



DEFENSORIA DEL PUEBLO

Informe Defensorial N° 176

**PLANES
SECTORIALES
ANTICORRUPCIÓN:
RECOMENDACIONES
PARA MEJORAR
SU FORMULACIÓN**

Estudio de casos en dieciséis ministerios
del Poder Ejecutivo 2013–2016

Lima, marzo del 2017

Los problemas para reducir la corrupción en el Perú parten de la raíz. La Defensoría del Pueblo, comprometida en esta cruzada nacional por acabar con este flagelo, supervisó los planes anticorrupción de dieciséis ministerios, siguiendo el marco de la Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo.

Las debilidades halladas delatan que la lucha contra la corrupción tiene falencias de base. La mayoría de los sectores del Ejecutivo no identifican los problemas de corrupción específicos que los afectan; menos de la mitad de las acciones y metas programadas se cumplen; muchos planes no se adecúan a los lineamientos establecidos en la Estrategia Anticorrupción. Además, ya que emplean indicadores diferentes para medir acciones similares, generan desarticulación en un proceso que debería ser homogéneo para empezar a ser eficiente.

Las deficiencias y desarticulación de los planes sectoriales llevan a que sea casi imposible tener un panorama completo de la lucha contra la corrupción del Poder Ejecutivo. Este recuento rápido de algunas deficiencias detectadas refleja la profundidad del Informe Defensorial, y la imperiosa necesidad de desarrollar un trabajo más coordinado entre los ministerios y la CAN Anticorrupción, organismo creado legalmente en el año 2012 para liderar la lucha contra este mal del país.

Estando próximos a la elaboración de nuevos planes sectoriales anticorrupción y a la aprobación de una nueva Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción, la Defensoría del Pueblo pone este informe a disposición del Ejecutivo y demás instituciones estatales. Estamos convencidos de que la planificación prolija de los planes sectoriales es el primer paso para reducir el escalamiento de la corrupción en nuestro país.



Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali N° 394-398
Lima, Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
Correo electrónico: defensor@defensoria.gob.pe
Página web: www.defensoria.gob.pe
Facebook: Defensoría del Pueblo – Oficial
Twitter: Defensoría_Perú
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, Perú, marzo del 2017
1000 ejemplares
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú 2017-03157.

Impreso en los talleres gráficos de MCF Soluciones Integrales EIRL
UVR chalet 50-F, Rímac

Este Informe Defensorial ha sido elaborado por Jim Pissani Segura, comisionado del Programa de Ética Pública, Prevención de la Corrupción y Políticas Públicas, con la asistencia de Melissa Valle Molina y la colaboración de Marcia Águila Salazar y Susana Chia Odar, comisionadas del Programa; July Armas Rojas, asistente legal-administrativo; y Marudy Yllesca Díaz y Ana Navas Bustamante, practicantes. El equipo estuvo a cargo de la dirección de Porfirio Barrenechea Cárdenas, Jefe del Programa. El Informe se inició en la gestión de Eduardo Luna Cervantes, jefe del Programa de Ética Pública, Prevención de la Corrupción y Políticas Públicas hasta noviembre del 2016.

Diseño y diagramación:
César Fernández / DuckfaceStudio.com



Presentación

La corrupción ha desbordado al Estado y a la sociedad peruana. A pesar de la indignación, ningún gobierno ha sido capaz de acabar con ella. La megacorrupción del caso Odebrecht delata que este mal ha invadido todos los niveles gubernamentales, desde los más altos donde se toman las decisiones, hasta los mandos medios y bajos.

El caso Odebrecht evidencia que la corrupción no es solo estatal, sino que también existe en el sector privado, y a gran escala. Pretender que la corrupción es solo un problema del Estado es no comprender el problema. A estas alturas nadie puede negar que en las organizaciones privadas hay tanta corrupción como en la esfera pública y que esta se potencia cuando se vinculan.

“No hemos aprendido nada” ha sido la frase que probablemente más han repetido analistas, políticos y juristas como reacción frente a esta nueva arremetida de la corrupción en nuestro país. Sin embargo, tal vez una frase más cabal sea: “No hemos hecho nada”. Ni desde el Estado, ni desde la sociedad civil. Esta última, más allá de la pública indignación, no ha plasmado propuestas concretas para acabar con este flagelo que debilita la institucionalidad democrática.

La creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción fue un esfuerzo destacable del Estado, un primer paso para luchar contra la corrupción. Sin embargo, una revisión de los reales avances y los sonados destapes de corrupción, ponen en evidencia que hasta el momento se trata de esfuerzos insuficientes.

Cabe preguntarse si transitamos la vía correcta para luchar contra la corrupción. ¿Necesitamos grandes planes o medidas concretas, con metas y objetivos cuantificables? Me inclino por la segunda opción. La lucha contra la corrupción requiere de acciones que avancen hacia objetivos puntuales, los cuales, una vez alcanzados, se convierten en la base sobre la que se asienten más acciones. De esta manera, los logros concretos y cuantificables se vuelven los cimientos sobre los que se construyen más acciones, una especie de pirámide escalonada que limpie nuestras instituciones en todos los niveles.

Lo dicho no reduce la importancia de un plan anticorrupción que establezca líneas de base, zonas sensibles, marcos de acción que brinden lineamientos claros, pero estos planes necesitan ser evaluados. He ahí el aporte del Informe Defensorial que tiene entre manos. El equipo del Programa de Ética y Lucha contra la Corrupción de la Defensoría del Pueblo ha realizado un trabajo exhaustivo y de gran nivel profesional. Además de brindar orientaciones a nivel general, de por sí valiosas, plantea acciones puntuales para mejorar los planes anticorrupción de cada sector y unificarlos.

Entregamos este informe a los distintos poderes del Estado y a la sociedad civil con la confianza de que servirá para una mejor elaboración y ejecución de los planes anticorrupción. Gunnar Myrdal señaló con claridad: “La corrupción debilita al Estado. Y un Estado débil facilita la corrupción”. Este trabajo busca que como sociedad hagamos un esfuerzo conjunto para tener un Estado fuerte, capaz de enfrentar este mal que carcome el desarrollo.

Lima, febrero del 2017

Walter Gutiérrez Camacho
Defensor del Pueblo



Introducción

La corrupción es un problema transversal en el Estado peruano, que la ciudadanía percibe como uno de los principales defectos de las instituciones públicas, pues merma sus recursos y eficiencia. Según un informe de la Contraloría General de la República del 2015, la corrupción le cuesta al Estado aproximadamente 12 600 millones de soles al año. Este monto –que no considera la ineficiencia que la corrupción conlleva, lo que elevaría el cálculo sustancialmente– representa poco menos del 10% del presupuesto nacional, es decir, equivale al destinado al sector Salud (9,7%), y está muy por encima del asignado a protección social (4,1%) o cultura y deporte (0,8%). Las cifras mencionadas son cálculos anteriores a la corrupción sistémica revelada por el caso Odebrecht, que seguramente elevará los índices del delito.

Para contribuir en la política de Estado contra la corrupción, la Defensoría del Pueblo realizó un informe sobre los planes sectoriales anticorrupción diseñados en el marco de la Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo,¹ enfocándose en los procesos de elaboración, y de seguimiento y monitoreo que siguen al interior de los ministerios.

En el 2013 se aprobó la Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo, documento que establece un conjunto de medidas que el Estado debe priorizar. Dispone que cada sector elabore planes de lucha contra la corrupción que deben enmarcarse en los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012–2016.² Para

[1] Aprobada mediante Decreto Supremo N° 046-2013-PCM, publicado el 23 de abril de 2013.

[2] Aprobado mediante Decreto Supremo N° 119-2012-PCM, publicado el 9 de diciembre del 2012.

ello, la CAN Anticorrupción diseñó lineamientos que precisan los procedimientos que se deben seguir para elaborarlos y la información mínima que deben contener.

El Informe Defensorial ha verificado que los sectores cumplan con estos procedimientos y que los planes cuenten con la información necesaria para ser documentos de planificación útiles. Para esto, se realizaron entrevistas a profundidad con funcionarios de los dieciséis ministerios que comprende el informe,³ se requirió información complementaria a los sectores y se revisaron los planes sectoriales de cada sector, los mismos que pueden apreciarse en el anexo N° 1. Finalmente, se hizo una mesa de trabajo con los funcionarios de los sectores involucrados para presentarles el trabajo y recoger sus impresiones sobre los resultados, y las conclusiones y recomendaciones.

Después de un análisis detallado de los procedimientos seguidos en dieciséis ministerios del Poder Ejecutivo, concluimos que existen deficiencias en las fases de elaboración y de seguimiento y monitoreo de los planes sectoriales: los sectores han sido poco rigurosos para acoger las disposiciones establecidas en los lineamientos diseñados por la CAN Anticorrupción (Comisión de Alto Nivel Anticorrupción). A pesar de los esfuerzos realizados para implementar políticas anticorrupción eficaces, advertimos debilidades, producto, en muchos casos, de la poca experiencia de algunos sectores, que no cuentan con una oficina especializada o que por primera vez están elaborando un plan anticorrupción. En otros se deben a descoordinaciones con la CAN Anticorrupción, que impidieron una asistencia oportuna y sostenida en el proceso de elaboración de los planes.

Por ello, consideramos indispensable reimpulsar esta estrategia, capacitando y asistiendo a los funcionarios encargados de implementarla, realizando estudios más profundos sobre las problemáticas propias de cada sector, dotándolos de recursos para una adecuada implementación, haciendo un seguimiento y monitoreo constante de la implementación y, sobre todo, de los resultados. Esto permitirá que los esfuerzos se plasmen en acciones concretas que generen resultados positivos y no queden únicamente en la buena intención de elaborar un plan anticorrupción solo para cumplir con la estrategia.

Este informe está compuesto por tres capítulos. En el primero se abordan los temas referidos a la metodología y los objetivos, los cuales dan sustento al análisis, así como a las conclusiones y recomendaciones presentadas.

El segundo capítulo es el central del informe, ya que desarrolla la planificación anticorrupción de cada sector y si han acogido las pautas establecidas en los linea-

[3] De los dieciocho ministerios del Poder Ejecutivo, no fueron considerados el Ministerio de Defensa –que cuenta con un plan anticorrupción elaborado antes de la implementación de la Estrategia Anticorrupción– y el Ministerio de Relaciones Exteriores, que no ha elaborado un plan anticorrupción.

mientos diseñados por la CAN Anticorrupción. Basándonos en documentación de los sectores y entrevistas, también se presenta un análisis sobre los niveles de cumplimiento de las acciones programadas en sus planes anticorrupción.

