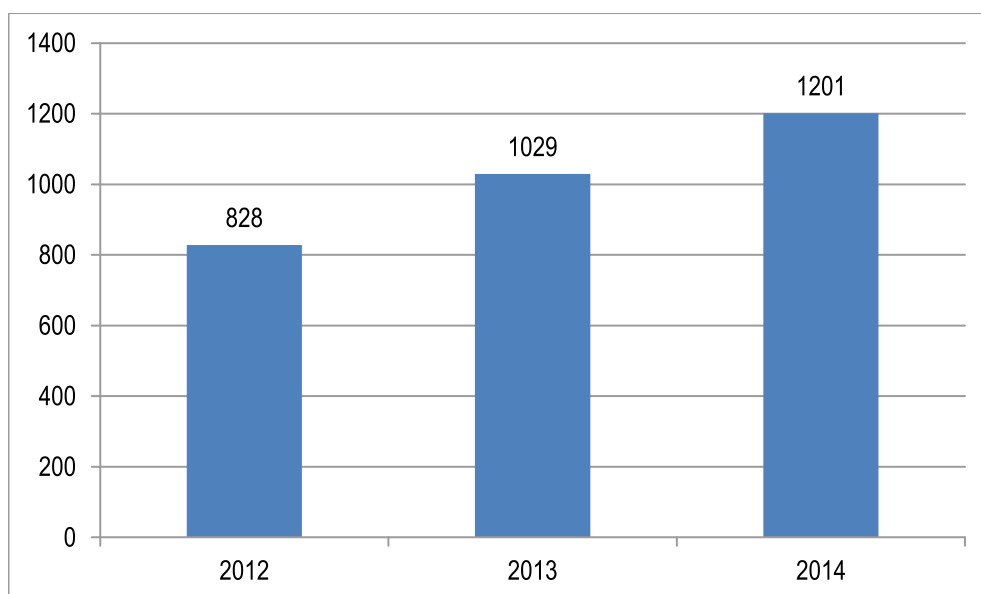
Fuentes: Reglamento no. 040 - 2014 - PCM; Decreto Supremo no. 023-2011-PCM; OECD (2016), *Enforcing Integrity: Mexico's Administrative Disciplinary Regime for Federal Public Officials*.

Medir el desempeño para informar mejor las estrategias de imposición legal e integridad

A corto plazo, indicadores clave de desempeño disponibles públicamente y estandarizados sobre el funcionamiento del régimen unificado (o sobre ambos regímenes) constituirían una valiosa evidencia para evaluar el sistema, informar a la sociedad civil y mejorar no sólo los mecanismos de imposición legal, sino también la estrategia de integridad

Las autoridades peruanas recopilan datos sobre las sanciones disciplinarias impuestas que publican a través del Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido (RNSDD), una base de datos mantenida por SERVIR (Capítulo V del Reglamento no. 040-2014- PCM). Según la información proporcionada por las autoridades peruanas, los datos del Registro incluyen todas las sanciones funcionales, aunque sólo un subconjunto de las sanciones relativas al régimen disciplinario administrativo (es decir, los despidos). Como consecuencia, la información proporcionada en el RNSDD no permite la elaboración de una evaluación integral de ambos sistemas. Para las sanciones incluidas, se observa que las sanciones registradas aumentaron en un 45% entre 2012 y 2014 (Figura 8.1), de las cuales la mayoría fueron despidos (47%) y suspensiones (41%) (Figura 8.2). Estos datos, que idealmente se consolidarían para ambos regímenes, son un primer paso esencial para evaluar el desempeño de los regímenes. Sin embargo, la evaluación del desempeño requiere un cambio hacia el desarrollo, monitoreo y publicación de indicadores clave de desempeño que pueden ayudar a evaluar dimensiones tales como la efectividad, la eficiencia y la oportunidad.

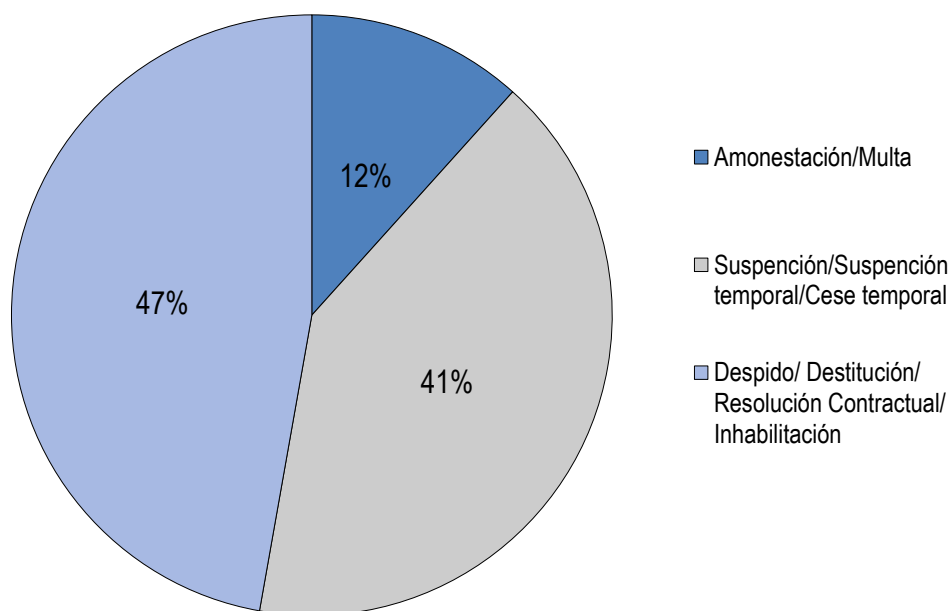
Figura 8.1. Sanciones totales (régimenes disciplinarios y funcionales), 2012-14



Nota: Para el régimen disciplinario sólo se incluyen los despidos.

Fuente: Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido del Perú. Datos proporcionados por SERVIR.

Figura 8.2 Tipos de sanciones aplicadas (régimenes disciplinario y funcional), 2014



Nota: Para el régimen disciplinario sólo se incluyen los despidos.

Fuente: Registro Nacional de Sanciones y Despidos de Perú. Datos proporcionados por SERVIR.

Definir el marco normativo de medición del desempeño y recolectar los datos necesarios para evaluar el desempeño de los regímenes disciplinarios administrativos puede ser un desafío. Particularmente como 1) diferentes instituciones y ramas del gobierno pueden ser responsables de diferentes tipos de casos (dependiendo de la gravedad y si son o no apelados) dificultando el seguimiento de casos y compilación de datos a través del tiempo; y 2) puede haber superposición en las jurisdicciones, incluso para los mismos tipos de casos, lo que complica aún más los esfuerzos para racionalizar y centralizar los datos. La selección y aplicación de un conjunto de indicadores clave de desempeño (Key Performance Indicator, KPI) que pueden aplicarse en este contexto institucional es una tarea compleja. No obstante, es un ejercicio que vale la pena para promover la rendición de cuentas y demostrar el compromiso con los valores de integridad al comunicar al público sobre el desempeño de los mecanismos de imposición legal. También se pueden comunicar formas de mejorar el diseño y la implementación de las políticas de integridad (es decir, permitir la creación de perfiles, probar los parámetros de riesgo, identificar los riesgos no abordados).

Ningún indicador es útil tomado aisladamente, sino que un grupo de indicadores debe ser evaluado en su conjunto, acompañado de la información de contexto. El recuadro 38 a continuación pone de relieve algunos indicadores de desempeño comúnmente utilizados en el ámbito de la justicia que podrían ser considerados por SERVIR, CGR y los respectivos Tribunales. De hecho, en la actualidad se disponen pocos datos sobre la oportunidad de los procedimientos, las razones de los casos desestimados o revocados, la cuota de las denuncias presentadas por acción disciplinaria, etc. El Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido (RNSDD), debería enriquecerse con esta información, proporcionando no sólo una mejor imagen del funcionamiento del régimen, sino también apoyando a SERVIR en la identificación de debilidades en políticas de integridad más amplias. Además, como se mencionó anteriormente, el RNSDD debe contener todas las sanciones relativas a los procedimientos disciplinarios, incluidas las sanciones menos graves impuestas por la CGR, que actualmente no están contabilizadas en dicho registro.

La CGR también publica información sobre el régimen funcional en una base de datos denominada Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS). Si bien existe más información de rendimiento disponible en este sitio web (decisiones tomadas, casos presentados, apelaciones, estado de las apelaciones, etc.), no contiene datos del Tribunal y tampoco permite la desagregación de datos seleccionados por región ni indicadores de desempeño como los indicados en el recuadro 8.5. Dicha información es difícil de construir dada la disponibilidad de datos y el formato en el que los mismos se liberan.

Con el fin de garantizar que la transparencia favorezca la rendición de cuentas, la información proporcionada debe ser oportuna y fácil de usar. De hecho, el Índice de Datos de Gobierno Abierto de la OCDE hace referencia a los portales de datos abiertos de los gobiernos centrales en la medida en que los datos son abiertos, útiles y reutilizables (dichos datos pueden modificarse puesto que se proporcionan sobre una plataforma de software abierto y accesible electrónicamente; Ubaldi 2013). En la actualidad, las autoridades peruanas han proporcionado una herramienta que divulga datos sobre casos individuales. Sin embargo, la herramienta no permite el análisis de las tendencias temporales o los datos agregados por categorías (es decir, por sector o falta administrativa). Actualmente, por ejemplo, la herramienta del RNSDD requiere una búsqueda por nombre exacto sin permitir que los ciudadanos examinen los datos agregados por sector, infracción, fecha, etc. La base de datos PAS del CGR solo proporciona datos en formato PDF. Además, las directrices de la OCDE alientan la consulta con los ciudadanos y la sociedad civil para producir y difundir la información y los datos más útiles para los usuarios. Esto debería ser considerado también por las autoridades peruanas en ambas instituciones en el diseño de las bases de datos.

Recuadro 8.5. Potenciales indicadores clave de desempeño para evaluar los regímenes disciplinarios administrativos

Indicadores clave de desempeño sobre la efectividad

- Proporción de las presuntas faltas administrativas denunciadas en última instancia, presentados para procedimientos disciplinarios formales: No todas las faltas reportadas pueden ser llevados adelante después de una investigación preliminar de la audiencia, sin embargo, la proporción de casos no presentados, especialmente cuando se analizan por área de gobierno o tipo de falta, puede arrojar luz en primer lugar, sobre si los casos válidos están ingresando con éxito en el sistema disciplinario.
- Incidencias e índices de apelaciones: Una medida de la calidad de las decisiones sancionatorias y la previsibilidad del régimen. Las mediciones comunes incluyen el número de apelaciones por población (o funcionarios públicos responsables de acuerdo a la ley disciplinaria) y los casos apelados ante la segunda instancia como un porcentaje de los casos resueltos en primera instancia.
- Casos inadmisibles o denegados: La proporción de casos declarados inadmisibles (así como una desagregación de acuerdo a los motivos propuestos para los despidos) puede considerarse un indicador de la calidad y la eficacia de los procesos y el cumplimiento por parte del gobierno de los procedimientos disciplinarios.
- Decisiones revocadas: Una segunda medida común sobre la calidad de las decisiones sancionatorias es la proporción de casos apelados en los que se anularon las decisiones iniciales. Esto puede significar, además del incumplimiento de los procedimientos disciplinarios adecuados, la suficiente proporcionalidad de las sanciones.
- Índices de tolerancia: Otro indicador común de efectividad, los índices de tolerancia, se refieren a las sanciones emitidas sobre los casos inicialmente reportados. Los índices de tolerancia sirven como una aproximación para la identificación de sistemas con "fugas", por lo que los casos notificados no se presentan y / o no llegan a la conclusión.