Uno de los principales hallazgos es que ninguno de los dieciséis sectores supervisados ha incorporado, de forma completa, todos los componentes establecidos por la CAN Anticorrupción. Tampoco consignaron todas las actividades del plan anticorrupción en su Plan Operativo Institucional, lo que explicaría los bajos niveles de cumplimiento de las acciones de los planes, que en promedio no llega ni a la mitad: 45% para ser exactos. A su vez, solo seis ministerios conformaron comisiones especiales para la elaboración del plan.

Es inconcebible que dos ministerios ni siquiera cuenten con diagnósticos, y que ocho de los catorce restantes no identifiquen los problemas de corrupción de sus sectores. También sorprende que los indicadores formulados por los sectores estén desarticulados, lo que complica o incluso impide que puedan compararse.

Este es el tipo de deficiencias en las que se ha enfocado el análisis de la Defensoría del Pueblo, ofreciendo recomendaciones para mejorar aspectos específicos. Por ejemplo, al evaluar las fases más complejas del proceso –elaboración del diagnóstico, definición de acciones y formulación de indicadores– brindamos pautas para que la asistencia y acompañamiento se redirija hacia las principales necesidades de los sectores.

En el último capítulo se hace un recuento de las acciones anticorrupción destacadas en los distintos sectores. El propósito es darle mayor visibilidad a acciones anticorrupción positivas, para que puedan ser difundidas y replicadas por otros sectores o instituciones.

Cabe señalar que en el informe no se hace una evaluación de las estrategias anticorrupción emprendidas por los sectores. Lo que se busca es determinar, a partir de la información analizada, qué condiciones, elementos y modos de organización contribuyen a diseñar e implementar mejores planes y estrategias de lucha contra la corrupción.

Estando próximos a la elaboración de nuevos planes sectoriales anticorrupción y a la aprobación de una nueva Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción, la Defensoría del Pueblo pone a disposición del Ejecutivo y demás instituciones estatales este Informe Defensorial, elaborado de manera integral, cuyo propósito es generar un cambio positivo y concreto en la forma de planificar la lucha contra la corrupción, de manera que se planteen estrategias eficientes que respondan a las problemáticas específicas de cada sector.



Índice

CAPÍTULO I: Metodología y objetivos del informe	15
1. Objetivos.....	16
1.1. Objetivo general.....	16
1.2. Objetivos específicos.....	16
2. Ámbito de la supervisión.....	18
3. Recolección y procesamiento de información.....	18
3.1. Entrevistas con funcionarios encargados.....	18
3.2. Herramientas de recojo de información.....	19
3.3. Procesamiento y análisis de la información.....	20
3.4. Mesa de trabajo con los sectores.....	20
CAPÍTULO II: La planificación anticorrupción de los sectores	21
1. Seguimiento a los lineamientos para la elaboración de los planes anticorrupción.....	21
1.1. Revisión de la estructura de los planes sectoriales.....	22
1.1.1. Definiciones operacionales.....	24
1.1.2. Marco normativo.....	25
1.1.3. Diagnóstico situacional.....	27
1.1.4. Plan institucional: objetivos, estrategias y acciones.....	28
1.1.5. Seguimiento, monitoreo y evaluación del plan sectorial.....	29
1.2. Proceso de elaboración del plan sectorial.....	31

1.2.1. Órgano encargado de dirigir el proceso de elaboración del plan sectorial	31
a. Asistencia recibida para elaborar el plan sectorial	34
(i) Asistencia brindada por la CAN Anticorrupción	34
(ii) Asistencia financiada por cada sector	37
b. Utilidad de los lineamientos diseñados por la CAN Anticorrupción	38
(i) Apartado definiciones operacionales	39
• Definición de corrupción	39
• Tipos de corrupción	40
• Enfoques de lucha contra la corrupción	42
(ii) Proceso de elaboración del plan sectorial	43
(iii) Diagnóstico situacional	45
(iv) Definición de acciones	46
(v) Análisis FODA	48
c. Percepción sobre la complejidad del proceso de elaboración del plan sectorial	48
1.2.2. Etapas del proceso de elaboración del plan sectorial	49
a. Elaboración del diagnóstico situacional	49
(i) Información contenida en los diagnósticos	50
(ii) Información adicional: evaluación y análisis de la implementación del plan sectorial anterior	51
b. Definición de objetivos	53
(i) Objetivo general	53
(ii) Objetivos específicos	54
c. Definición de estrategias	56
d. Definición de acciones	57
(i) Proceso para determinar las acciones	57
(ii) Áreas responsables de implementar acciones	58
e. Definición de indicadores y metas	59
(i) Área encargada de la formulación de indicadores	59
(ii) Problemática advertida a nivel de indicadores	61
• Escasa utilidad de los indicadores como herramienta de análisis	61
• Subutilización de los indicadores para obtener información	63
• Indicadores dispares que dificultan el análisis intersectorial de las acciones	66
• Problemas de correlación entre acciones e indicadores	67

(iii) Matriz y ficha técnica de indicadores	69
• Matriz de indicadores	70
• Ficha técnica de indicadores	71
1.3. Proceso de seguimiento, monitoreo y evaluación del plan sectorial	71
1.3.1. Procedimiento de seguimiento y monitoreo	72
1.3.2. Órgano encargado	73
1.3.3. Elaboración de reportes y evaluaciones	75
a. Estructura básica de los reportes	75
(i) Introducción o presentación	77
(ii) Resumen ejecutivo	78
(iii) Avance de cumplimiento del plan sectorial	79
(iv) Problemas identificados y medidas correctivas	79
(v) Conclusiones y recomendaciones	80
(vi) Matriz de seguimiento y monitoreo	83
b. Utilidad de los reportes	84
c. Principales problemas reportados por los sectores	86
d. Difusión de los reportes	87
1.3.4. Incorporación de las acciones en el POI	89
1.3.5. Presupuesto de la implementación de los planes sectoriales	91
2. Análisis de cumplimiento de las acciones programadas en los planes sectoriales	92
2.1. Aspectos metodológicos	92
2.2. Resultados de la verificación	94

CAPÍTULO III: Medidas anticorrupción específicas

adoptadas por los sectores	97
1. Fortalecimiento institucional para prevenir y sancionar la corrupción	98
1.1. Coordinación y cooperación entre entidades	100
1.2. Registro de los informes de auditoría formulados por los órganos de control	102
1.3. Campañas o eventos relacionados al fortalecimiento de capacidades	103
2. Fortalecimiento de los mecanismos para promover la integridad pública	104
2.1. Conformación de grupos de trabajo u oficinas para implementar modelos de integridad	106

2.2.	Elaboración de códigos o manuales de ética.....	107
2.3.	Compromiso de desempeño ético.....	108
2.4.	Reconocimiento y/o estímulos del comportamiento ético.....	108
2.5.	Capacitaciones y actividades de prevención de actos de corrupción.....	109
3.	Promoción de la transparencia y acceso a la información pública.....	111
3.1.	Directivas internas que regulan la transparencia y acceso a la información pública.....	114
3.2.	Canales virtuales para solicitar información pública.....	116
3.3.	Oficinas u áreas encargadas de atender y orientar en temas de transparencia y acceso a la información pública.....	117
3.4.	Capacitaciones de funcionarios y servidores públicos.....	118
3.5.	Digitalización de documentos.....	119
3.6.	Reconocimiento de buenas prácticas.....	119
4.	Promoción de la participación ciudadana para la vigilancia y denuncia de la corrupción.....	120
4.1.	Aprobación de directivas que regulan la atención de denuncias.....	120
4.2.	Mecanismos de participación ciudadana: canales de atención de denuncias.....	121
4.3.	Campañas o eventos de sensibilización.....	122
4.4.	Instalación de comités de vigilancia ciudadana.....	122
	Conclusiones.....	125
	Recomendaciones.....	133
	Anexos.....	137



Lista de acrónimos

Generales

- Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción: PNLCC
- Comisión de Alto Nivel Anticorrupción: CAN Anticorrupción
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto: OGPP

Ministerios del Poder Ejecutivo

- Ministerio del Ambiente: Minam
- Ministerio de Agricultura: Minagri
- Ministerio de Cultura: Mincu
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo: Mincetur
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social: Midis
- Ministerio de Economía y Finanzas: MEF
- Ministerio de Educación: Minedu
- Ministerio de Energía y Minas: Minem
- Ministerio del Interior: Mininter
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: Minjusdh
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables: MIMP
- Ministerio de la Producción: Produce
- Ministerio de Salud: Minsa
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: Mintra
- Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento: MVCS
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones: MTC



CAPÍTULO I

Metodología y objetivos del informe

El presente es un informe de carácter descriptivo, que constituye un primer esfuerzo por diagnosticar a profundidad los avances logrados por los ministerios del Poder Ejecutivo en el proceso de institución de sus planes sectoriales anticorrupción. No se limita a presentar un recuento del proceso en cada sector al implementar sus planes anticorrupción, ya que a la descripción se añaden detalles relacionados a la planificación, organización y gestión que inciden directamente en la implementación de esta política, con la finalidad de destacar las buenas prácticas implementadas por los sectores y proponer soluciones.

Con el propósito de darle mayor solidez al análisis, conclusiones y recomendaciones, el informe considera a todos los sectores que cuenten con un plan sectorial anticorrupción aprobado en el marco de la Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo.⁴ Asimismo, la necesidad de contar con información confiable y de calidad llevó a que se planifiquen reuniones de trabajo con funcionarios que hayan participado directamente en el proceso de elaboración de los planes sectoriales, información que fue complementada con documentación adicional requerida a los sectores.

Se revisaron los planes anticorrupción de cada sector –los mismos que se pueden apreciar en el anexo N° 4– y la información extraída de estos, al igual que la

[4] Presidencia del Consejo de Ministros. Estrategia anticorrupción del Poder Ejecutivo, aprobada mediante Decreto Supremo N° 046-2013-PCM, publicado el 23 de abril del 2013.

recogida durante las entrevistas, que fue almacenada y sistematizada en bases de datos que facilitaron su procesamiento y análisis. Finalmente, se realizó una mesa de trabajo en la que se validó la problemática advertida en la supervisión y las recomendaciones que se presentan en este informe.

Los sectores mostraron una buena disposición por colaborar con el desarrollo de la supervisión, aunque en algunos casos no se pudo recabar toda la información requerida, y en otros existieron demoras en la entrega, generadas, principalmente, por la alta rotación que existe en algunos ministerios.

A continuación se desarrollan los objetivos del informe y la metodología establecida para sustentar el análisis realizado.

1. Objetivos

1.1. Objetivo general

Presentar un balance sobre el proceso de institución de los planes sectoriales anticorrupción, que identifique los aspectos positivos y negativos más relevantes en los procesos de elaboración, y de seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes. La finalidad es contribuir con recomendaciones que cooperen con establecer una adecuada implementación de esta política pública, definida en la estrategia anticorrupción del Poder Ejecutivo.

1.2. Objetivos específicos

- ▶ Evaluar el cumplimiento de los lineamientos diseñados por la CAN Anticorrupción en los procesos de elaboración, y de seguimiento, monitoreo y evaluación de los planes sectoriales anticorrupción.

Los lineamientos para la elaboración de planes anticorrupción fueron elaborados en el marco de la Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo, con el propósito de dar pautas específicas en la construcción y utilización de los planes anticorrupción. Este documento define –paso a paso– el procedimiento que se debe seguir.

Como la elaboración de planes anticorrupción es una actividad relativamente nueva en muchas instituciones, y que requiere conocimientos preliminares en temas de planificación y anticorrupción, los lineamientos son una herramienta fundamental para que los planes sectoriales sean instrumentos eficientes. Por ello, además de verificar si se cumplieron las disposiciones y procedimientos establecidos en los lineamientos, se analiza la rigurosidad con la que los sectores los

acogieron al elaborar sus planes. Asimismo, se busca identificar aquellas pautas que puedan ser profundizadas o mejoradas, con el propósito de orientar mejor a los funcionarios encargados de elaborar los planes.

- ▶ Analizar los avances logrados por los ministerios del Poder Ejecutivo en materia anticorrupción, en función a la normativa nacional y a los compromisos asumidos por el Perú en tratados internacionales. Muchos sectores vienen implementando medidas anticorrupción desde hace unos años, en cumplimiento de la normativa nacional y de los tratados internacionales en materia anticorrupción suscritos por el Perú.

En este objetivo se realiza una valoración cualitativa de los avances logrados por los sectores en torno a cuatro ejes temáticos:

- Fortalecimiento institucional para prevenir y sancionar la corrupción.
 - Fortalecimiento de los mecanismos para promover la integridad pública de funcionarios y servidores.
 - Promoción de la transparencia en el ejercicio de la función pública.
 - Promoción de la participación ciudadana para la vigilancia y la denuncia de actos de corrupción.
- ▶ Estimar, a partir de información verificable entregada por los distintos sectores, el nivel de cumplimiento de las acciones programadas en los planes sectoriales anticorrupción.

En este objetivo se realiza un análisis muestral estadísticamente representativo de las acciones establecidas en los planes sectoriales analizados. El propósito es mostrar, en base a los medios de verificación objetivos reportados por los ministerios,⁵ los niveles de cumplimiento de las acciones previstas en los planes sectoriales. Asimismo, valora la idoneidad de los medios de verificación que utilizan los sectores para acreditar el cumplimiento de las acciones de los planes sectoriales anticorrupción.

Para ello se seleccionaron muestras proporcionales en función al número de actividades de cada plan sectorial y, luego, se escogieron aleatoriamente las actividades de los planes sectoriales, priorizando aquellas en las que los medios de verificación son más confiables. Los medios de verificación requeridos a los sectores se definieron tomando en cuenta los indicadores previstos en las matrices de los planes sectoriales. Finalmente, la información reportada por los sectores fue procesada y sistematizada.

[5] Es toda documentación que permita corroborar, razonablemente, la realización de alguna actividad del plan sectorial anticorrupción.

2. Ámbito de la supervisión

Comprende a los ministerios del Poder Ejecutivo que hayan aprobado un plan sectorial anticorrupción en el marco de la Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo. De los dieciocho ministerios, han sido excluidos el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Relaciones Exteriores. La Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo se promulgó el 23 de abril del 2013, y el Ministerio de Defensa ya contaba con un plan anticorrupción aprobado para el año 2012 que no había sido elaborado en el marco de la referida estrategia. Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores no cuenta con un plan anticorrupción (última fecha de verificación: 31/12/2016). Los demás ministerios y planes supervisados pueden verse en el anexo N° 1.

3. Recolección y procesamiento de información

3.1. Entrevistas con funcionarios encargados

Para la elaboración de este informe se sostuvieron reuniones de trabajo con representantes de los ministerios del Poder Ejecutivo que hayan participado directamente en el proceso de institución del plan sectorial anticorrupción. El objetivo de estas reuniones fue recoger información de actores clave –funcionarios responsables del proceso de elaboración, y/o seguimiento, monitoreo y evaluación del plan– sobre los procesos seguidos para la institución del plan sectorial anticorrupción, así como las dificultades y fortalezas advertidas durante el proceso. Las entrevistas en los dieciséis ministerios se desarrollaron durante los meses de setiembre y octubre del 2015 y participaron 38 funcionarios de distintas áreas, como se detalla en el cuadro N° 1.

Cuadro N° 1
Número de participantes por oficina

Oficinas	Número
Oficina General de Planeamiento y Presupuesto	23
Secretaría General	6
Oficina Anticorrupción	5
Otras oficinas	4
Total	38

3.2. Herramientas de recojo de información

Para recabar la información se diseñaron dos cuestionarios y una ficha técnica. Asimismo, se realizaron pedidos de información complementaria a los sectores sobre las preguntas absueltas en los cuestionarios y actividades establecidas en su plan sectorial.

El primer cuestionario abarca el proceso de institución del plan sectorial anticorrupción, que comprende los procedimientos de elaboración, implementación, y seguimiento, monitoreo y evaluación. Este cuestionario fue desarrollado durante las reuniones de trabajo con los responsables de la elaboración de los planes sectoriales anticorrupción, generalmente encargados de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto. Contiene 47 preguntas y está dividido en tres bloques:

- Formulación y elaboración del plan
- Implementación del plan
- Seguimiento, monitoreo y evaluación del plan

El segundo cuestionario: “Planes anticorrupción: preguntas temáticas”, tiene como propósito recoger información sobre los avances en materia anticorrupción de los sectores en los últimos años. Este cuestionario contiene cuarenta preguntas y está dividido en cuatro bloques:

- Fortalecimiento institucional para prevenir y sancionar la corrupción
- Fortalecimiento de los mecanismos para promover la integridad pública de funcionarios y servidores
- Promoción de la transparencia en el ejercicio de la función pública
- Promoción de la participación ciudadana para la vigilancia y la denuncia de actos de corrupción

Como este cuestionario contiene preguntas generales que están relacionadas con distintas áreas de la institución y que en muchos casos requieren de la revisión de documentación generada por la entidad, se decidió remitirlo a la Secretaría General o a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (cuando el plan sectorial establecía a dicha oficina como responsable de hacer el seguimiento y monitoreo).

La ficha técnica de evaluación fue construida sobre la base de los lineamientos de la CAN Anticorrupción, con el propósito de recoger información directa sobre los planes sectoriales. Esta ficha contiene 26 preguntas distribuidas en cuatro secciones:

- Información general
- Diagnóstico
- Objetivo, estrategias y actividades
- Indicadores y metas

3.3. Procesamiento y análisis de la información

La información recogida en los cuestionarios e información complementaria proporcionada por los sectores fue empleada para diseñar tres bases de datos, elaboradas en función a los dos cuestionarios y la ficha técnica. Esta información está organizada de tal forma que permite analizar los datos, obtener estadísticas y cruzar variables.

3.4. Mesa de trabajo con los sectores

Finalizado el proceso de recojo, procesamiento y análisis de la información, el 15 de diciembre del 2015 se realizó una mesa de trabajo con los representantes de los ministerios que participaron en la etapa de entrevistas. El objetivo de la mesa de trabajo fue socializar la información recogida en los distintos ministerios, y contrastar percepciones sobre la problemática y las propuestas de mejora.

La dinámica de trabajo consistió en realizar una presentación sobre los principales hallazgos advertidos durante las entrevistas y la revisión de los planes sectoriales para perfeccionarlos. Luego, los participantes realizaron comentarios sobre la presentación y expusieron las medidas que cada sector viene implementando para concretar planes anticorrupción más eficientes. Si bien los sectores coincidieron con la problemática descrita en la presentación, también expusieron medidas que vienen adoptando y que serán compartidas a lo largo del presente informe.

Esta mesa de trabajo contó con la participación de dieciséis funcionarios, representantes de once ministerios.

Cuadro Nº 2

Ministerios que participaron en la mesa de trabajo

Ministerios participantes	
<ul style="list-style-type: none">• Ministerio de Comercio Exterior y Turismo• Ministerio del Interior• Ministerio de Justicia y Derechos Humanos• Ministerio de Economía y Finanzas• Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento	<ul style="list-style-type: none">• Ministerio de Transportes y Comunicaciones• Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables• Ministerio de Cultura• Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social• Ministerio de Salud• Ministerio de Educación



CAPÍTULO II

La planificación anticorrupción de los sectores

1. Seguimiento a los lineamientos para la elaboración de los planes anticorrupción

Los lineamientos son la base para tener planes anticorrupción más eficientes. Este documento, diseñado por la CAN Anticorrupción, establece cuáles son los pasos para elaborar un plan anticorrupción, precisando definiciones y enfoques necesarios para crear estrategias eficientes. También permite uniformizar la política sectorial anticorrupción y armonizarla con la política nacional, plasmada en el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción. Es por ello que en este informe se ha considerado como un objetivo específico verificar su adecuado cumplimiento.

Este primer bloque verifica el cumplimiento de los lineamientos diseñados para la elaboración de planes anticorrupción. También analiza la forma y rigurosidad con que los sectores han acogido cada una de las disposiciones, destacando las buenas prácticas advertidas durante el proceso de institución de sus respectivos planes anticorrupción.