Indicadores clave de desempeño sobre la eficiencia

- Casos pendientes: La proporción de casos totales que no han sido resueltos en un momento determinado puede ser un indicador útil de la gestión de casos.
- Duración promedio de los procedimientos (días): La duración media de los procedimientos para los casos se estima con una fórmula comúnmente utilizada en la literatura: $[(\text{Pendiente } t-1 + \text{Pendiente } t) / (\text{Entrante } t + \text{Resuelto } t)] * 365$.
- Gasto promedio por caso: Valores sustitutos de eficiencia financiera pueden incluir los recursos totales asignados a la investigación y procesamiento de los procedimientos disciplinarios administrativos divididos por el número de casos formales. Otras metodologías incluyen el gasto total en acciones disciplinarias por funcionario responsable accionado.

Indicadores clave de desempeño sobre calidad e imparcialidad

- Además de algunos de los indicadores antes mencionados (es decir, altos índices de apelación o casos admisibles / desestimados podrían sugerir una imparcialidad procesal deficiente), los siguientes datos cualitativos también pueden resultar útiles. El Consejo de Europa elaboró un "Manual para la realización de encuestas de satisfacción dirigidas a los usuarios de los tribunales" que podría ofrecer ideas para ejercicios similares sobre regímenes disciplinarios administrativos:
- Datos de encuestas de percepción sobre empleados del gobierno (incluidos los administradores) sobre sus percepciones del régimen de imparcialidad, disponibilidad de oportunidades de capacitación, etc.
- Datos de encuestas de percepción de sindicatos públicos, auditores internos / personal judicial (para casos graves), etc.

Fuente: Council of Europe, CEPEJ (2015); Palumbo, G., et al. (2013), "Judicial Performance and its Determinants: A Cross-Country Perspective", OECD Economic Policy Papers, No.5, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k44x00md5g8-en>.

Para apoyar estos esfuerzos de evaluación, los sistemas de tecnología de información (IT) integrados o vinculados son útiles para el seguimiento de casos y la estandarización de datos entre instituciones. En el contexto de los esfuerzos más amplios de armonización a largo plazo, un grupo de trabajo formado por miembros de SERVIR, la CGR y los tribunales administrativos podría alinear los esfuerzos para normalizar los sistemas y extraer información administrativa de manera coordinada para el análisis conjunto. La integración de IT puede no ser necesariamente viable actualmente entre los dos regímenes, pero podría llevarse a cabo dentro del mismo régimen, como mínimo entre las instituciones de primera y segunda instancia (es decir, los Tribunales). La base de datos de la CGR PAS actualmente presenta datos para el Tribunal Administrativo.

Sin embargo, quizás más importante, sería necesario disponer de más datos y presentarlos en el contexto de los indicadores de desempeño, como los sugeridos en el Recuadro 7.5 para facilitar el análisis y permitir un examen más crítico por parte de los interesados, incluida la sociedad civil. Un reporte anual o bienal podría considerarse un instrumento útil de presentación de informes, así como un catalizador para facilitar una mayor colaboración y comunicación entre las instituciones de los dos regímenes. Como se sugirió anteriormente, esta tarea podría ser emprendida por un grupo de trabajo de la CAN sobre sanciones.

Propuestas de acción

Las normas y procedimientos disciplinarios son componentes esenciales de los marcos políticos de los países para la integridad del sector público. Son los "dientes" necesarios para disuadir las acciones ilícitas y, lo que es más importante, demostrar a los ciudadanos y a los funcionarios públicos que los compromisos del gobierno de mantener valores de integridad no son meras promesas vacías. Legitiman la existencia de políticas de integridad y ayudan a ganar la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos. Para mejorar su actual sistema disciplinario y alcanzar estos últimos objetivos, el Perú debe considerar tomar las siguientes medidas, algunas de las cuales son prioritarias a corto plazo y otras que serían más exitosas si se implementaran a mediano y largo plazo:

Hacia un régimen disciplinario administrativo coherente

- A mediano y largo plazo, con el fin de reducir aún más la impunidad y proteger los derechos de los acusados, el Perú debería considerar avanzar hacia un régimen disciplinario administrativo con un único inventario de infracciones y sanciones correspondientes, y una delimitación más clara de jurisdicciones y responsabilidades institucionales.
- La consecución de un régimen administrativo más coherente y simplificado a largo plazo requerirá medidas inmediatas a corto plazo. Como prioridad, es necesario reforzar la coordinación y la comunicación bajo los auspicios de la CAN y se requieren esfuerzos más ambiciosos de desarrollo de capacidades para preparar el camino para futuras reformas.

Cerrar las brechas para evitar la impunidad

- A corto plazo, la legislación y los procedimientos actuales podrían clarificarse y alinearse para garantizar una mejor coordinación entre las autoridades responsables de los procedimientos penales y administrativos relativos a los funcionarios públicos.

- A corto plazo, el estatuto de limitación de las faltas disciplinarias debería evaluarse con miras a fortalecer la disuasión contra las conductas ilícitas.

Medir el desempeño para informar mejor las estrategias de imposición legal e integridad

- A corto plazo, indicadores clave de desempeño disponibles públicamente y estandarizados sobre el funcionamiento del régimen unificado (o sobre ambos regímenes) constituirían una valiosa evidencia para evaluar el sistema, informar a la sociedad civil y mejorar no sólo los mecanismos de imposición legal, sino también la estrategia de integridad.

Anexo 8.A1

Visión general de los principales regímenes disciplinarios para funcionarios públicos en Perú (Tabla detallada 8.1)

	Régimen Constitucional / Político	Regímenes Administrativo Disciplinario (alcance del análisis)		Regímenes Especializados	Responsabilidad Civil y Criminal
		Régimen Administrativo Disciplinario	Régimen Funcional Administrativo		
Categoría de Funcionarios Públicos	<p>Presidente de la República, Presidente del Consejo de Ministros, Ministros, Parlamentarios,</p> <p>Jueces de la Corte Constitucional, Concejales del Consejo Nacional de la Judicatura, Jueces de la Corte Suprema, Fiscales de Apelaciones,</p> <p>Defensor del Pueblo, Contralor General.</p>	<p>La mayoría de los funcionarios públicos designados (excluyendo a los ministros y otros puestos seleccionados vinculados por otros regímenes indicados aquí)</p> <p>Servidores Públicos</p>	<p>La mayoría de los funcionarios públicos designados (excluyendo a los ministros y otros puestos seleccionados vinculados por otros regímenes indicados aquí)</p> <p>Servidores Públicos</p> <p>Empleados públicos fuera del marco general del empleo de la función pública (empleados por el gobierno bajo contratos de trabajo diferentes de aquellos para funcionarios públicos)</p>	<p>Alcaldes y concejales; Gobernadores y Consejeros Regionales;</p> <p>Jefe de la Oficina de Registro Civil - RENIEC;</p> <p>Presidente de la Junta General de Electoral; Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales;</p> <p>Policía Nacional; Fuerzas Armadas; Fiscales; Jueces; Funcionarios Diplomáticos</p>	Todos los funcionarios públicos
Legislative Reference	<p>Artículos 92, 93, 117, 128 y 132 de la Constitución; Ley Orgánica del Tribunal Constitucional - Ley no. 28301; Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General - Ley no. 27785; Ley Orgánica del Poder Judicial, Texto Consolidado aprobado por Decreto Supremo no. 017-93-JUS; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Nación - Decreto Legislativo no. 052; Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo - Ley no. 26520; Ley Orgánica del Consejo Nacional del Poder Judicial - Ley no. 26397; Reglamento del Congreso de la República Artículos 24 y 25</p>	Ley de Servicio Civil no. 30057 de 2013	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y Contraloría General - Ley no. 27785 de 2002 (modificada por la Ley no. 29622)	<p>Ley Orgánica de Gobiernos Regionales - Ley no. 27867; Ley Orgánica de Municipios - Ley no. 27972; Ley Orgánica de la Junta General de Electoral - Ley no. 26486; Ley Orgánica Electoral - Ley no. 26487; Ley Orgánica del Registro Civil - RENIEC; Decreto Legislativo no. 1150 (Policía Nacional); Ley no. 29131 (Fuerzas Armadas); Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Nación, Decreto Legislativo no. 052 y Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial, Ley no. 26397 (Fiscales); Ley Orgánica del Poder Judicial, Texto Consolidado aprobado por Decreto Supremo no. 017-93-JUS, y la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial, Ley No. 26397 (jueces); Ley núm 28091 del Servicio Diplomático (Funcionarios Diplomáticos)</p>	Códigos Civil y Criminal

	Regimen Constitucional Político	Regímenes Administrativo Disciplinario (alcance del análisis)		Regímenes Especializados	Responsabilidad Civil y Criminal
		Régimen Administrativo Disciplinario	Régimen Funcional Administrativo		
Órgano responsable	Congreso	Administradores, unidades de GRH, Ministro de organización implicada, Tribunal de la Función Pública	Órganos instructivos y sancionadores (Órgano Instructor, Órgano Sancionador); Alto Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas	Consejo Nacional del Poder Judicial; Consejo Municipal y Junta General Electoral; Junta Regional de Elecciones Generales	Cortes penales y civiles y tribunales de apelación, autoridades del cumplimiento de la ley

Nota: Las columnas presentadas en gris representan el alcance del análisis de esta revisión.

Fuente: Contraloría General de la República, CGR - Respuestas al Cuestionario de la OCDE; Constitución del Perú; Códigos Penal y Civil; Ley de Servicio Civil no. 30057 de 2013; Ley no. 27785 de 2002.

Referencias

- Anderson, C. and Y. Tverdova (2003), *Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies*, American Journal of Political Science, 47(1) January, pp. 91-109, <http://dx.doi.org/10.1111/1540-5907.00007>.
- Australian Public Service Commission (2014), *Handling misconduct: A summary guide to the reporting and handling of suspected and determined breaches of the APS Code of Conduct*, Australian Government, Canberra, www.apsc.gov.au/_data/assets/word_doc/0005/65939/Handling-Misconduct-June-2015.DOCX.
- Becker, G.S. (1974), “Crime and punishment: An economic approach”, in: Becker, G.S. and W.M. Landes (eds.), *Essays in the Economics of Crime and Punishment*, National Bureau of Economic Research, www.nber.org/chapters/c3625.
- Council of Europe (2014), *Report on European judicial systems – Edition 2014 (2012 data): Efficiency and quality of justice*, European Commission for the Efficiency of Justice, Strasbourg, France available at: www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2014/Rapport_2014_en.pdf.
- Council of Europe (2010), *Handbook for conducting satisfaction surveys aimed at court users in Council of Europe’s member states*, CEPEJ(2010)1, Commission for the Efficiency of Justice, Strasbourg, France, available at: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2706085&SecMode=1&DocId=1664612&Usage=2>.
- Council of Europe (2008), *Checklist for promoting the quality of justice and the courts*, Commission for the Efficiency of Justice, Strasbourg, France, available at: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2707813&SecMode=1&DocId=1281474&Usage=2>.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2015), *Guía práctica sobre el régimen disciplinario y el procedimiento administrativo sancionador*, Lima, Peru, www.minjus.go.b.pe/actividades-institucionales-y-eventos/minjus-publica-guia-practica-sobre-el-regimen-disciplinario-y-el-procedimiento-administrativo-sancionador/.
- OECD (2016), *Enforcing Integrity: Mexico’s Administrative Disciplinary Regime for Federal Public Officials*.
- OECD (2005), *Public Sector Integrity: A Framework for Assessment*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264010604-en>.
- OECD (2003), *Liabilities and disciplines of civil servants*, OECD Publishing, Paris, www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/37890790.pdf.
- Palumbo, G., et al. (2013), “Judicial Performance and its Determinants: A Cross-Country Perspective”, OECD Economic Policy Papers, No.5, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k44x00md5g8-en>.
- Ubaldi, B. (2013), “Open government data: Towards empirical analysis of open government data initiatives”, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 22, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj4f03s7-en>.