El análisis se concentra en las fases de elaboración y de seguimiento, monitoreo y evaluación del plan sectorial anticorrupción, puesto que es en ellas donde se concentra la mayor cantidad de regulaciones dispuestas en los lineamientos. No obstante, también se revisan aspectos vinculados con la implementación de los planes, ya que, al formar parte del proceso, las fases se encuentran estrechamente vinculadas.

1.1. Revisión de la estructura de los planes sectoriales

En este primer apartado se realiza una revisión de la estructura de los planes sectoriales, con el propósito de observar su correspondencia con lo dispuesto por los lineamientos diseñados para la elaboración de planes anticorrupción.

Es oportuno señalar que en este apartado no se evaluará si fueron bien implementados los componentes propuestos por los lineamientos. Más bien, se analizará si fueron considerados, o no, en las estructuras de los planes sectoriales.

En los lineamientos se desarrolla la estructura estándar de un plan anticorrupción. Esta estructura está compuesta por cinco componentes, como se muestra en el cuadro N° 3.

Cuadro N° 3

Estructura de los planes anticorrupción propuesta en los lineamientos

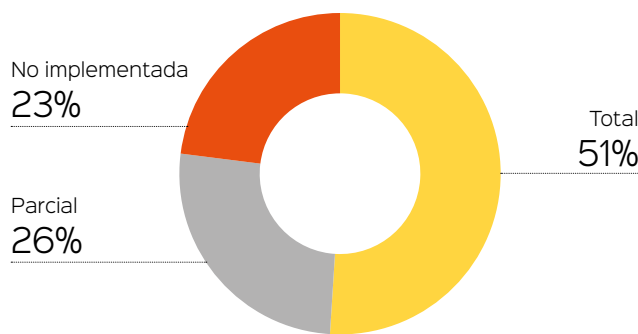
Definiciones operacionales	Listado de los principales términos utilizados para la elaboración, implementación y evaluación del plan anticorrupción.
Marco normativo referencial	Enumeración de las principales fuentes normativas nacionales e internacionales que sustentan el plan anticorrupción.
Diagnóstico situacional	Análisis situacional de los principales riesgos de corrupción identificados al interior de la entidad. En caso la entidad hubiera implementado un plan similar, se deberá incluir en esta sección la evaluación de cumplimiento de las metas que se propusieron.
Objetivos, estrategias y acciones	Desarrollo de los objetivos, estrategias y acciones que conforman el plan anticorrupción. En esta sección se detallarán las metas, plazos, responsables y fuentes del reporte de información semestral.
Seguimiento, monitoreo y evaluación	Desarrollo del sistema interno de seguimiento, monitoreo y evaluación del cumplimiento de metas. Asimismo, debe señalar los responsables del sistema y del reporte de información semestral.

Fuente: Lineamientos para la elaboración de planes anticorrupción. Elaboración propia.

A partir de la revisión de los planes sectoriales se advirtió que todos los sectores, en mayor o en menor medida, han seguido la estructura propuesta en los lineamientos, a pesar de que algunos ministerios reportaron desconocer la existencia de los mismos. Definitivamente, la estructura convencional de los lineamientos ha favorecido la uniformidad de criterios.

Si se analiza globalmente la implementación de los componentes de los planes sectoriales, se puede tener la impresión de que la mayoría de sectores ha cumplido con lo dispuesto en los lineamientos, ya que el 77% de los componentes se habrían implementado (51% de forma total y 26% de forma parcial). Sin embargo, este análisis es solo referencial, pues lo más conveniente es evaluar el porcentaje de ministerios que hayan cumplido de manera satisfactoria con todos los componentes.

Gráfico N° 1
Implementación de la estructura propuesta por los lineamientos (general)



Cada componente tiene un valor fundamental que repercute en el proceso y en el resultado, ya sea dando la base conceptual necesaria para entender y orientar las estrategias y acciones (definiciones operacionales); o definiendo los espacios más vulnerables a la corrupción y sus causas (diagnóstico situacional); o estableciendo el sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación, que a su vez permite una adecuada retroalimentación, indispensable en todo proceso de planificación. Por ello, lo que se debe evaluar es cuántos sectores han implementado completamente todos los componentes propuestos por los lineamientos. Aquí, por el contrario, se podrá observar que los niveles de cumplimiento de los lineamientos son bajos y las causas pueden estar vinculadas con el desconocimiento de los lineamientos, la falta de comprensión

sobre cómo implementar algunos componentes y su importancia durante el proceso, así como la falta de asistencia y de mecanismos de control previos a la aprobación de los planes sectoriales.

Luego de un análisis minucioso de los planes sectoriales se pudo advertir que ninguno de los planes cumple de forma satisfactoria con todos los componentes desarrollados en la estructura básica. Si bien existen algunos planes que han considerado todos los componentes, no se advierte que todos hayan sido desarrollados como se precisa en los lineamientos.

En los siguientes apartados se podrá observar, de forma individual, el grado de implementación de cada uno de los componentes de la estructura propuesta en los lineamientos. Para ello, en cada componente se precisará cuáles son las condiciones que se deben cumplir, según los lineamientos diseñados por la CAN Anticorrupción.

1.1.1. Definiciones operacionales

Las definiciones operacionales son los fundamentos básicos que requieren las personas encargadas de la elaboración de los planes sectoriales para poder diseñar políticas y estrategias de lucha contra la corrupción. Este componente ha sido el menos considerado en la estructura de los planes sectoriales.

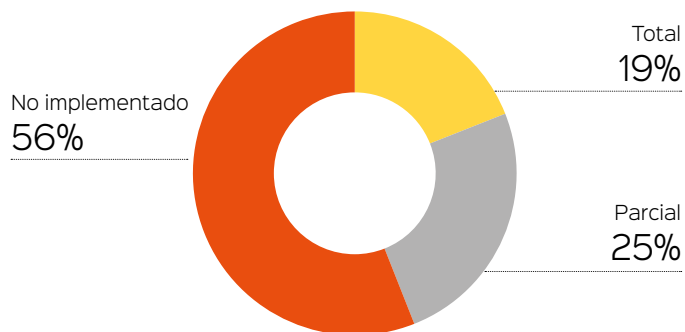
En los lineamientos se desarrollan algunos conceptos indispensables para elaborar un plan anticorrupción. Este marco no solo permite tener una base conceptual o marco teórico, también brinda mayor claridad para plantear enfoques, estrategias y acciones de lucha contra la corrupción. Por otro lado, contribuye a facilitar la comprensión de la temática de corrupción a quienes no están muy familiarizados con ella.

En este componente solo se deberían desarrollar tres puntos: (i) la definición de corrupción, realizando una definición operativa del término; (ii) los tipos de corrupción (gran y pequeña corrupción) descritos de forma breve; y (iii) los enfoques (de prevención y combate) que deben ser considerados al momento de definir las acciones del plan sectorial.

La implementación de este componente se considera “total” cuando se desarrollan los tres puntos considerados por los lineamientos: definición, tipos y enfoques de lucha contra la corrupción; se considera “parcial” cuando se desarrolla alguno de estos tres puntos; y “no implementada” cuando este componente no ha sido considerado en la estructura del plan sectorial.

Solo tres ministerios implementaron en sus planes sectoriales este componente de acuerdo a lo dispuesto en los lineamientos establecidos por la CAN Anticorrupción, cuatro lo hicieron de forma parcial y nueve ministerios no lo consideraron.

Gráfico N° 2
Definiciones operacionales



Cuadro N° 4
Componente: definiciones operacionales

Total	Parcial	No implementado	
Minedu	Mininter	Minem	Mintra
Minjusdh	Minsa*	MEF	MVCS
Produce	Mincu	Midis	Minam
	MIMP	Mincetur	MTC
		Minagri	
3	4	9	

* En el caso del Ministerio de Salud la calificación ha sido parcial, pues este sector desarrolla la información de este componente en apartados distintos.

1.1.2. Marco normativo

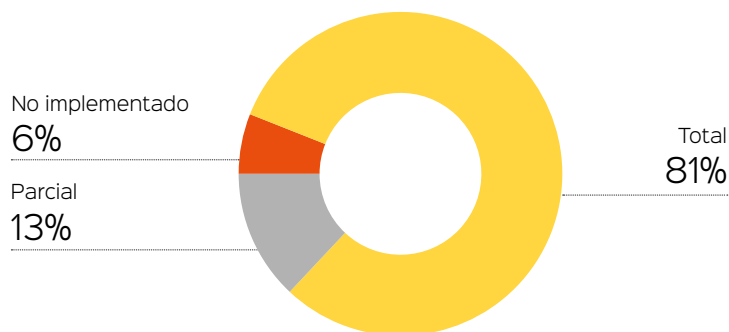
El marco normativo constituye el conjunto de normas que han sido consideradas al momento de elaborar el plan sectorial. Este componente ha sido considerado casi por todos los sectores.

En los lineamientos se desarrolla un esquema básico del conjunto de normas nacionales e internaciones relevantes al momento de elaborar un plan anticorrupción. La revisión de estas normas brinda un panorama más amplio sobre las medidas anti-corrupción que se pueden adoptar, y conocimiento sobre las obligaciones normativas nacionales y los compromisos asumidos por el Perú en tratados internacionales.

La implementación de este componente se considera “total” cuando existe correspondencia con el apartado de normas desarrollado en los lineamientos; se considera “parcial” cuando en los antecedentes o en otros apartados del plan se consignan algunas normas que hayan servido para la elaboración del mismo; y “no implementada” cuando no se ha desarrollado el componente y no exista mayor referencia sobre la normativa utilizada.

De acuerdo a la revisión realizada, trece ministerios han consignado en sus planes sectoriales el marco normativo empleado; dos ministerios han señalado algunas normas en las que se enmarca el plan como el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción o las Políticas de Obligatorio Cumplimiento; y en un ministerio no se observa referencia alguna sobre las normas consideradas.