Capítulo 9

Mejorar el sistema de justicia penal peruano para hacer cumplir la integridad

En este capítulo se describen las respuestas de la justicia penal a los desafíos de integridad en el Perú, centrándose en las cuestiones prácticas de la aplicación de la ley sobre los delitos contra la administración pública. Contiene recomendaciones para mejorar la eficacia de la aplicación legal con referencia a las buenas prácticas en otros países.

En el caso de que los procesos preventivos e internos fallen, puede ser que el Perú deba recurrir al sistema de justicia penal para abordar las violaciones de la integridad. Estas infracciones, tales como los delitos contra la administración pública, pueden constituir infracciones penales (Código Penal, Título XVIII). Esta categoría de delitos del Código Penal incluye concusión, malversación de fondos, fraude, colusión, cohecho activo y pasivo de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, abuso de autoridad, tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito. Perú todavía no ha tipificado como delito penal el soborno en el sector privado.

Este capítulo examina la efectividad de la aplicación de la ley en los crímenes contra la administración pública, incluyendo un análisis del papel de cada uno de los organismos involucrados.

Mejorar la independencia, cooperación y coordinación

Se deberían adoptar procedimientos o memorandos de entendimiento escritos entre el Ministerio Público, la policía (DIRCOCOR), el Ministerio de Justicia, SERVIR y la Contraloría General de la República exigiendo y garantizando la cooperación sistemática y continua entre las agencias en relación a los casos de corrupción bajo jurisdicción penal

Existen varios organismos involucrados en el sistema de justicia penal del Perú:

- Los fiscales del Ministerio Público (MP) son responsables desde el inicio de la investigación y enjuiciamiento de los delitos del Código Penal, incluidos los delitos contra la administración pública (Artículo 159 de la Constitución, Código de Procedimiento Penal de 2004 (CPP), Artículo 60). El MP está encabezado por el Fiscal de la Nación que es elegido por la Junta de Fiscales de la Corte Suprema y sirve por un período de tres años que puede ser renovado por dos nuevos mandatos a partir de su reelección (Artículo 158 de la Constitución). El MP está compuesto por una serie de unidades y oficinas regionales y suprarregionales, incluidas unidades dedicadas a la investigación y enjuiciamiento de los actos de corrupción.
- El fiscal del MP encargado de un caso puede ordenar a los agentes de la Policía Nacional que lleven a cabo acciones de investigación. La policía no tiene la autoridad para realizar investigaciones sin las instrucciones del MP a menos que un oficial encuentre un crimen en el proceso de ser cometido.
- A pesar de que el MP conduce investigaciones, los abogados especializados (procuradurías) de cada ministerio representan al estado en los procesos judiciales. La procuraduría trabaja independientemente y elabora su propio análisis y estrategia para el caso. La procuraduría no tiene poder para abrir o cerrar procedimientos, pero puede reclamar por daños civiles y apelar las decisiones de la fiscalía a un fiscal superior.
- Una vez concluida la investigación preliminar por parte del MP, las conclusiones de la investigación se someten al Poder Judicial. Al recibir los resultados de la investigación, un juez determinará si existen las condiciones previas necesarias para iniciar procedimientos legales. Dependiendo del caso, se llevará a cabo un proceso judicial en uno de los 31 distritos judiciales del Perú.
- Los jueces, también a petición de los fiscales, pueden nombrar expertos (peritos) en la etapa de una investigación preliminar cuando un caso es particularmente

complejo o se requiere conocimiento de una disciplina específica. El nombramiento de tales expertos dependerá del presupuesto y de la necesidad de que el fiscal o el juez participen. Se subrayó la falta de expertos calificados como un problema importante en la creación de casos tanto a nivel nacional como regional.

- La Contraloría General de la República (CGR) supervisa los actos de las instituciones sujetas a su control y tiene el poder de realizar investigaciones e imponer sanciones administrativas en determinados tipos de infracciones de integridad. La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), órgano de la administración pública, también es competente en materia disciplinaria administrativa. En el Capítulo 8 se analizan los riesgos y desafíos de un sistema dual de sanciones administrativas. Estos se ven agravados por la jurisdicción penal adicional derivada de los delitos contra la administración pública establecidos en el Código Penal. A corto plazo, el Perú debería adoptar medidas legales y operacionales, potencialmente basadas en la gravedad del delito, para aclarar la concurrencia entre regímenes administrativos y penales y / o civiles y asegurar que existan mecanismos formales de coordinación para la consulta, el intercambio de información, seguimiento y reconocimiento de las decisiones tomadas. Estas medidas deberían idealmente basarse en las etapas críticas del caso (es decir, el inicio de la investigación, la acusación, la condena / exoneración) con el fin de evitar lapsos potenciales.

La cooperación y la coordinación proactivas y positivas entre estos organismos son importantes para garantizar que las investigaciones y los enjuiciamientos se desarrollen sin problemas y que se comparta la información pertinente.

Existen algunos sistemas para promover la coordinación entre el Poder Judicial, el MP y la Contraloría General en materia de políticas. El Convenio Marco Tripartito de Cooperación Interinstitucional es un ejemplo de dicho sistema (ver el Recuadro 9.1). El MP también publicó una Resolución (Resolución MP no. 1423-2015-MP-FN) que aclara la jurisdicción entre la Fiscalía Especial de Delitos contra la Administración Pública y otras fiscalías especializadas, el Poder Judicial, la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General. Como se indica en el Capítulo 2, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) también sirve de órgano de coordinación y plataforma para el desarrollo de políticas inter-institucionales. Los funcionarios encargados de investigar y enjuiciar los casos de crímenes contra la administración pública deben ser informados de los requisitos del Acuerdo Tripartito y de la Resolución del MP como parte de la capacitación regular.

Recuadro 9.1. Asegurar la cooperación entre las agencias: El convenio marco tripartito de cooperación interinstitucional en el Perú

El 2 de noviembre de 2011, el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República celebraron un Convenio Marco Tripartito de Cooperación Interinstitucional. El objetivo del acuerdo es mejorar la cooperación a fin de reducir la corrupción y aumentar la confianza en las instituciones estatales. El Convenio establece las funciones de los tres organismos en la detección, investigación, acusación, juicio y sanción de los delitos de corrupción. Establece un marco normativo para la cooperación y el intercambio de información, así como el establecimiento de tareas y objetivos específicos para cada organismo; por ejemplo, la Contraloría General tiene la tarea de crear estrategias preventivas para combatir la corrupción y desarrollar software de capacitación contra la corrupción. De acuerdo con las discusiones con las autoridades peruanas, a nivel nacional y para casos emblemáticos, el Convenio funciona muy bien y ha demostrado ser eficaz en el suministro de conocimientos especializados. Sin embargo, según se informa, el Convenio es menos eficaz en los casos de corrupción grave que involucran a la delincuencia organizada, donde la jurisdicción se transfiere a la Corte Penal Nacional.

Fuente: Convenio Marco Tripartito de Cooperación Interinstitucional de 2011 entre el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_per_cgr_conv2.pdf/.

En materia práctica, dentro del MP, la Fiscalía Superior Nacional Coordinadora Especializada en Corrupción de Funcionarios es responsable de coordinar las actividades con el Poder Judicial, la Policía Nacional y otras instituciones pertinentes. El Perú señala que se celebran frecuentes reuniones entre las dependencias pertinentes del MP y de la Policía Nacional. Sin embargo, según las personas entrevistadas y un estudio encargado por la CAN, existe falta de coordinación y confianza entre el MP y la Policía Nacional. Esta situación se ha visto exacerbada por la promulgación del Código Procesal Penal (CPP) de 2004, que se aparta considerablemente del sistema anterior, dando al MP la responsabilidad primordial de llevar a cabo las investigaciones penales. Como resultado de estos cambios, la Policía Nacional informa que su papel en las investigaciones es ahora "menor", y la cooperación y la colaboración han disminuido en consecuencia.

Los funcionarios entrevistados informaron de una mala cooperación entre los fiscales, la policía y la CGR. Según se informa, la cooperación adecuada depende en gran medida de las personas involucradas. Como resultado, algunos casos no progresan por falta de una mejor cooperación. Esta dependencia de las personas para lograr una cooperación constante y continua es particularmente preocupante a la luz de la alta rotación de personal en los organismos pertinentes, incluida la policía, tal como se informó durante las discusiones con las autoridades peruanas. Puede ser beneficioso para el Perú considerar la adopción de procedimientos o memorandos de entendimiento claramente escritos entre el MP, la Policía, el Poder Judicial, el Ministerio de Justicia, la CGR y SERVIR. Otros países pueden servir de modelos a este respecto (ver los Recuadros 9.2 y 9.3). Dichos documentos podrían requerir y asegurar una cooperación sistemática y permanente entre los organismos pertinentes mediante reuniones periódicas e intercambio de la información. Esto también podría lograrse actualizando el Acuerdo Marco Tripartito de Cooperación Interinstitucional y extendiendo el Acuerdo a otros organismos interesados (incluyendo la policía, el Ministerio de Justicia y SERVIR). En particular, el documento debería establecer claramente las diferentes funciones y obligaciones de cada organismo en relación con los casos de corrupción y cuándo y cómo se compartirá la información sobre los casos. Además, debería incluir una clara obligación por parte de las agencias de celebrar reuniones periódicas para discutir asuntos generales relacionados con la corrupción, decidir cómo se manejarán nuevos alegatos importantes y compartir información según sea necesario en los casos en curso.

Recuadro 9.2. Memorandos de Entendimiento (MoU) entre las agencias de encargadas de la aplicación de la ley: Un memorando de entendimiento entre la Australian Securities and Investment Commission (Comisión Australiana de Valores e Inversiones) (ASIC) y la policía federal

Los Memorandos de Entendimiento son herramientas útiles para mejorar la cooperación y la coordinación a través de un acuerdo escrito formal. Estos instrumentos son ampliamente utilizados por una serie de países de la OCDE en la lucha contra la corrupción. Australia es uno de esos países. En 2013, la Policía Federal Australiana firmó un MOU con la Comisión Australiana de Valores e Inversiones (ASIC). El Memorando de Entendimiento establece un marco para un acuerdo de trabajo colaborativo y fue acordado por los miembros directivos de las agencias. El Memorando de Entendimiento brinda expresamente un mecanismo para coordinar el intercambio de información inter-institucional y la experiencia en delitos económicos corporativos para evaluar e investigar las denuncias de soborno en el extranjero. El Memorando de Entendimiento abarca la cooperación en asuntos de soborno en el extranjero y mejora la capacidad de la AFP para aprovechar la experiencia y experiencia de la ASIC en el contexto del soborno en el extranjero.

Fuente: OECD (2015a), *Australia: Follow-up to the Phase 3 Report and Recommendations*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/daf/anti-bribery/.