Gráfico N° 3
Componente: marco normativo



Cuadro N° 5
Componente: marco normativo

Total			Parcial	No implementado
Minagri	Mincu	Minam	Minem	Mininter
MVCS	Minjusdh	Minedu	MEF	
MTC	MIMP	Midis		
Minsa	Produce	Mincetur		
Mintra				
13			2	1

1.1.3. Diagnóstico situacional

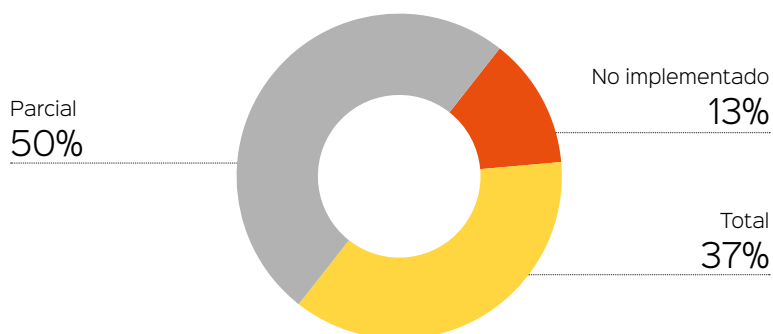
El diagnóstico situacional constituye un análisis preliminar sobre la situación que se va a enfrentar. Este análisis debe dar cuenta de la problemática de corrupción del sector, lo que permitirá orientar las estrategias y acciones del plan sectorial. Este componente ha sido considerado por la mayoría de sectores (14 de 16), aunque en muchos casos su implementación es inadecuada.

En los lineamientos se destaca la importancia del diagnóstico como herramienta de análisis sobre las características institucionales. Ella radica en que permite identificar los espacios de mayor riesgo de corrupción y sus factores causales, que finalmente constituye la base para poder definir acciones eficaces contra la corrupción.

La implementación de este componente se considera “total” cuando el plan sectorial desarrolla un diagnóstico general de la problemática de corrupción del sector; “parcial” cuando el diagnóstico no desarrolla la problemática del sector, ya que, por ejemplo, algunos diagnósticos solo son un recuento de acciones anticorrupción implementadas en años anteriores; se considera “no implementada” cuando no hay un apartado en el que se desarrolle el diagnóstico.

La supervisión revela que seis ministerios consignan en sus planes sectoriales un diagnóstico específico con información sobre la problemática de corrupción del sector; ocho ministerios cuentan con diagnósticos que no brindan información sobre la problemática; y dos ministerios no consignan un diagnóstico en el plan sectorial anticorrupción.

Gráfico N° 4
Componente: diagnóstico situacional



Cuadro N° 6
Componente: diagnóstico situacional

Total	Parcial		No implementado
MIMP	Mintra	Produce	MEF
MVCS	Minam	Mincetur	Midis
Minsa	Mincu	Minem	
Minagri	Minjusdh	MTC	
Mininter			
Minedu			
6	8		2

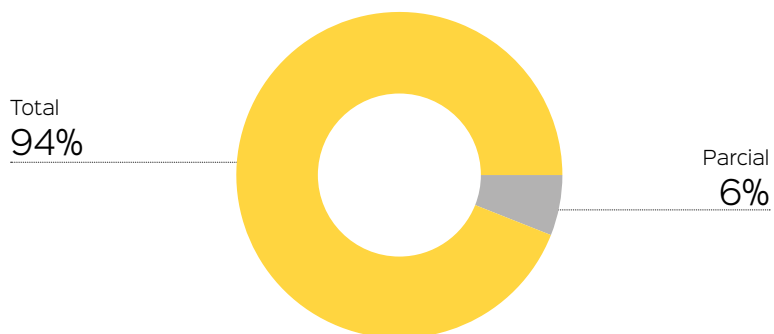
1.1.4. Plan institucional: objetivos, estrategias y acciones

Este es el componente central de cualquier plan anticorrupción. Comprende los objetivos, estrategias y acciones del plan sectorial, así como la matriz de indicadores. Desarrollar correctamente este componente contribuirá a tener un plan sectorial más eficaz y articulado al Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, y además permitirá realizar un adecuado seguimiento, monitoreo y evaluación del mismo.

La implementación de este componente se considera “total” cuando en los planes sectoriales se consignan los objetivos, estrategias, acciones y la matriz de indicadores; “parcial” cuando consideran algunos de los ítems descritos en la categoría anterior; y “no implementado” cuando no se consigna información al respecto. Cabe señalar que en este apartado solo se evalúa si los planes sectoriales cumplen con consignar la información dispuesta por los lineamientos, no la idoneidad de la misma.

El 94% de los sectores ha considerado los objetivos, estrategias y acciones del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción y ha diseñado su matriz de seguimiento en el marco de esta estructura propuesta por los lineamientos.

Gráfico N° 5
Plan institucional: objetivos, estrategias y acciones



Cuadro N° 7
Plan institucional: objetivos, estrategias y acciones

Total			Parcial
MIMP	Minsa	Mintra	MVCS*
Minjusdh	Produce	Midis	
Mincetur	Mincu	MEF	
MTC	Minam	Mininter	
Minem	Minedu	Minagri	
15			1

* A pesar de que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento consignó los objetivos del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, se le ha dado calificación parcial porque se consignan otras estrategias, y en la matriz de seguimiento se organizan las actividades en torno a cuatro categorías: Aspecto Normativo, Recursos Humanos, Gestión y Administración, y Control Interno.

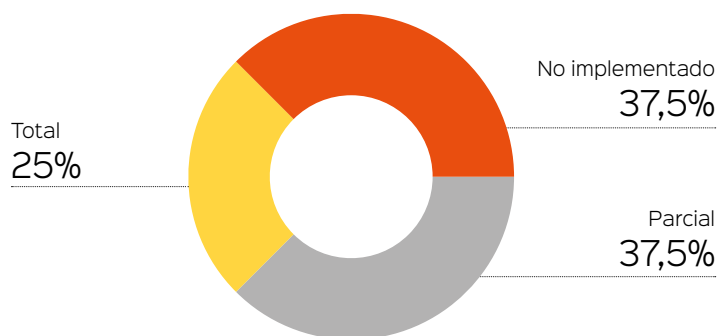
1.1.5. Seguimiento, monitoreo y evaluación del plan sectorial

Este componente no ha sido debidamente implementado en la mayoría de planes sectoriales. De acuerdo a los lineamientos, dentro de la estructura del plan sectorial debe existir un apartado que contenga el desarrollo del sistema interno de seguimiento, monitoreo y evaluación del cumplimiento de metas; también se debe señalar a los responsables del sistema y del reporte semestral. Desarrollar esto de forma más detallada contribuiría a que el proceso sea más claro para las unidades orgánicas encargadas de implementar acciones.

La implementación de este componente se considera “total” cuando además de señalar al órgano responsable de hacer el seguimiento y monitoreo del plan, se consigna información adicional que permita conocer la forma como se realiza; se considera “parcial” cuando solo se precisa al órgano responsable de hacer el seguimiento y monitoreo; y “no implementada” cuando no existe en el plan un apartado para consignar esta información.

En el 25% de planes sectoriales se consignó, en un apartado específico, al órgano responsable de hacer seguimiento y monitoreo; adicionalmente se precisó alguna información complementaria sobre el sistema de seguimiento y monitoreo. En el 37,5% de los casos solo se indicó cuál era el órgano responsable del seguimiento y monitoreo, mientras que en el 37,5% restante no se encontró en el documento un apartado específico para precisar esta información.

Gráfico N° 6
Componente: seguimiento, monitoreo y evaluación



Cuadro N° 8
Componente: seguimiento, monitoreo y evaluación

Total	Parcial	No implementado
MTC	Produce	Minjusdh
MIMP	Minedu	Minem*
Mincu	Mintra	Mincetur
Minam	Midis	Mininter*
	Minagri	Minsa*
	MVCS	MEF*
4	6	6

* A pesar de que en el plan sectorial no se implementó un apartado específico para señalar al órgano responsable de hacer el seguimiento y monitoreo de la ejecución del plan, en la resolución que lo aprueba se indica el órgano encargado.

1.2. Proceso de elaboración del plan sectorial

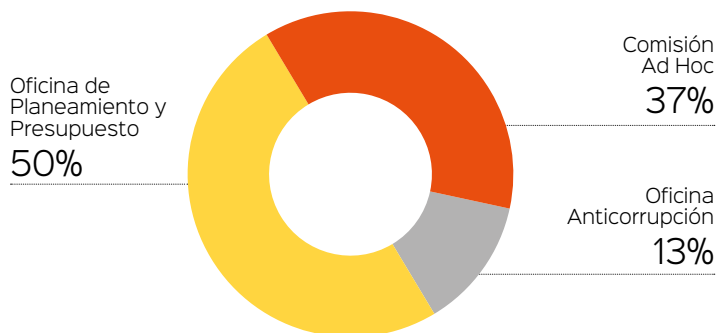
En este apartado se evalúa cómo se han implementado las disposiciones de los lineamientos respecto al procedimiento y a las etapas para la puesta en marcha del plan sectorial, enfocándonos en la rigurosidad para acoger estas disposiciones. Asimismo, se realizan algunos apuntes sobre apartados específicos de los lineamientos que podrían tener un mayor desarrollo, con el propósito de brindar orientaciones más específicas a los encargados de formular los planes sectoriales. De acuerdo a los lineamientos establecidos por la CAN Anticorrupción, el proceso de elaboración del plan sectorial debe seguir procedimientos específicos para garantizar su eficiencia y utilidad como instrumento de planificación.⁶ A continuación se revisan los principales procedimientos.

1.2.1. Órgano encargado de dirigir el proceso de elaboración del plan sectorial

Los lineamientos señalan que la Oficina de Planeamiento y Presupuesto –o su equivalente en la entidad– es la que debería asumir el proceso de elaboración del plan sectorial. Al tratarse de un instrumento de planificación, parece conveniente encargarle la labor a esta oficina, pues tiene mayor conocimiento del tema. Sin embargo, en la supervisión se advirtió que los ministerios han optado por dos modelos para elaborar el plan sectorial anticorrupción: (i) designar a una oficina para que se encargue de la elaboración del plan o la dirección de este proceso: Oficina de Planeamiento y Presupuesto (50%) u Oficina Anticorrupción (13%); (ii) conformar, mediante resolución, una comisión Ad Hoc, integrada por distintas direcciones, que se encargue de proponer el plan (37%), como se observa en el gráfico N° 7.

Gráfico N° 7

Órgano encargado de dirigir el proceso de elaboración del plan sectorial



[6] "Lineamientos para la elaboración de planes anticorrupción", Op. Cit., p. 11.