Recuadro 9.3. Equipos inter-institucionales para la cooperación y el intercambio de información: El equipo inter-ministerial israelí sobre cohecho extranjero

Después de su adhesión a la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, Israel estableció un Equipo Inter-ministerial para coordinar casos de cohecho en el extranjero (es decir, el soborno de funcionarios públicos extranjeros por parte de personas o empresas israelíes). El Equipo está encabezado por el Director del Departamento de Asuntos Penales de la Fiscalía del Estado y está integrado por representantes de la Fiscalía del Estado, la Policía israelí, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Justicia, la Administración Tributaria, y la Autoridad de Prohibición de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo, así como fiscales especializados de fiscalías específicas. El equipo se reúne por lo menos una vez cada tres meses, si no más a menudo, y está también en contacto regular vía correo electrónico. El rol del equipo es monitorear las denuncias de soborno, investigaciones y acciones judiciales en el extranjero para asegurar que sean manejados apropiadamente y sean activamente perseguidos. El equipo no reemplaza al papel de las agencias investigadoras o fiscales; sino que proporciona una función práctica de coordinación y asesoramiento. El Equipo es capaz de proporcionar orientación sobre el curso de la acción en casos de soborno extranjero. También supervisa la respuesta de Israel a la asistencia judicial recíproca relacionada con el soborno y la cooperación internacional, y generalmente examina formas de mejorar las imposiciones legales relacionadas con el soborno en el extranjero. El Equipo y su papel están ratificado y formalizado en las Guías de la Procuraduría General.

Fuente: OCDE (2015b) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Israel*, OECD publishing, París, www.oecd.org/daf/anti-bribery/.

El Código de Procedimiento Penal de 2004 debe aplicarse rápida y sistemáticamente en todas las regiones mediante la promulgación de reglamentos de aplicación pertinentes y la realización de actividades de formación y concientización para las autoridades regionales encargadas del cumplimiento de la ley

En el sistema de justicia penal peruano, la cooperación inter-jurisdiccional se complica aún más debido a los procedimientos criminales inconsistentes que existen en todas las regiones. En 2004, el Perú promulgó un nuevo Código de Procedimiento Penal (CPP) y comenzó a implementar este código a través de las regiones. Sin embargo, más de una década después, el Código sigue sin ser implementado en algunos distritos judiciales, incluyendo los que pertenecen a Lima (a diciembre de 2016). Existen otras inconsistencias desde una perspectiva sustantiva, ya que la Ley 29574 de 2010 estableció la aplicación del nuevo CPP en relación a todos los delitos cometidos por funcionarios públicos.

El CPP de 2004 tiene la intención de llevar al Perú de un sistema inquisitorial a un sistema acusatorio y racionalizar el proceso penal. En la revisión de 2013 del marco anticorrupción del Perú, la Organización de Estados Americanos (OEA) reconoció la implementación del CPP como una medida positiva frente a la insatisfacción generalizada con los servicios judiciales, incluido el lento proceso (Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, 2013). Para aprovechar los beneficios del Código y garantizar la coherencia inter-regional, debería

aplicarse rápidamente en todas las regiones. Esto requiere no sólo modificaciones y promulgación de reglamentos de aplicación, sino también la concientización y capacitación de los funcionarios regionales encargados de hacer cumplir la ley.

Las Comisiones Regionales Anticorrupción podrían utilizarse para compartir conocimientos y concientizar a las agencias y a través de las regiones sobre los riesgos y los desafíos específicos de la corrupción de cada región

Se han establecido Comisiones Regionales Anticorrupción en cada región como foros para coordinar acciones y políticas (Capítulo 2). Este es un desarrollo positivo para promover la coherencia y compartir experiencias. Un foro con una base de miembros más amplia, incluyendo otros organismos pertinentes (por ejemplo, la Policía Nacional), también podría ser beneficioso a la luz de la supuesta cooperación insuficiente entre los organismos relevantes (como se discutió anteriormente). Dicho foro no sólo podría mejorar la cooperación y la coordinación, sino también funcionar como un recurso de intercambio de conocimientos y de concientización sobre los riesgos y planes regionales de corrupción. Las comisiones regionales podrían celebrar reuniones conjuntas o acoger a representantes experimentados de otras regiones a fin de compartir experiencias y mejores prácticas.

Podrían organizarse reuniones mensuales entre representantes del MP y el Consejo Nacional de la Magistratura a fin de que sus representantes puedan discutir en forma confidencial y privada cualquier preocupación de interferencia política en los nombramientos judiciales o en los casos en curso, a fin de asegurar que dicha conducta sea detectada y sancionada

La Constitución peruana garantiza la independencia del Poder Judicial y del MP de influencias indebidas, incluida la interferencia política (Artículo 139 (2) y 158). El Perú ha adoptado el enfoque positivo y relativamente inusual de eliminar en gran medida cualquier participación política formal del proceso de nombramiento. Muchos países todavía tienen cierto grado de participación política, aunque con estrictas salvaguardias para prevenir interferencias (ver el Recuadro 9.4). En el Perú, los jueces y fiscales de los tribunales penales son seleccionados, designados y confirmados por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) tras un proceso de contratación pública y evaluación individual (Artículos 150 y 154 de la Constitución). El CNM es un órgano constitucional independiente integrado por siete miembros apolíticos e imparciales de la profesión legal y del mundo académico. Los fiscales son nombrados por tiempo indefinido y deben ser re-confirmados por el CNM cada siete años.

Si bien no existe un requisito estatutario para la participación política en el proceso de nombramiento, la independencia judicial de la interferencia política sigue siendo una preocupación en Perú. La preocupación fue planteada por el Departamento de Estado de Estados Unidos en 2013 y por el Business Anti-Corruption Portal (Portal de Negocios Anticorrupción) (GAN Integrity Solutions, 2015). Estas preocupaciones se manifestaron en la práctica: en 2013 varios medios de comunicación, incluyendo Human Rights Watch, informaron que seis jueces de la corte constitucional fueron nominados y designados por el Congreso sin considerar las credenciales individuales de dichos nominados. Los registros indicaron que "los principales partidos políticos en Perú habían acordado que cada partido presentaría candidatos para estos cargos y que todas las partes votarían a favor de ellos". En respuesta al clamor público, el Congreso llevó a cabo una nueva selección. Sin embargo, tal interferencia política en el proceso de nombramiento judicial

es claramente preocupante, y más aún si la interferencia política también ocurre en la designación de jueces en otros tribunales y en otros niveles. El MP debería considerar consultar regularmente con el CNM para crear confianza y alentar al CNM a dar a conocer cualquier intento de interferencia política en los nombramientos judiciales para permitir al MP detectar y sancionar esa conducta. Esta relación también podría utilizarse para discutir cualquier interferencia política en los casos en curso.

Recuadro 9.4. **Garantizar nombramientos judiciales independientes: Prácticas y procedimientos en países con bajos niveles de corrupción**

Un proceso de nombramiento independiente es el primer paso para garantizar un poder judicial libre e imparcial y reducir la corrupción. Muchos países mantienen cierta participación política en el proceso de nombramiento judicial, aunque normalmente se imponen estrictas salvaguardias para evitar la interferencia política.

Nueva Zelanda ocupa el primer lugar de independencia judicial en el Índice de Competitividad Global 2013-14 y el segundo en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional de 2014. En Nueva Zelanda, los jueces son nombrados por el Gobernador General (el representante apolítico de la monarquía de Nueva Zelanda) por consejo del Fiscal General (un Ministro del Gobierno y Oficial Ejecutivo de Justicia de Nueva Zelanda). Para evitar la interferencia política, la convención constitucional requiere que el Fiscal General actúe apolíticamente y reciba asesoramiento del Presidente del Tribunal Supremo y del Procurador General (funcionario apolítico).

Finlandia ocupó el segundo lugar en cuanto a la independencia judicial en el Índice de Competitividad Global 2013-14 y el tercero en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional de 2014. En Finlandia, los jueces son nombrados por el Presidente por recomendación del Ministro de Justicia. El Ministro recibe el asesoramiento de la Junta de Nombramientos Judiciales, que se compone de personalidades apolíticas, incluidos miembros del Poder Judicial, la profesión jurídica y académicos. Para evitar la interferencia política, la convención requiere que las recomendaciones de la Junta de Nombramientos Judiciales sean seguidas tanto por el Ministro de Justicia como por el Presidente.

Dinamarca ocupa el octavo lugar de independencia judicial en el Índice de Competitividad Global 2013-14 y el primero en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional de 2014. En Dinamarca, los jueces son nombrados por la monarquía siguiendo la recomendación del Ministro de Justicia. Al igual que el proceso finlandés, el Ministro recibe el asesoramiento de un Consejo de Nombramiento Judicial integrado por jueces y otras personas apolíticas. En la práctica, siempre se ha seguido el consejo del Consejo.

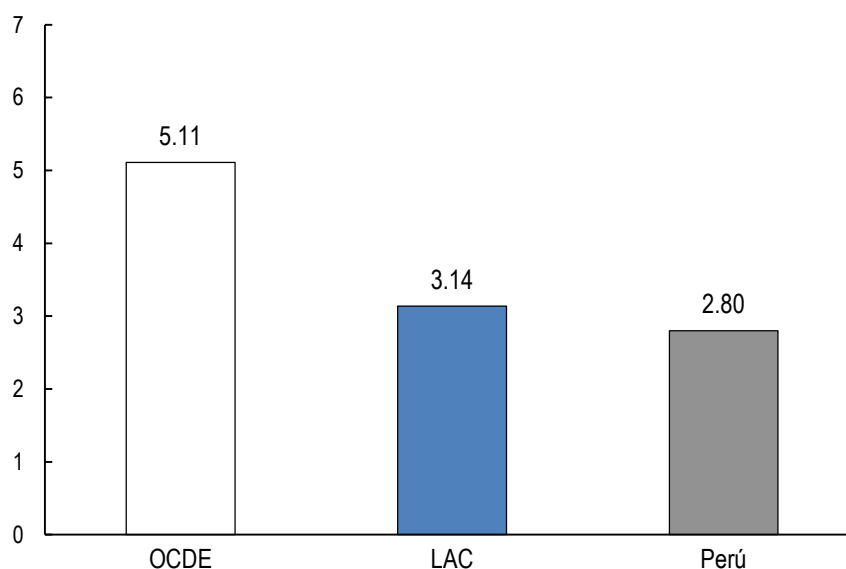
Fuentes: Courts of New Zealand, “Judicial Appointments”, www.courtsofnz.govt.nz (consultado el 15 de enero de 2015); Finnish Courts “Judicial Appointments Board”, www.oikeus.fi (consultado el 15 de enero de 2015); Courts of Denmark “The Judicial Appointments Council”, available at www.domstol.dk (consultado el 15 de enero de 2015).

Se podrían impartir regularmente actividades de formación y concientización al personal judicial y al personal de los tribunales sobre la conducta ética, junto con mecanismos de apoyo para recabar información relacionada con la corrupción; estos esfuerzos deben complementarse con el apoyo abierto y permanente de los altos cargos del gobierno y del Poder Judicial

La independencia judicial de la indebida influencia de las partes interesadas en las acciones en curso es también una preocupación importante en el Perú (Figura 9.1) que ha sido planteada por Transparencia Internacional (2013), el Departamento de Estado de los

Estados Unidos (2013) y el Portal Anticorrupción Empresarial (GAN Integrity Solutions, 2015). Existen salvaguardias reglamentarias para evitar conflictos de intereses en el sistema judicial (ver también el Capítulo 3). Los Artículos 53 y 54 del CPP prevén la descalificación o recusación de los jueces en caso de conflicto. Las disposiciones abarcan una serie de posibles situaciones de conflicto, incluida la existencia de un interés directo o indirecto en el proceso o una amistad notoria, enemistad obvia o amiguismo. Además, el régimen disciplinario de los jueces se enuncia en la Ley Orgánica del Poder Judicial (Artículo 201 y siguientes) y en la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura.