Cuadro N° 9
Órgano encargado de dirigir el proceso de elaboración de plan sectorial*

Oficina anticorrupción	Comisión Ad hoc	Oficina de Planeamiento y Presupuesto	
Minsa	Mincu	Minem	Midis**
Minedu	Mintra **	MEF**	Minam
	Produce	MIMP	MVCS
	Minjusdh	Mincetur**	MTC
	Mininter		
	Minagri		
2	6	8	

* Información referida por los sectores durante las entrevistas.

** La información referida a este sector corresponde al anterior plan sectorial anticorrupción, que ha sido derogado en virtud de un nuevo plan sectorial aprobado en fecha posterior al desarrollo de las entrevistas.

La Oficina General de Planeamiento y Presupuesto (OGPP) ha sido el órgano más designado por los ministerios para cumplir con este encargo (8 de 16); probablemente se deba al *expertise* de los profesionales de esa área en la elaboración de planes, formulación de indicadores, seguimiento y monitoreo, entre otros. En estos casos, la OGPP estuvo a cargo de la elaboración del diagnóstico, la definición de objetivos y estrategias, la consolidación de las actividades propuestas por las áreas involucradas y la elaboración del plan que sería remitido a la alta dirección para su aprobación.

En los ministerios de Educación y Salud, que cuentan con oficinas específicas encargadas de ver temas vinculados con la lucha contra la corrupción, estas se encargaron de elaborar la propuesta del plan. En estos casos, al igual que en el modelo anterior, la oficina anticorrupción se encargó del proceso de elaboración del plan sectorial, que luego era propuesto a la alta dirección para su aprobación.

Este modelo, en el que una oficina asume el encargo de elaborar el plan sectorial, tiene ventajas y desventajas. La principal virtud es la experiencia en la planificación y en temas anticorrupción, permitiéndoles avanzar con más eficiencia la propuesta,

considerando que además no tienen dilaciones adicionales vinculadas con reuniones con muchas áreas, que a veces, a juicio de los entrevistados, no asumen el compromiso de la misma forma o no tienen la misma disposición de tiempo. Sin embargo, en esta modalidad siempre se han acentuado problemas de coordinación entre la oficina encargada de dirigir el proceso y las áreas involucradas cuando deben realizar las propuestas o reportar las actividades que están a su cargo. Estos problemas surgen porque dichas áreas están más enfocadas en las funciones propias de su especialidad, o porque jerárquicamente están en niveles superiores y resulta difícil compelelras a hacerlo. Asimismo, se observa que esta modalidad no contribuye a promover una mayor difusión del plan al interior de la institución.

Sin embargo, algunos sectores han tomado medidas para contrarrestar estas dificultades. Por ejemplo, en el Ministerio de Educación, tras la experiencia del plan anticorrupción anterior, se advirtió que era necesario comprometer más a las instancias internas y externas en el proceso de elaboración e implementación de las acciones propuestas para enfrentar la corrupción.⁷ Por ello, el Minedu desarrolló un proceso más participativo, en el que se realizaron dos talleres. Un taller contó con la participación de distintas instituciones del Estado, como la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, la Procuraduría Anticorrupción, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General (Órgano de Control Institucional) y órganos de la sociedad civil (Proética), que permitió definir la agenda anticorrupción y los retos que enfrenta la gestión pública del sector. En el otro taller hubo representantes de las distintas direcciones y oficinas del sector, para identificar las acciones específicas a consignar en el plan sectorial anticorrupción.

En otros ministerios optaron por conformar una comisión específica para la elaboración del plan sectorial. Esta comisión muchas veces estuvo integrada por representantes de la alta dirección y, en algunos casos, era presidida por el propio ministro(a). En estos casos, la OGPP actuaba como secretaría técnica, un órgano especializado encargado de brindar soporte técnico a la comisión. Entre las principales ventajas de conformar una comisión específica para la elaboración del plan sectorial, destacan: el comprometer a las distintas direcciones y áreas del sector en el proceso, y tener una visión más integral y consensuada sobre los objetivos, estrategias y acciones a implementar. En esta modalidad el rol de la OGPP es fundamental para organizar la agenda y, en coordinación con los integrantes de la comisión, implementar los puntos acordados por ella. De esta manera no deberían existir mayores dilaciones.

[7] Ministerio de Educación. "Plan sectorial del Ministerio de Educación 2015–2016", aprobado mediante Resolución Ministerial N° 588-2015-MINEDU, publicado el 24 de diciembre del 2015, p. 13.

En todos los modelos se han advertido ventajas y desventajas, sin embargo, el que más se adecúa a las necesidades de este proceso es el modelo en el que se conforma, a través de una resolución ministerial, una comisión específica para elaborar el plan sectorial. Además de involucrar más a las distintas áreas y tener una visión más consensuada sobre los objetivos y estrategias a implementar, se trabaja de forma articulada, lo que permite programar las acciones de forma más estratégica. Asimismo, se tiene una asistencia directa e integral por parte de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto desde el inicio del proceso; este tema es importante porque en otros modelos el rol de esta oficina ha estado más enfocado a corregir y adecuar aspectos técnicos en las propuestas planteadas por las áreas.

a. Asistencia recibida para elaborar el plan sectorial

Considerando que implementar planes anticorrupción es un tema bastante técnico, y nuevo en algunos sectores, se debe prever un trabajo intenso de capacitación en temas de planificación estratégica y, sobre todo, de lucha contra la corrupción. Asimismo, es fundamental asistir y monitorear constantemente la labor de los sectores en las distintas etapas del proceso.

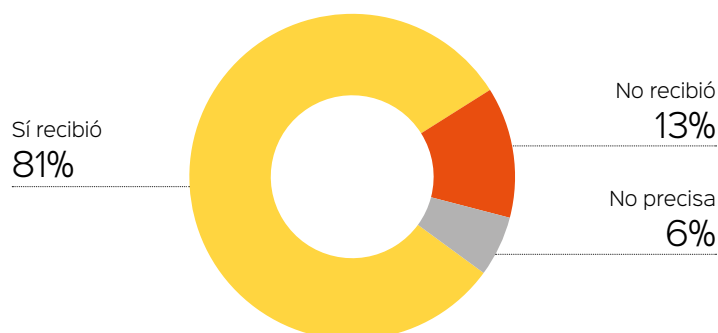
En los siguientes apartados se recuentan las asistencias que recibieron las personas encargadas del proceso de elaboración del plan sectorial y se analizan algunos puntos de los lineamientos en los que se podría realizar un mayor desarrollo con el propósito de orientar mejor el proceso de formulación de los planes sectoriales anticorrupción.

(i) Asistencia brindada por la CAN Anticorrupción

De acuerdo a lo reportado por los sectores, la asistencia que brindó la CAN Anticorrupción fue, principalmente, absolviendo consultas que iban surgiendo durante el proceso de elaboración de los planes. Esta asistencia debería ser más planificada, sostienen, pues no se contaba con un cronograma de reuniones o plan de trabajo, por lo que la asistencia se podía brindar en cualquier etapa del proceso y no desde el inicio.

De los dieciséis ministerios, trece recibieron alguna asistencia por parte de la Comisión, mientras que dos precisaron no haber tenido mayor acercamiento y un ministerio no tiene referencias de la asistencia que pudieron haber recibido durante el proceso de elaboración de su plan sectorial anticorrupción.

Gráfico N° 8
Porcentaje de ministerios que señalaron haber recibido asistencia técnica de la CAN Anticorrupción



Cuadro N° 10
Ministerios que señalaron haber recibido asistencia técnica de la CAN Anticorrupción*

Sí		No	No precisa
MVCS	Mincu	MEF**	Mininter
Minagri	Minem	Mintra**	
Minam	Minsa		
MIMP	Mincetur **		
Produce	Midis **		
MTC	Minjurdh		
Minedu			
13		2	1

* Información referida por los sectores durante las entrevistas.

** La información referida a este sector corresponde al anterior plan sectorial anticorrupción, que ha sido derogado en virtud de un nuevo plan sectorial aprobado en fecha posterior al desarrollo de las entrevistas.

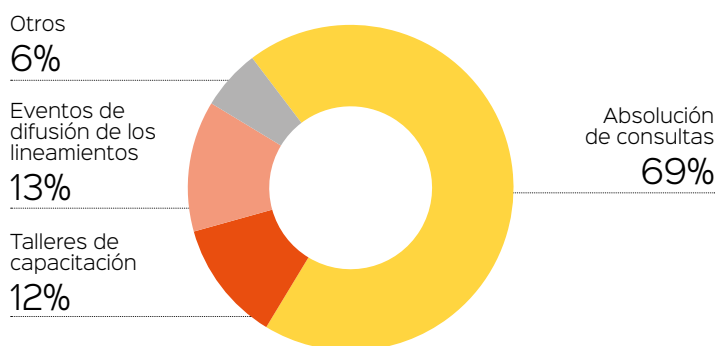
También se consultó a los entrevistados por el tipo de asistencia que les brindó la CAN Anticorrupción. En este caso se precisó que solo debían considerar las asistencias destinadas a contribuir con el proceso de elaboración del plan sectorial y no otro tipo de coordinaciones que pudieran haber realizado para otros fines.

Refirieron haber recibido distintos tipos de asistencias: absolución de consultas (vía telefónica o correos electrónicos), eventos y talleres de capacitación. La absolución de consultas fue el medio más empleado (69%) por los sectores para coor-

dinar con la CAN Anticorrupción. Los eventos de difusión de los lineamientos y los talleres de capacitación se encuentran en un segundo orden, utilizados en el 13% y 12%, respectivamente.⁸

La mayoría de sectores señaló que siempre hubo buena disposición de la CAN Anticorrupción para absolver las interrogantes que surgían durante el proceso y que recibían con prontitud la información que requerían. Sin embargo, en la mesa de trabajo refirieron que perciben menor interés de la comisión para promover una mayor coordinación. Respecto a los otros medios empleados como el evento de difusión y los talleres de capacitación, ya no se realizan mucho.

Gráfico N° 9
Tipos de asistencias recibidas en cada sector



El nivel de coordinación entre la CAN Anticorrupción y los sectores ha sido bastante variable: mientras que algunos ministerios han recibido asistencia durante gran parte del proceso de elaboración de sus planes, otros han tomado contacto con la Comisión cuando los planes han estado en fase de aprobación por los titulares del pliego. De forma general, durante las reuniones y mesa de trabajo los sectores consideraron necesario realizar un trabajo más planificado y cercano con la CAN Anticorrupción.