Figura 9.1. Nivel de independencia judicial percibida en el Perú, en comparación con los promedios de la OCDE y América Latina y el Caribe (1-7, mejor)



Fuente: Foro Económico Mundial, Informe sobre la Competitividad Global 2015-16, http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf.

Más allá de las disposiciones legales vigentes, existe un Código de Ética del Poder Judicial que enumera los principios de autonomía e independencia judicial. El Poder Judicial es supervisado (con excepción de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la República) por la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA). La OCMA es responsable de asegurar el desempeño ético del poder judicial, así como el cumplimiento de las regulaciones legales y administrativas. La OCMA puede estimular un procedimiento disciplinario de defensa y puede imponer sanciones como por ejemplo una amonestación, multa o suspensión. La OCMA también puede recomendar el despido de un juez al CNM, organismo autónomo e independiente con mandato constitucional para seleccionar, nombrar, confirmar y destituir a los jueces y fiscales que se consideren culpables de delitos graves (Constitución, Arts. 150 and 154). La OCMA y el CNM utilizan sus poderes disciplinarios en forma regular. En enero de 2016 solamente, la OCMA emitió 206 amonestaciones, 102 multas, dos suspensiones, y recomendó el despido dos veces. Entre 2010 y 15, el CNM despidió a 202 jueces y 26 fiscales. A pesar de estas salvaguardias, existen varios casos en curso que indican un alto nivel de corrupción judicial en el Perú. Estos casos describen sobornos presuntamente pagados a los jueces para garantizar un determinado resultado y también para acelerar los procesos. Sobre la base de la VII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú, el 56% de los encuestados percibió al Poder Judicial como la institución más corrupta del país. En 2013, la

OEA recomendó al Perú fortalecer la supervisión interna y externa del Poder Judicial para aumentar la confianza del público en la institución.

El Poder Judicial del Perú y el personal de otros tribunales podrían beneficiarse de una capacitación regular, adaptada a medida (por ejemplo, para la OCMA o el CNM), sobre conducta ética, incluyendo sus obligaciones, las consecuencias de violar esas obligaciones (consecuencias sociales tanto individuales como más amplias) y qué hacer en el caso de casos de corrupción. La capacitación judicial ha demostrado su eficacia en otros países (ver el Recuadro 9.5). Dicha formación debe ser impartida por expertos calificados a todo el personal al comenzar sus funciones, con cursos periódicos de actualización organizados anualmente. Esta capacitación podría complementarse con una concientización continua, como la distribución de memorandos periódicos a los jueces y al personal del tribunal sobre políticas y procedimientos anticorrupción y mecanismos de presentación de informes. Otras iniciativas de concientización podrían incluir el establecimiento de días o semanas de lucha contra la corrupción en los que se recuerde al Poder Judicial y al personal de los tribunales sus obligaciones en la lucha contra la corrupción (incluyendo las consecuencias individuales y más amplias de cometer corrupción). Además, es necesario apoyar a la magistratura y al personal de los tribunales para combatir la corrupción, por ejemplo: proporcionando una línea directa para los jueces y el personal de la corte que se enfrentan a la corrupción o reciben cuestiones relevantes. Para asegurar la aceptación, es vital que estos esfuerzos tengan el apoyo abierto y destacado de los niveles alto y medios de la administración del sistema judicial. Además de estas medidas, el Perú debe considerar la posibilidad de implementar otros mecanismos para promover la independencia. Los mecanismos que se observan en otros países incluyen sistemas electrónicos de gestión de casos, publicar y difundir las decisiones judiciales, concientización del público sobre los derechos de los ciudadanos en las acciones judiciales, consciencia de los procedimientos judiciales y aporte de mecanismos de denuncias para el público y el personal de los tribunales con el objeto de reportar actos de corrupción judicial (ver también el Recuadro 9.6).

Recuadro 9.5. Alentar la conducta ética en el Poder Judicial: Experiencia de Mongolia en la formación de jueces

En 2007, un estudio realizado en Mongolia reveló que la confianza en el Poder Judicial era muy débil, con la mayoría de los encuestados que consideraron que los tribunales favorecerían a los ricos como resultado de la corrupción. Como resultado, Transparency International Mongolia implementó una serie de proyectos con el objetivo de restablecer la confianza en el Poder Judicial. Uno de esos proyectos era un programa de capacitación a nivel nacional para todos los jueces. La capacitación se llevó a cabo con el apoyo del Poder Judicial y estuvo dirigida por tres jueces prominentes junto a representantes de Transparency International Mongolia. En total, se realizaron 26 sesiones de capacitación en todo el país. La capacitación abarcó los tipos de corrupción judicial, los impactos sociales e individuales de la corrupción y los métodos para combatirla en el sistema judicial mongol.

Fuente: Dugersuren, Sukhee (2010) “Anti-corruption Training on Preventing Corruption in Public Procurement and Judicial Systems (for judges) and Improvement of the Judicial Code of Ethics” presented at 14th International Anti-Corruption Conference in Bangkok, Thailand.

Recuadro 9.6. Alentar la conducta ética en el Poder Judicial: Experiencia de Chile en la promoción de la independencia judicial

Chile ha logrado cierto éxito en la reducción de la corrupción judicial. Tras el restablecimiento de la democracia en 1990, la Corte Suprema enfrentó varias oleadas de reformas. Aunque no están específicamente orientadas a mejorar la independencia, estas reformas redujeron las oportunidades de soborno y corrupción, particularmente en el Poder Judicial. En 1990, Chile creó una Academia Judicial encargada de supervisar y controlar el reclutamiento de jueces y su progresión profesional. Más tarde en esa década, Chile comenzó a alejarse del sistema inquisitorial de justicia hacia un sistema acusatorio. Esto también contribuyó a reducir las oportunidades de corrupción judicial. Los procedimientos judiciales se hicieron abiertos y transparentes, los juicios penales más importantes fueron oídos por tres jueces en lugar de uno, y los procedimientos administrativos se modernizaron. Antes de estas reformas, las funciones judiciales eran frecuentemente delegadas al personal de los tribunales, lo que creaba oportunidades adicionales para la corrupción. Bajo los nuevos procedimientos, los roles de los actores están claramente delineados, con algunas funciones abolidas por completo, reduciendo significativamente el espacio para delegar decisiones vitales.

Fuente: Harasic, D. (2007), "Chile's Partial Success" in Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems, Transparency International, Cambridge University Press, New York.

Las garantías estatutarias para garantizar la independencia de los fiscales son similares a las del Poder Judicial; por ejemplo, el Artículo 60 del CPP prevé la remoción de un fiscal en caso de conflicto. El régimen disciplinario de los jueces se enuncia en la Ley Orgánica del MP (Artículo 51 y siguientes) y en la Ley del Consejo Nacional de la Magistratura. No obstante, han surgido preocupaciones de independencia con respecto a la Fiscalía General de la Nación. En mayo de 2015, los medios informaron que el Fiscal General fue despedido después de que una investigación de corrupción revelara vínculos con una red del crimen organizado. Aunque los fiscales suelen ser nombrados por el CNM que es independiente, el Fiscal General puede nombrar a los fiscales con carácter provisional para cubrir una vacante. La falta de recursos del MP ha dado como resultado el nombramiento de un número elevado de fiscales provisionales; en algunas regiones hasta el 90% de los fiscales son provisionales. Esta situación crea un serio riesgo de independencia, exacerbado por los reconocimientos de los funcionarios del MP de que "los funcionarios de los niveles más altos (ministros, parlamentarios) están protegidos por privilegios políticos que pueden conducir a la impunidad, ya que la Fiscalía General no puede examinar casos si no es permitido por el Congreso". Según las entrevistas, también se habían cerrado casos debido a su "naturaleza política". El MP debe tomar medidas para alentar a los fiscales a investigar los casos, a pesar de las preocupaciones políticas, y no cerrarlos prematuramente por temor a sufrir complicaciones debido a privilegios políticos.

Aumento de la capacidad mediante la especialización, recursos y capacitación

Deberían introducirse mecanismos para asegurar que la asignación de casos tenga en cuenta la experiencia, conocimientos y la capacitación del fiscal, evitando situaciones de conflicto de intereses

En los últimos años se registró un aumento en la creación de unidades a cargo de la imposición legal, especializadas en la lucha contra la corrupción (ver el Recuadro 9.7). En

consonancia con esta tendencia, el marco institucional del Perú prevé un grado razonablemente alto de especialización en sus organismos de investigación, fiscales y judiciales:

- A nivel regional, el MP ha creado Fiscalías Especializadas Provinciales en casi todos los distritos judiciales para tratar casos de corrupción. Estas oficinas tienen jurisdicción sobre los casos en su distrito (Resolución MP 1423-2015-MP-FN, Art. 18 and 19).
- A nivel nacional, el MP desarrolló una Fiscalía Superior Nacional Coordinadora y una Fiscalía Supraprovincial para atender casos de corrupción de funcionarios.
- El MP también puede crear Fiscalías Especiales basadas en casos; por ejemplo, se creó una Fiscalía especializada ad hoc para el caso Fujimori / Montesinos.
- Dentro de la Policía Nacional existe la Dirección Contra la Corrupción (DIRCOCOR), que se desempeña a nivel regional y nacional.
- Existen tribunales especializados contra la corrupción dentro del poder judicial a nivel regional. En el nivel supra-regional, la Sala Penal Nacional de Lima tiene jurisdicción sobre los delitos graves de corrupción.
- Los jueces y fiscales buscan la asistencia de expertos en casos de corrupción (ver más arriba en esta sección) para proporcionar conocimientos específicos sobre ciertas cuestiones (por ejemplo, contabilidad forense, análisis fonético / de la voz, tecnología de la información).

Recuadro 9.7. El crecimiento de las unidades especializadas den el cumplimiento de la ley en la lucha contra la corrupción

Cada vez más los países están creando unidades especializadas para hacer frente a la corrupción. En Alemania, las regiones (*Länder*) han creado unidades especializadas en la lucha contra la corrupción o fiscalías dedicadas a la investigación de delitos económicos, con direcciones especializadas en las fuerzas policiales de dichas regiones. Estados Unidos también tiene unidades de larga data para tratar con investigaciones de corrupción en la Oficina Federal de Investigaciones (FBI), el Departamento de Justicia y la Comisión de Valores (SEC).

Algunos países han creado incluso otras unidades especializadas para hacer frente a formas concretas de corrupción. Por ejemplo, Canadá creó una dependencia específica de la Policía Montada de Canadá para investigar casos de soborno transnacional. En 2011, Corea estableció una dependencia inter-institucional para reunir información e inteligencia para apoyar la investigación de los delitos internacionales, incluida la corrupción transnacional. La unidad está compuesta por representantes de varios ministerios y la fiscalía.

Fuentes: OECD (2011b) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Germany*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/daf/anti-bribery/; OECD (2010) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in the United States*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/daf/anti-bribery/; OECD (2011a) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Canada*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/daf/anti-bribery/; OECD (Oct 2011c) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Korea*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/daf/anti-bribery/.

Dentro de este sistema de especialización, se podría aprovechar mejor el conocimiento y la experiencia de los individuos. Las oficinas especializadas del MP están introduciendo gradualmente un sistema mediante el cual los casos serán asignados al azar a los fiscales (MP Resolución 1423-2015-MP-FN). No está claro cómo se está llevando a cabo la asignación aleatoria de casos en la práctica y no se garantiza que dicho sistema alcance el equilibrio necesario entre tener en cuenta la importancia de la experiencia de los fiscales y la experiencia y conocimientos del caso y garantizar que se evite el conflicto de intereses, que es importante a la luz de las preocupaciones de independencia en el Perú (discutido anteriormente). Para garantizar que los fiscales tengan la experiencia necesaria, Perú debería asegurar que los casos sean asignados a un fiscal al azar, seleccionado dentro de un grupo de fiscales con experiencia y / o capacitación pertinentes. Por ejemplo, cuando se trate de un caso relacionado con la corrupción en el contexto de la contratación pública, el fiscal responsable podría seleccionarse aleatoriamente entre un grupo de fiscales con experiencia en casos de adquisiciones o que hayan recibido formación en tales casos. Este sistema podría ser complementado y respaldado por la designación de fiscales especializados y experimentados que estén disponibles para impartir capacitación, compartir experiencias y asesorar a los fiscales menos experimentados (ver el Recuadro 9.8).

Recuadro 9.8. Sistemas de asignación de casos a fiscales experimentados e independientes: La experiencia en Sudáfrica

En Sudáfrica, un equipo de tareas inter-institucional contra la corrupción supervisa los casos de corrupción. El Equipo identificó una brecha en la ausencia de un fiscal especializado para el manejo de casos de soborno transnacional. El Director Nacional de Procesos Públicos designó a un fiscal especializado para el trámite de todos los casos de soborno en el marco de la Convención de la OCDE sobre el Combate al Soborno de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales. (Convención Anti Soborno de la OCDE)

El fiscal dedicado es un fiscal especialista con experiencia significativa en la investigación y enjuiciamiento de delitos internacionales complejos, incluso en casos de soborno extranjero. Para garantizar la independencia y la disponibilidad de los recursos humanos necesarios, el fiscal dedicado no es responsable de manejar cada caso de soborno extranjero. Más bien, pueden utilizar sus conocimientos y experiencia para capacitar a otros fiscales en asuntos relacionados con el soborno extranjero y para proporcionar orientación y orientaciones en casos de soborno extranjero. Esto aumenta el grupo de fiscales capaces de manejar casos de soborno extranjero para asegurar que esos casos puedan ser tratados por un fiscal con conocimientos y capacitación pertinentes.

Fuente: OECD (2016) *South Africa: Follow-up to the Phase 3 Report and Recommendations*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/daf/anti-bribery/.

El Perú debería considerar la posibilidad de aplicar un conjunto de criterios más flexibles o dejar un margen de discrecionalidad a la hora de decidir qué casos se transfieren a las oficinas nacionales especializadas del MP y a la Sala Penal Nacional

Pueden existir razones para que el Perú reconsidere el sistema mediante el cual los casos son asignados a las unidades especializadas mencionadas anteriormente. Para poder ser transferidos a las unidades nacionales especializadas del MP, los casos deben ser graves y complejos y deben tener repercusiones nacionales. A mediados de 2015 se añadió un criterio

adicional tras la promulgación de la Ley del Crimen Organizado. Para ser transferidos, los casos deben involucrar ahora también al crimen organizado. Los mismos cuatro criterios deben ser cumplidos para que un caso sea oído por la Sala Penal Nacional en Lima. Como mínimo, la consideración de estos cuatro criterios antes de remitir un caso es probable que aumente los retrasos procesales. A lo sumo, los casos importantes de corrupción corren el riesgo de no ser derivados a las unidades nacionales del MP porque no involucran al crimen organizado. Existen opiniones contradictorias entre las agencias regionales y nacionales de cumplimiento de la ley en cuanto a si estos criterios son demasiado específicos. Si bien algunos países han adoptado prácticas de asignación de casos que eliminan toda discreción (ver el Recuadro 9.9), en el caso del Perú, la discreción puede permitir el aumento de la especialización y la capacidad. El Perú debería considerar la posibilidad de modificar su legislación para permitir un conjunto de criterios más flexibles o encontrar otro medio para establecer una mayor discrecionalidad a la hora de decidir qué casos se transfieren a las oficinas nacionales especializadas del MP y la Sala Penal Nacional. La asignación de casos debe tener en cuenta la gravedad y la complejidad, pero también los plazos de prescripción y la prioridad de los casos, y no debe limitarse únicamente a los casos de delincuencia organizada.

Recuadro 9.9. Criterios para asignar casos a tribunales específicos: La experiencia del Reino Unido

En el Reino Unido, existen dos tribunales principales para los casos penales: el Tribunal de Magistrados y el Tribunal de la Corona. La asignación de casos se basa principalmente en la gravedad ("categoría") del delito. Más del 95% de los casos penales son oídos por el Tribunal de Magistrados. Las infracciones sumarias (es decir, delitos menores como delitos de conducción) recaen directamente dentro del mandato del Tribunal de Magistrados. Las infracciones de cualquier tipo (es decir, los delitos de rango medio que podrían considerarse graves dependiendo de la escala del daño causado) están sujetas a una audiencia preliminar para determinar si la gravedad del delito justifica la transferencia al Tribunal de la Corona. Los delitos declarados (es decir, delitos más graves) siempre son juzgados por el Tribunal de la Corona; sin embargo, la primera audiencia de mandato de prisión normalmente se trata en la Corte de Magistrados sin importar la gravedad de la ofensa. La clasificación de los delitos es determinada por el Parlamento y establecida en el estatuto; esta limitación de la discreción acelera el proceso previo al juicio, pero aumenta la importancia de la decisión inicial sobre los cargos, ya que la naturaleza de la infracción determinará cuál es el tribunal que oirá el caso.

Fuente: Banakar, R. et al. (2005), *Case Allocation in England* (Asignación de casos en Inglaterra), Universidad de Westminster.

Considerando que la falta de recursos puede obstaculizar el éxito de las investigaciones, el Perú debería explorar maneras de asegurar que los casos estén debidamente financiados por el MP

Casi todos los organismos y entrevistados coincidieron en que la aplicación de leyes de corrupción en materia penal sufre de falta de recursos humanos y financieros en todos los organismos involucrados. El presupuesto del MP aumentó considerablemente de PEN 70 795 191 (18 544 477 euros) en 2008 a PEN 118 934 254 (31 154 284 euros) en 2014 (ver Recuadro 9.10 para conocer una comparación de la financiación de los ministerios fiscales entre países).

Recuadro 9.10. Comparación de los presupuestos de los servicios de la fiscalía entre países

El presupuesto y los recursos proporcionados a los servicios de un ministerio público y a los organismos encargados de hacer cumplir la ley de un país dependerán de una amplia gama de factores, incluyendo el tamaño del país, el tipo y el nivel del delito, las prioridades gubernamentales, la naturaleza del sistema de justicia penal y la estructura institucional de las agencias encargadas del cumplimiento de la ley. Por lo tanto, es difícil sacar conclusiones o ideas específicas a partir de la comparación de la financiación de la fiscalía y la aplicación de la ley. Por lo tanto, la información a continuación sólo tiene por objeto ilustrar la gama de financiación que se presta a los servicios de fiscalización y represión en una serie de países de la OCDE.

País	Agencia	Presupuesto (EUR)	Año
Estonia	Fiscalía	9,7 millones	2013
Letonia	Servicio Público de Fiscalía	21,8 millones	2014
México	Fiscal General de la República	53,4 millones	2015
Países Bajos	Rijksrecherche (Policía)	13,1 millones	2012
Nueva Zelanda	Oficina de Fraudes Graves	6 millones	2014
Eslovenia	Oficina de Fiscalía	17,9 millones	2014
Reino Unido	Oficina de Fraudes Graves	35,9 millones	2011

Sources: OECD (2014d), *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Estonia*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/; OECD (2015c), *Phase 2 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Latvia*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/; Woody, Christopher (2015), "There's something conspicuously absent from Mexico's 2016 national budget" *Business Insider*, www.uk.businessinsider.com; OECD (2012a), *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in the Netherlands*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/; OECD (2013), *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in New Zealand*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/; OECD (2014e), *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Slovenia*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/; OECD (2012b), *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in the United Kingdom*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/.

Según el Perú, "ni la fiscalía ni el personal administrativo son suficientes, considerando la carga de trabajo de la investigación, que supera el nivel promedio que debe asumir cada fiscal". Esta afirmación está respaldada por los datos: por ejemplo, en 2014, las Fiscalías de Ayacucho contaban con un total de nueve fiscales para 500 casos (55 casos por fiscal), mientras que las oficinas en Piura tenían nueve fiscales en 551 casos (61 casos por fiscal). Los recursos humanos de la policía son igualmente insuficientes; las unidades de la DIRCOCOR en Ayacucho y Piura tienen cada una siete oficiales. Estos niveles de recursos son motivo de preocupación, dado que el número de casos notificados parece estar aumentando dramáticamente; la oficina central del MP informó 1.861 casos en 2011 y 11.338 casos en 2014. Estas cifras indican una carga de trabajo importante para los fiscales a nivel regional y nacional. Perú informa que esta falta de recursos obstaculiza las investigaciones en la medida en que es una de las "causas principales" por las que las investigaciones no logran avanzar a la acusación. Por consiguiente, se debería considerar el aumento de los recursos humanos cuando sea posible.

Una de las posibles causas de esta sobrecarga es la criminalización de las infracciones administrativas. Según las autoridades peruanas, los tribunales suelen estar preocupados por casos menores que podrían ser tratados exclusivamente a nivel administrativo. Por lo tanto, el Perú podría beneficiarse de una clara comprensión de cuáles casos se actuarán administrativamente y cuáles penalmente. Una mayor claridad, coherencia y consistencia

entre los organismos en cuanto al uso del régimen apropiado podría liberar recursos tanto para los sistemas penales como los administrativos, siendo que ambos están sobrecargados. La ampliación del número de miembros del Convenio Tripartito podría facilitar la coordinación para mejorar la asignación y el seguimiento de los casos de corrupción.

Tras la aplicación del RPC de 2004, la participación de la policía en los casos se ha tornado más limitada. Los representantes de la policía señalan que la DIRCOCOR tiene la capacidad de verse más involucrada y que los recursos policiales podrían ser utilizados de manera más efectiva por los fiscales abrumados actualmente. Los fiscales indicaron que existe poca confianza en la DIRCOCOR, sin embargo. Así, el Perú debería considerar actividades para aumentar la confianza, incluso aplicando las recomendaciones contenidas en este capítulo, tales como la celebración de sesiones de capacitación conjuntas y la adopción de procedimientos claros y memorandos de entendimiento para la cooperación.

Este esfuerzo de recursos también podría aliviarse en cierta medida a través de una organización y asignación de casos más eficaces. La Fiscalía Superior Nacional Coordinadora tiene la capacidad de organizar la carga del caso de la acusación. Al hacerlo, la Fiscalía considera, entre otras cosas, "carga de trabajo" y "número de casos". Como se explica a continuación, existen varias Fiscalías especializadas que pueden tener jurisdicción sobre los delitos de corrupción. Si la Fiscalía Superior Nacional Coordinadora tiene jurisdicción sobre todas estas dependencias, los casos podrían ser asignados o transferidos entre las Fiscalías pertinentes en un intento de aliviar la tensión de recursos. La priorización de casos basada en factores tales como los montos involucrados, el nivel de funcionarios públicos implicados y los posibles daños también podrían contribuir a una resolución más efectiva de los procedimientos y la asignación de recursos. También deben tenerse en cuenta los períodos de limitación.