En la reunión de trabajo sostenida con un representante de la Coordinación General de la CAN Anticorrupción, se nos informó de las limitaciones que ha tenido la

[8] Si bien algunos ministerios consideraron los eventos y talleres como parte de la asistencia brindada por la CAN Anticorrupción, otros señalaron que en esas actividades solo se realizaron acciones de coordinación, así que no necesariamente estaban orientadas a brindar asistencia al proceso de elaboración del plan. Sin embargo, se mantuvieron en el análisis para respetar lo señalado por cada sector.

Coordinación para hacer el seguimiento y monitoreo de la implementación de esta estrategia. Así, la Coordinación solo cuenta con cuatro asesores para asumir todos los encargos de la CAN Anticorrupción y las iniciativas que son propias de su labor, destinando –parcialmente– a una persona para hacer seguimiento y monitoreo de la estrategia, lo que consideran insuficiente.

Estas limitaciones también son advertidas por estudios internacionales. En el estudio de integridad de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE),⁹ se destaca entre las principales dificultades de la Coordinación General de la CAN Anticorrupción: la falta de criterios claros en materia de procedimientos de ejercicio y destitución del Coordinador General, que lo pueden exponer a presiones o destituciones arbitrarias; y debilidades organizativas que no promueven la estabilidad del personal de la Coordinación, lo que constituye un riesgo para asegurar la memoria institucional y el capital humano especializado. A su vez, en el documento “Informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012–2016”, se precisa la necesidad de fortalecer a la Coordinación General de la CAN Anticorrupción, a fin de que pueda realizar un adecuado seguimiento al cumplimiento del PNLCC.

(ii) Asistencia financiada por cada sector

Un número reducido de sectores buscó asesoría de especialistas en este campo. En algunos casos, para que, en coordinación con el órgano encargado, asistan en el proceso de elaboración del plan; y, en otros, para realizar productos específicos.

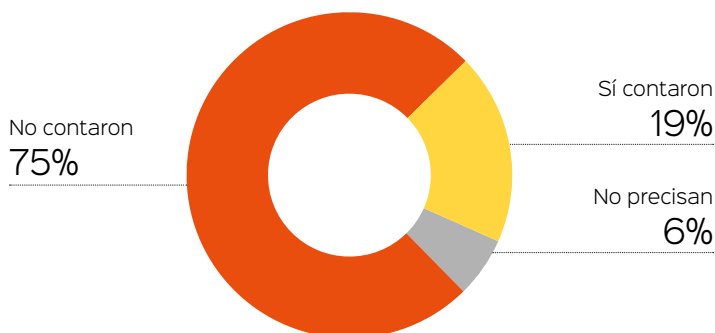
Los sectores Salud, Justicia y Energía señalaron haber contado con asistencias técnicas. El Ministerio de Energía y Minas contrató a un consultor, que tuvo como encargo elaborar el diagnóstico situacional y la propuesta de plan sectorial, en coordinación con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Este proceso duró aproximadamente tres meses.

En los sectores Salud y Justicia contrataron consultorías para productos más específicos que duraron un promedio de tres meses. En el caso del Minsa, el consultor entregó un informe de diagnóstico sobre la problemática anticorrupción que identifica los tipos de corrupción más recurrentes en el sector.¹⁰ En el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el consultor entregó un informe sobre la problemática anticorrupción del sector trabajada en los talleres.

[9] Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos–OCDE. “Estudio sobre Gobernanza pública de Perú”.

[10] El Ministerio de Salud, además de la consultoría contratada, tuvo apoyo de la Cooperación Belga para el desarrollo de actividades que permitieron orientar mejor los objetivos, estrategias y acciones de su plan sectorial anticorrupción.

Gráfico N° 10
Porcentaje de ministerios que contrataron asistencias



b. Utilidad de los lineamientos diseñados por la CAN Anticorrupción

Tener lineamientos específicos para elaborar los planes anticorrupción fue de gran ayuda para la mayoría de sectores, pues, además de dar pautas generales que aseguren la eficiencia de este instrumento como herramienta para la toma de decisiones en materia anticorrupción, permitió darle mayor uniformidad y coherencia a la política sectorial anticorrupción con la política nacional.

Respecto a la utilidad de este documento como guía para elaborar planes anticorrupción, la mayoría de sectores señaló que fue de mucha ayuda; un grupo más reducido refirió que hubiera preferido mayor detalle en algunos puntos, por ejemplo, en cuanto a la elaboración del diagnóstico, la definición de acciones y la formulación de los indicadores, por nombrar los más citados.

Si bien este documento de trabajo está dirigido a profesionales de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto o personal que maneja y conoce temas de planificación, algunos ítems deben profundizarse, ya que son temas de planificación pero aplicados a una temática específica, y que requiere de cierta especialidad, como lo es la lucha contra la corrupción. Para realizar el diagnóstico, por ejemplo, no solo se debe dar cuenta de la problemática del sector, sino también identificar espacios vulnerables y factores causales; o, en el caso de los indicadores, estos deben medir cuánto se está avanzando en combatir la corrupción. Estos temas requieren metodologías específicas que convendría desarrollar en un documento de esta naturaleza.

Un punto aparte que también merece atención, es que muchas de las disposiciones y procedimientos que se describen en los lineamientos son sencillos y fáciles de implementar. Por ejemplo: colocar un marco normativo o hacer definiciones operacio-

nales, pues ya están desarrolladas en los propios lineamientos. El problema es que no existe un mecanismo de control que asegure la calidad de los planes sectoriales, por lo menos en cuanto a aspectos metodológicos descritos en los lineamientos.

A continuación se presentan algunos apartados que podrían ser desarrollados con mayor amplitud, con el propósito de orientar mejor a los responsables de elaborar e implementar el plan sectorial anticorrupción.

(i) Apartado definiciones operacionales

Tener definiciones operacionales o un marco teórico exhaustivo es fundamental. Primero, porque es la base para definir cualquier política anticorrupción; segundo, porque metodológicamente aporta herramientas como enfoques, categorías o conceptos que permiten orientar de modo más eficiente las estrategias y acciones que serán plasmadas en el plan sectorial; por último, facilita la comprensión de este, más aun si los destinatarios –áreas involucradas y, en general, personal de la institución– no tienen un acercamiento o vinculación directa con el tema.

El marco conceptual desarrollado en los lineamientos no parece ser muy exhaustivo como para permitir una comprensión integral del tema, pues no considera la terminología básica necesaria para la elaboración de un plan anticorrupción: denuncia, ética pública, función pública, transparencia, riesgo de corrupción, por citar algunos ejemplos. En este apartado solo se desarrollan tres puntos: (i) la definición operativa del término corrupción, (ii) los tipos de corrupción (gran y pequeña corrupción), y (iii) los enfoques (preventivo y de combate).

• Definición de corrupción

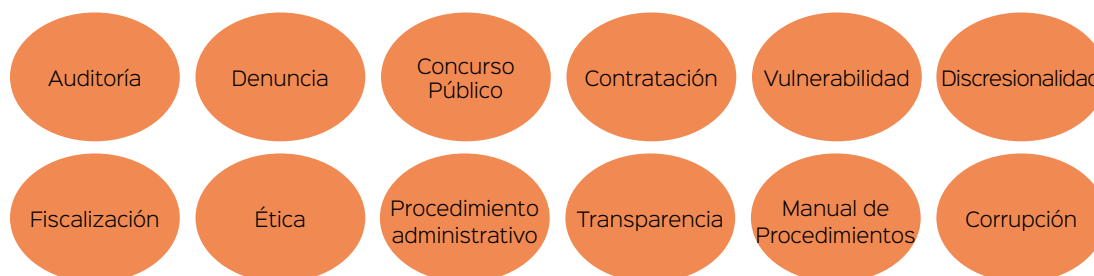
En lo que respecta al término corrupción, los lineamientos lo definen como:

*Uso indebido del poder para la obtención de un **beneficio irregular**, de carácter económico o no económico, a través de la violación de un **deber de cumplimiento**, en desmedro de la **legitimidad de la autoridad** y de los **derechos fundamentales** de la persona.*

Para empezar, la definición en sí misma contiene términos –como los destacados– que convendría desarrollar en las definiciones operacionales. Asimismo, se deberían considerar otras definiciones básicas necesarias al momento de elaborar un plan anticorrupción. Ello permitiría tener una comprensión más clara sobre los alcances de los términos, pero, sobre todo, constituiría el marco teórico básico, necesario para definir la política sectorial anticorrupción.

El plan sectorial del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables,¹¹ por ejemplo, presenta un marco conceptual más amplio, que define una mayor cantidad de términos, normalmente empleados al elaborar un plan anticorrupción.

Gráfico N° 11
Principales términos desarrollados en el plan sectorial
del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables



• Tipos de corrupción

La corrupción es un fenómeno complejo que se manifiesta en distintas formas y niveles. En los lineamientos se hace referencia a dos tipos de corrupción: la gran corrupción y la pequeña. La gran corrupción es aquella que moviliza fuertes sumas y se produce en las altas esferas del gobierno. La pequeña corrupción, en cambio, “se concentra en las esferas locales de la administración pública, en el acceso a servicios, en la relación con los ciudadanos. Tiende a movilizar pequeños montos de recursos económicos u otros bienes, y se ubica en el escenario procedimental de atención al ciudadano” (Mujica, 2011; Anwar, 2006; UNODC, 2004).¹²

Consideramos que convendría incorporar un tipo más: la mediana corrupción. Se trata de un espacio de la administración pública relativamente amplio, en el que se ubican funcionarios de mando medio que tienen vínculos con áreas logísticas, de adquisiciones u otras áreas administrativas.

El Ministerio de Salud, por ejemplo, incluye el tipo mediana corrupción y señala que es aquella que está: “Dispuesta en los mandos de control medio y aparece regularmente en escenarios donde la administración, logística, compras y adquisiciones medias son relevantes como una provisión estratégica de bienes y servicios” (Vian,

[11] Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. “Plan Anticorrupción 2015 2016 del sector Mujer y Poblaciones Vulnerables”, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 186-2015-MIMP, publicada el 27 de agosto del 2015.

[12] Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN Anticorrupción). “Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción. Versión simplificada”. Recuperada de http://can.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2014/09/PlanLuchaAnticorrupcion_sep2014.pdf (28 de marzo del 2016)

2007; Abed and Gupta, 2002).¹³ Resulta importante ahondar en ella porque hay altas posibilidades de que sea el tipo de corrupción más recurrente en los ministerios.