Se necesitan medidas urgentes para reducir el número de puestos vacantes tanto en el Poder Judicial como en el MP, eliminar el uso de jueces y fiscales provisionales y aumentar la continuidad del personal de investigación en casos concretos, incluidos fiscales y jueces, en la mayor medida posible

Los miembros del poder judicial que fueron entrevistados señalaron la falta de recursos judiciales. Sin embargo, como se indica en el Recuadro 9.11, el Poder Judicial no se encuentra tan falto de recursos en comparación con otras jurisdicciones. No obstante, la percepción de falta de recursos ha llevado a un alto nivel de jueces provisionales (por ejemplo, el 60% en Ayacucho). Los jueces provisionales impiden el desarrollo y la retención de conocimientos y experiencia institucionales. Además, implican un aumento de las preocupaciones debido a la independencia reducida, dado que son típicamente más vulnerables a las influencias como resultado de la falta de protecciones y salvaguardias, tales como la seguridad del ingreso y la seguridad de la estabilidad en el cargo.

Recuadro 9.11. Comparación de la financiación del Poder Judicial

Varios miembros del Poder Judicial peruano expresaron su preocupación por la falta de fondos. En los últimos diez años, el Poder Judicial peruano ha recibido un promedio del 1,4% de la financiación total del gobierno. Si bien esta cifra es sólo una estimación, puede utilizarse sin embargo para proporcionar una comparación aproximada con otras jurisdicciones. Las estimaciones a continuación se basan en la asignación del tribunal nacional:

- Estados Unidos 0.20%
- Nueva Zelanda: 0,85%
- Irlanda: 0,17%

Sobre la base de esta comparación, el Poder Judicial peruano recibe comparativamente más fondos que en otras jurisdicciones. Por lo tanto, la atención debería centrarse en una mejor gestión de los recursos disponibles.

Fuente: U.S. Government Publishing Office, "Budget of the United States Government", www.gpo.gov (consultado el 15 de enero de 2016); The New Zealand Treasury, "Budget 2015", www.treasury.govt.nz/budget/ (consultado el 15 de enero de 2016); The Department of Finance of Ireland, "Budget 2015", www.budget.gov.ie (consultado el 15 de enero de 2016).

El Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la OCDE ha criticado previamente el uso de jueces y fiscales provisionales sobre la base de que esta práctica puede contribuir a retrasos en las investigaciones y procedimientos judiciales, así como aumentar el riesgo de falta de independencia (ver Recuadro 9.12). Mientras que los fiscales suelen ser nombrados por el CNM, existe un cierto margen para que el Fiscal General nombre a los fiscales con carácter provisional para llenar una vacante antes de que un fiscal sea designado formalmente por el Consejo. La falta de recursos del MP ha dado como resultado el nombramiento de un número elevado de fiscales provisionales; en algunas regiones hasta el 90% de los fiscales son provisionales. Al igual que con los jueces, los fiscales provisionales crean inquietudes en materia de experiencia e independencia.

Recuadro 9.12. El Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Cohecho comenta el uso de jueces provisionales

El Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la OCDE ha formulado los siguientes comentarios sobre el uso de jueces y fiscales provisionales:

"El Grupo de Trabajo ha observado que las vacantes judiciales generalizadas y el uso de jueces provisionales contribuyen a retrasar la resolución de investigaciones y procesamientos. ... El Grupo de Trabajo también ha señalado que las vacantes judiciales y los jueces provisionales inciden en la independencia judicial. "

"El Grupo de Trabajo señaló además que la interrupción en la continuidad del personal de investigación resultante de las vacantes y el nombramiento de sustitutos también afecta la independencia y el retraso".

Fuente: OECD (2014b) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Argentina*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/daf/anti-bribery/.

El Perú debe tomar medidas urgentes para reducir el número de vacantes tanto en el Poder Judicial como en el MP y eliminar el uso de fiscales provisionales y jueces. Debería aumentar la continuidad del personal de investigación para casos particulares, incluidos los fiscales y los jueces, en la mayor medida posible.

Podrían proporcionarse orientación y capacitación en forma anual al Poder Judicial y a los fiscales en materia de delitos de corrupción, así como en cuestiones y temas pertinentes, como la contratación pública. Perú también debería considerar la posibilidad de implementar un programa de tutoría informal a través del cual los fiscales y miembros del poder judicial puedan recabar asesoramiento de otros fiscales o jueces con experiencia en casos de corrupción

El Centro de Investigaciones Judiciales es el principal responsable de impartir capacitación a los jueces. En cada Tribunal de Apelación de Justicia se imparte formación especializada adicional y a su vez la Academia Judicial y la CGR han impartido formación en materia de lucha contra la corrupción. El Perú señala que la falta de recursos financieros adecuados restringe la cantidad de capacitación disponible. Durante una visita in situ, el Poder Judicial informó la falta de capacitación adecuada. Este problema es particularmente pronunciado debido al elevado número de jueces provisionales. Los jueces provisionales o novatos podrían beneficiarse de la capacitación y tutoría de miembros más experimentados del Poder Judicial. Esto podría lograrse mediante un programa de capacitación formal, así como un programa de tutoría menos formal.

Para los fiscales, cuando los recursos lo permiten, se suministra capacitación por parte de la Escuela del MP y otras instituciones privadas. La ausencia de recursos en la escuela hace que la capacitación se realice internamente por parte del MP, aunque las oficinas regionales informaron en las respuestas de Perú al cuestionario que "la capacitación ofrecida es insuficiente para llevar a cabo casos complejos de corrupción que requieran conocimientos de diversas especialidades con reglamentos específicos". Esta percepción se confirmó durante las misiones de investigación en las regiones, cuando los entrevistados declararon que los casos se habían cerrado debido a la falta de formación y conocimientos técnicos necesarios.

En particular, los fiscales peruanos señalaron una grave falta de experiencia interna o acceso a especialistas (peritos) expertos en las áreas relacionadas con la corrupción, como la ingeniería y la contratación pública. El conocimiento de las prácticas de adquisición y su regulación es vital ya que muchos de los casos de corrupción en curso en el Perú se producen en el área de la contratación pública. La CGR, que tiene conocimientos y experiencia en gestión y contratación pública, está proporcionando cada vez más capacitación a los fiscales en estas áreas. Estas sesiones de capacitación también podrían centrarse en los criterios y procedimientos para la asignación o reasignación de casos entre los sistemas administrativo y penal, para garantizar un enfoque claro y coherente en el uso de estos regímenes separados aunque superpuestos y asegurar que no haya sobrecarga del sistema de justicia penal.

Se podrían proporcionar formación y orientación conjuntas a los fiscales y a la policía sobre las técnicas de investigación pertinentes para casos de corrupción, en particular para obtener y analizar información fiscal y financiera; el Perú debería también tomar medidas para reducir la rotación de personal en la policía (específicamente DIRCOCOR) con el fin de mantener la experiencia y la capacidad y crear confianza

Cuando surge una denuncia o alegación de corrupción, es responsabilidad del MP abrir una investigación (CPP, Art. 329). El CPP otorga al fiscal la facultad de ordenar acciones de investigación, las cuales deben ser llevadas a cabo por la policía (Artículo 65 del CPP). Se dispone de una serie de técnicas de investigación, incluidas las medidas coercitivas, aunque éstas sólo deben utilizarse con la aprobación de un juez de instrucción. Las técnicas de investigación disponibles son consistentes con las que suelen observarse en otros países (ver el Recuadro 9.13) y comprenden la búsqueda e incautación, interceptación del correo y las comunicaciones y la obtención de información fiscal y bancaria.

Recuadro 9.13. Técnicas de investigación para casos de corrupción

Para investigar eficazmente las denuncias de corrupción, es vital que la policía y los fiscales tengan acceso a una serie de técnicas de investigación para obtener las pruebas necesarias. Existe una amplia coherencia entre los países en cuanto a las técnicas de investigación disponibles durante las investigaciones de corrupción. Los métodos de investigación más coercitivos (por ejemplo, la búsqueda e incautación) suelen requerir aprobación judicial.

En Israel, la Ley de Procedimiento Penal establece una serie de medidas a disposición de la policía en la investigación de la corrupción. Estas medidas y técnicas incluyen la investigación y recopilación de información de fuentes abiertas, el uso de agentes encubiertos, el uso de información de fuentes de inteligencia, el seguimiento oculto de sospechosos, la ejecución de órdenes de allanamiento (incluida el registro de computadoras), la ejecución de órdenes de congelamiento (incluyendo el congelamiento de cuentas bancarias y propiedades) y mandatos judiciales para recibir información de varias autoridades (incluyendo instituciones financieras como bancos y compañías de inversión). Las leyes separadas prevén técnicas adicionales, como escuchas telefónicas y ejecución de mandatos de interceptación de datos de comunicación. Se requiere una orden judicial para las medidas de investigación encubiertas tales como interceptación de datos, órdenes de búsqueda o confiscación de información de cuentas bancarias.

En Letonia, el Código de Procedimiento Penal establece técnicas de investigación, como interrogatorio y cuestionarios, examen consensuado de una persona e inspección consensual de un lugar u objeto. Con la aprobación judicial, los investigadores también pueden inspeccionar lugares privados; examinar a una persona por la fuerza; realizar búsquedas e incautaciones; interceptar correo, comunicaciones y datos electrónicos; realizar vigilancia de audio, vídeo y física; y usar operaciones encubiertas. La Ley de la Agencia de Prevención y Lucha contra la Corrupción brinda a los investigadores poderes adicionales, incluido el poder de exigir información de organismos gubernamentales, empresas e instituciones financieras. Por último, la Ley de Operaciones de Investigación concede a los investigadores más poderes de inspección, de interrogatorio y de examen de una persona. Las facultades de entrada, el monitoreo de correspondencia, las escuchas telefónicas y el acceso a datos informáticos también están disponibles bajo esta ley con el consentimiento judicial.

Fuentes: OECD (2014c), *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Brazil*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/; OECD (2015b), *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Israel*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/; OECD (2015c), *Phase 2 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Latvia*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/.

Para que el Perú pueda hacer pleno uso de las técnicas de investigación disponibles, es vital que los fiscales y la policía sean entrenados en la realización de investigaciones - incluyendo la realización de técnicas de investigación y el análisis de las pruebas obtenidas (ver el Recuadro 9.14). Dicha formación debería impartirse a todo el personal relevante tras el inicio de las tareas y posteriormente en forma anual. Además, los fiscales y la policía deben ser conscientes de la disponibilidad de expertos y en qué circunstancias pueden y deben utilizarse. Los fiscales informaron sobre la falta de capacitación en esta esfera y la falta de acceso de los expertos pertinentes, en particular a nivel regional. Por ejemplo, se informó que en una región, sólo hay un experto en contabilidad disponible para toda la región. Esto es motivo de preocupación, dado que los casos de corrupción suelen ser financieramente complejos y requieren conocimientos de contabilidad para analizar las pruebas financieras y garantizar una investigación y enjuiciamiento eficaces. Deberían utilizarse fiscales con experiencia en la investigación de la corrupción para impartir capacitación a los funcionarios de las regiones, acerca de técnicas y métodos de investigación particulares, sus experiencias y las lecciones aprendidas.

La policía sufre una falta similar de formación en la realización de las investigaciones. La formación impartida es supuestamente "superficial" y no se aporta formación específica en materia de investigación. La capacitación en métodos de investigación y temas pertinentes debería proporcionarse conjuntamente con los fiscales; esto fortalecería la capacidad y proporcionaría una plataforma para que los individuos establecieran relaciones y contactos entre las agencias y unidades pertinentes. El problema de la falta de formación y experiencia se ve exacerbado por una elevada rotación del personal, lo que provoca una pérdida de conocimientos y de capacidad.

Recuadro 9.14. Programas de capacitación para los organismos encargados del cumplimiento de la ley

En octubre de 2013, la Procuraduría General de la República de México (PGR) organizó la capacitación de fiscales que trabajan en casos de corrupción, con expertos en el cumplimiento de la ley de la OCDE y otros países miembros del Grupo de Trabajo sobre Cohecho de la OCDE. La capacitación se centró en aspectos prácticos de detección, investigación y enjuiciamiento de casos de corrupción, con referencia a las leyes mexicanas pertinentes. La Secretaría de la Función Pública (SFP) mexicana, organismo encargado del nuevo régimen administrativo de responsabilidad corporativa de México, establecido en el Estatuto Anticorrupción de 2012, también participó en la capacitación para asegurar la cooperación inter-institucional en casos que pudieran tener problemas administrativos y aspectos penales. Asimismo, en noviembre de 2013, la Fiscalía Federal y la Contraloría General de la República en Brasil organizaron una capacitación con expertos de la OCDE y de los Estados Unidos para investigar y enjuiciar casos de soborno extranjero. Ambas sesiones de capacitación sirvieron para fortalecer las redes informales de colaboración tanto entre los organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley como con las autoridades extranjeras. Esto es particularmente útil para superar los desafíos de coordinación nacional y las futuras necesidades de cooperación internacional.

Fuente: OECD (2014a), *Mexico: Follow-up to the Phase 3 Report and Recommendations*, www.oecd.org/da/anti-bribery/.

Propuestas de acción

Un sistema de justicia penal eficaz es vital para combatir adecuadamente la corrupción y los crímenes contra la administración pública. El Perú cuenta con un marco institucional suficiente, con especialización institucional favorable y algunos intentos de coordinar las actividades de los organismos. Sin embargo, la cooperación y coordinación entre los organismos pertinentes y entre las regiones y la capital lleva a sobrecargas drásticas de casos y puede dar lugar a la impunidad debido al vencimiento de los plazos de prescripción o a la insuficiencia de recursos. Si bien existen conocimientos especializados a nivel nacional, el mismo podría ser promovido y aumentado en todos los organismos y dependencias pertinentes, tanto a nivel regional como nacional. Se podrían aumentar los recursos humanos y financieros o, si esto no fuera posible, se podrían hacer mayores esfuerzos para optimizar los recursos existentes. Para ayudar en estos esfuerzos, podrían tomarse las siguientes medidas:

Mejorar la independencia, cooperación y coordinación

- Se deberían adoptar procedimientos o memorandos de entendimiento escritos entre el Ministerio Público, la policía (DIRCOCOR), el Ministerio de Justicia, SERVIR y la Contraloría General de la República exigiendo y garantizando la cooperación sistemática y continua entre las agencias en relación a los casos de corrupción bajo jurisdicción penal.
- El Código de Procedimiento Penal de 2004 debe aplicarse rápida y sistemáticamente en todas las regiones mediante la promulgación de reglamentos de aplicación pertinentes y la realización de actividades de formación y concientización para las autoridades regionales encargadas del cumplimiento de la ley.
- Las Comisiones Regionales Anticorrupción podrían utilizarse para compartir conocimientos y concientizar a las agencias y a través de las regiones sobre los riesgos y los desafíos específicos de la corrupción de cada región.
- Podrían organizarse reuniones mensuales entre representantes del MP y el Consejo Nacional de la Magistratura a fin de que sus representantes puedan discutir en forma confidencial y privada cualquier preocupación de interferencia política en los nombramientos judiciales o en los casos en curso, a fin de asegurar que dicha conducta sea detectada y sancionada.
- Se podrían impartir regularmente actividades de formación y concientización al personal judicial y al personal de los tribunales sobre la conducta ética, junto con mecanismos de apoyo para recabar información relacionada con la corrupción; estos esfuerzos deben complementarse con el apoyo abierto y permanente de los altos cargos del gobierno y del Poder Judicial.

Aumento de la capacidad mediante la especialización, recursos y capacitación

- Deberían introducirse mecanismos para asegurar que la asignación de casos tenga en cuenta la experiencia, conocimientos y la capacitación del fiscal, evitando situaciones de conflicto de intereses.
- El Perú debería considerar la posibilidad de aplicar un conjunto de criterios más flexibles o dejar un margen de discrecionalidad a la hora de decidir qué casos se

transfieren a las oficinas nacionales especializadas del MP y a la Sala Penal Nacional.

- Considerando que la falta de recursos puede obstaculizar el éxito de las investigaciones, el Perú debería explorar maneras de asegurar que los casos estén debidamente financiados por el MP.
- Se necesitan medidas urgentes para reducir el número de puestos vacantes tanto en el Poder Judicial como en el MP, eliminar el uso de jueces y fiscales provisionales y aumentar la continuidad del personal de investigación en casos concretos, incluidos fiscales y jueces, en la mayor medida posible.
- Podrían proporcionarse orientación y capacitación en forma anual al Poder Judicial y a los fiscales en materia de delitos de corrupción, así como en cuestiones y temas pertinentes, como la contratación pública. Perú también debería considerar la posibilidad de implementar un programa de tutoría informal a través del cual los fiscales y miembros del poder judicial puedan recabar asesoramiento de otros fiscales o jueces con experiencia en casos de corrupción.
- Se podrían proporcionar formación y orientación conjuntas a los fiscales y a la policía sobre las técnicas de investigación pertinentes para casos de corrupción, en particular para obtener y analizar información fiscal y financiera; el Perú debería también tomar medidas para reducir la rotación de personal en la policía (específicamente DIRCOCOR) con el fin de mantener la experiencia y la capacidad y crear confianza.

Referencias

- Banakar, Reza et al. (2005), *Case Allocation in England*, University of Westminster.
- Constitution of Peru of 1993, www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=6544.
- Courts of Denmark “The Judicial Appointments Council”, www.domstol.dk (consultado el 15 de enero de 2016).
- Courts of New Zealand, “Judicial Appointments”, www.courtsofnz.govt.nz (consultado el 15 de enero de 2016).
- Criminal Procedural Code, Legislative Decree No. 957 of 2004, www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=8223.
- Dugersuren, Sukhee (2010 speech) “Anti-corruption Training on Preventing Corruption in Public Procurement and Judicial Systems (for judges) and Improvement of the Judicial Code of Ethics” presented at 14th International Anti-Corruption Conference in Bangkok, Thailand.
- Finnish Courts, “Judicial Appointments Board”, www.oikeus.fi (consultado el 15 de enero de 2016).

- GAN Integrity Solutions (2015) *Business Anti-Corruption Portal: Peruvian Judicial System*, www.business-anti-corruption.com (consultado el 15 de enero de 2016).
- Gordon, A. and D. Bruce (2007), *Transformation and the Independence of the Judiciary in South Africa* Centre for the Study of Violence and Reconciliation, South Africa, www.csvr.org.za/docs/transition/3.pdf.
- Harasic, D. (2007), “Chile’s Partial Success” in *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*, Transparency International, Cambridge University Press, New York.
- Mechanism for Follow-up on the Implementation of the Inter-American Convention Against Corruption (2013) *Republic of Peru: Final Report*, MESICIC, Washington, www.oas.org.
- OECD (2016) *South Africa: Follow-up to the Phase 3 Report and Recommendations*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/.
- OECD (2015a) *Australia: Follow-up to the Phase 3 Report and Recommendations*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/.
- OECD (2015b) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Israel*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/.
- OECD (2015c) *Phase 2 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Latvia*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/.
- OECD (2014a) *Mexico: Follow-up to the Phase 3 Report and Recommendations*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/.
- OECD (2014b) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Argentina*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/.
- OECD (2014c) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Brazil*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/.
- OECD (2014d) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Estonia*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/.
- OECD (2014e) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Slovenia*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/.
- OECD (2013) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in New Zealand*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/.
- OECD (2012a) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in the Netherlands*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/.
- OECD (2012b) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in the United Kingdom*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/.
- OECD (2011a) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Canada*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/.
- OECD (2011b) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Germany*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/.
- OECD (Oct 2011c) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Korea*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/.

- OECD (2010) *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in the United States*, www.oecd.org/daf/anti-bribery/.
- Oficina de Control de la Magistratura, “Statistics - Final Sanctions”, www.ocma.pj.gob.pe (consultado el 21 de marzo de 2016).
- Siyo, L. and J. Mubangizi (2015), *The Independence of South African Judges: A Constitutional and Legislative Perspective*, Vol. 18, Potchefstroom Electronic Law Journal, North-West University, South Africa.
- The Department of Finance of Ireland, “Budget 2015”, www.budget.gov.ie. (consultado el 15 de enero de 2016).
- The New Zealand Treasury, “Budget 2015”, www.treasury.govt.nz/budget/ (consultado el 15 de enero de 2016).
- Transparency International (2013), *Global Corruption Barometer: Peru*, www.transparency.org/gcb2013/country/?country=peru.
- Tripartite Inter-Agency Co-operation Framework Agreement of 2011 between the Judiciary, the Attorney-General’s Office, and the Comptroller General’s Office, www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_per_cgr_conv2.pdf.
- United States Government Publishing Office, “Budget of the United States Government”, www.gpo.gov (consultado el 15 de enero de 2016).
- United States Department of State (2013), *Peru 2013 Human Rights Report* United States, Department of State, Washington, www.state.gov/documents/.
- Woody, C. (2015), *There’s something conspicuously absent from Mexico’s 2016 national budget*, Business Insider, www.uk.businessinsider.com.

ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DE DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú

REFORZAR LA INTEGRIDAD DEL SECTOR PÚBLICO PARA UN CRECIMIENTO INCLUYENTE

Esta serie de estudios nacionales e internacionales se concentra en acciones gubernamentales dedicadas a aumentar la eficiencia, eficacia, e innovación del sector público, y mejorar su capacidad de responder a las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Las publicaciones en esta serie se enfocan en temas como el gobierno abierto, la prevención de la corrupción y la promoción de la integridad en el sector público, la gestión de riesgos, el comercio ilícito, las instituciones de auditoría, y la reforma del servicio civil. Los estudios dedicados a las prácticas en un país específico evalúan la capacidad de la administración pública para alcanzar los objetivos del gobierno y enfrentar los retos actuales y futuros. Al analizar cómo funciona la administración pública de un país, estos estudios se centran en la cooperación interdepartamental, las relaciones entre los niveles de gobierno y con los ciudadanos y las empresas, la innovación y la calidad de los servicios públicos, y el impacto de la tecnología de la información en las actividades del gobierno y su interacción con las empresas y los ciudadanos.

La integridad del sector público es un factor crucial para el desarrollo socioeconómico sostenible. Este reporte evalúa el sistema de integridad del Perú, tanto a nivel central como en los niveles subnacionales de gobierno. Proporciona una serie de recomendaciones para fortalecer y consolidar el sistema, inculcar una cultura de integridad y asegurar la rendición de cuentas mediante el control y el cumplimiento de las normas. Asimismo, además de analizar los mecanismos institucionales del sistema, el estudio analiza las políticas y prácticas relacionadas al financiamiento de la política, la promoción de la ética pública y la gestión de los conflictos de intereses, el lobby, la protección de denunciantes, el control interno y la gestión de riesgos, así como el régimen disciplinario y el rol del sistema de justicia criminal en la contención de la corrupción.

Consulte esta publicación en línea: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271470-es>.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.

Visite www.oecd-ilibrary.org para más información.