Sin embargo, más importante que las definiciones conceptuales de cada uno de los tipos de corrupción, es precisar cuáles son las estrategias que se deben implementar para prevenirlos o combatirlos.¹⁴ Este es otro punto que no se aborda en los lineamientos y que el Minsa recoge del PNLCC, como se observa en el cuadro N° 11.

Cuadro N° 11

Matriz sobre tipos, enfoques y estrategias contra la corrupción – Ministerio de Salud

Enfoques/ niveles	Gran corrupción	Mediana corrupción	Pequeña corrupción
Prevención	A través de la adecuación y precisión de los tipos penales al fenómeno concreto, y la adopción de normativa recomendada por las convenciones y tratados internacionales.	Mediante formas de control de procedimientos, vigilancia, interpenetración de oficinas.	A través del corte de los flujos de procedimientos que permiten actos de corrupción y en la producción de mecanismos de <i>accountability</i> vertical, horizontal y societal.
Combate	Empleando unidades de investigación especializadas (fiscales, procuradores, contralores, inteligencia, inteligencia financiera, etcétera) y herramientas aplicadas de investigación penal, pericia legal, administrativa y financiera.	A través de órganos de las investigaciones de contraloría en la dinámica financiera y administrativa de las instituciones.	Con órganos de control interno, detección de casos tipo (y tipologías específicas) en la vida cotidiana de las instituciones.
Accountability	Mediante mecanismos de ingeniería institucional y control interinstitucional.	Diseñando mecanismos de vigilancia y control interno, horizontal y vertical.	A través de mecanismos de <i>accountability</i> societal, vigilancia y transparencia.
Medidas transversales	A través de la adopción de compromisos éticos, planes anticorrupción y sistemas de seguimiento institucional.		

Fuente: Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez. (2012). Elaboración: Jaris Mujica & Nicolás Zevallos

[13] Vian (2007). Abed; Gupta (2002). Citado por: Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. "Plan de Lucha contra la Corrupción 2015 – 2016", aprobado mediante Resolución Ministerial N° 154-2015-MINSA, publicada el 13 de marzo del 2015.

[14] En el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012–2016 se desarrolla esta matriz. Se podría hacer referencia a ella en los lineamientos, para que los ministerios puedan considerarla en la elaboración de sus planes sectoriales. Por otro lado, sería conveniente dejar la categoría de "mediana corrupción" en la matriz.

• Enfoques de lucha contra la corrupción

Un enfoque es una manera de ver las cosas o las ideas y, en consecuencia, también de tratar los problemas relativos a ellas.¹⁵ Al ser la corrupción un fenómeno muy complejo, se podría evaluar la posibilidad de incluir más enfoques para darle distintas perspectivas a los funcionarios encargados de determinar las acciones y estrategias que contendrá el plan sectorial.

En los lineamientos se hace alusión únicamente a dos enfoques: el preventivo y el de combate. El enfoque preventivo “comprende la ejecución de acciones dirigidas a fortalecer los mecanismos o procesos que permitan mejorar la gestión de la entidad, hacerla más eficiente, más transparente, sujeta al control y vigilancia pública, y con una firme orientación de servicio al ciudadano”. El enfoque de combate “comprende las acciones orientadas al fortalecimiento de los mecanismos de detección, investigación y sanción efectiva de todo acto vinculado a corrupción”.¹⁶

Adicionalmente se podrían considerar otros enfoques para incorporar distintas perspectivas al determinar las estrategias y acciones del plan sectorial. Por ejemplo, algunos autores¹⁷ señalan que la política anticorrupción debe ser selectiva. Este planteamiento parte de la premisa de que la corrupción es: (i) muy difícil de erradicar; y (ii) que los costos para erradicarla son muy altos. Por ende, debería estar orientada por un criterio racional y centrarse en las conductas corruptas más perjudiciales y visibles, o dirigirse contra agentes públicos de cierta jerarquía, por citar algunos ejemplos.

No considerar este enfoque podría incidir en que los sectores no prioricen áreas ni estrategias para combatir la corrupción, e implementen muchas de sus acciones de forma general y poco estratégica, aumentando los costos y reduciendo el impacto de las mismas. La lógica detrás de esta propuesta es que los recursos se dirijan a las áreas en donde generen un mayor impacto. Por ejemplo, si en el diagnóstico se identifican áreas más vulnerables a la corrupción –como en algunos casos se ha hecho– se podría evaluar talleres de sensibilización específicos para estas áreas, que recojan su problemática particular en vez de dar charlas generales a toda la institución una vez por año.

[15] Bunge, Mario; Ardilla, Rubén. (2002). *Filosofía de la Psicología*. México. Siglo XXI Editores. pp. 53 y 54.

[16] Lineamientos para la elaboración de planes anticorrupción, Op. Cit., pp. 8 y 9.

[17] Robert Klitgaard (1994); Susan Rose-Ackerman (2001). Citado por: Eyherabide, Santiago; Freedman, Diego; y Ginjaume, María Alicia. “Aportes para un diseño e implementación eficaz de las políticas públicas anticorrupción”, artículo presentado en el XVII Concurso de Ensayos del CLAD sobre Reforma Estado y Modernización de la Administración Pública, Caracas 2004-2005.

(ii) Proceso de elaboración del plan sectorial

En este bloque se desarrollan los procedimientos para la elaboración del plan sectorial anticorrupción, que comprende el diagnóstico, la definición de objetivos, estrategias, acciones, indicadores y metas, así como la incorporación de las acciones en el plan operativo institucional.

Hacemos algunas observaciones en relación a las etapas, con el propósito de orientar mejor a los sectores en la elaboración de sus planes sectoriales. La primera está referida a la articulación de los planes sectoriales con el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, y la segunda, con el periodo de ejecución de los planes.

Cuadro N° 12
Matriz de seguimiento y monitoreo del Plan Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2013–2016*

Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016			Propuesta del Plan Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2013-2014								
Objetivos específicos	Estrategias	Acciones	Acciones	Indicadores	Meta				Área responsable		
					Descripción (meta)	Fuente de verificación	Año de ejecución				
							2013	2014		2015	2016
Prevención eficaz de la corrupción	Implementar y fortalecer los mecanismos que garanticen la integridad pública, así como los controles que aseguren su efectividad.	Desarrollar actividades orientadas a: i) fortalecer valores en los empleados públicos; y ii) generar incentivos a las buenas prácticas en las entidades públicas.	Implementar el modelo de integridad institucional.	Un diagnóstico de situación del Sistema de Integridad Institucional en el Minjusdh	Un diagnóstico de situación del Sistema de Integridad Institucional en el Minjusdh	Diagnóstico elaborado.	1				Oficina General de Administración - Oficina de Recursos Humanos en coordinación con la Secretaría General
			Plan de trabajo para la implementación	Un plan de trabajo para la implementación	Plan de trabajo aprobado.	1					
		Fortalecer y profundizar el proceso de simplificación administrativa.	Número de informes de avance (62)	Modelo implementado	Informe de avance de implementación.		4	4	4		
			Mapeo y análisis de los procesos y procedimientos del Minjusdh.	Porcentaje de procesos y procedimientos mapeados del Minjusdh (62)	Porcentaje de procesos y procedimientos mapeados	Informes de procesos y procedimientos mapeados.	50%	50%			
		Elaborar el Mapro del Minjusdh que describa las etapas de los procedimientos de gestión y administrativos, identificando a los funcionarios encargados en cada etapa con un criterio de simplificación.	Manual de Procesos y Procedimientos (Mapro) aprobado (20)	Porcentaje de procesos y procedimientos aprobados	Manual de Procesos y Procedimientos (Mapro) aprobado.		70%	100%		Oficina General de Planeamiento - Oficina de Racionalización	

* Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. "Plan Sectorial Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2013–2016", aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0260-2013-JUS, p. 20.

Evaluando la articulación de los planes sectoriales con el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, si bien es cierto que en los lineamientos se precisa que los objetivos y estrategias del plan sectorial deben ser tomados del PNLCC, no se incluyen las acciones de este dentro de la disposición. Esto no genera problemas en la articulación precisamente, pero si los sectores alinearan la matriz de sus planes sectoriales con las actividades del PNLCC, como por ejemplo el sector Justicia (ver cuadro N° 12) o el Ministerio de Cultura, sería más fácil advertir en qué medidas del Plan Nacional están incidiendo más las instituciones, de tal forma que se realicen instructivos específicos o asistencias para estas acciones. Asimismo, facilitaría la elaboración de un informe de cumplimiento o de evaluación que tenga datos cuantitativos de los resultados de la implementación del plan sectorial.

En lo que respecta al periodo de ejecución de los planes sectoriales, no existe homogeneidad entre un sector y otro. Como se observa en el cuadro N° 13, existen planes con periodos de ejecución de 1, 2 y 3 años.

Cuadro N° 13
Periodos de ejecución de los planes sectoriales

1 año	2 años		3 años
Midis	Minam	Mincetur	Minem
MEF	Minedu	Minsa	Minjusdh (3 años y medio)
	Mintra	Produce	Mininter
	MTC	Mincu	Minagri
	MIMP		MVCS (4 años)
2	9		5

Considerando que el periodo de ejecución de un plan sectorial debe ser suficiente para advertir algún cambio en la institución respecto a la problemática de corrupción en el sector, no parece conveniente que sea de un año, puesto que es muy poco tiempo para que los cambios se puedan apreciar con facilidad. Además, se debe tener en cuenta que el trabajo y la coordinación que requiere la elaboración de un plan sectorial anticorrupción no se puede realizar cada año, pues sería muy demandante y poco útil. En la práctica, además, los sectores tardan mucho en aprobar sus nuevos planes sectoriales, lo que enfatiza lo inapropiado que es considerarlos por un periodo tan corto.

Cuadro N° 14
Brechas entre el término de un plan sectorial y el inicio del otro*

	Año de aprobación del plan anterior	Año de finalización del plan anterior	Fecha de aprobación del plan actual	Brecha entre el término del plan anterior y el comienzo del plan actual
Minedu	2013	2014	Diciembre del 2015	1 año
Mintra	2013	2014	Junio del 2016	1 año y 5 meses
Mincetur	2014	2015	Octubre del 2016	9 meses

* A partir del cuadro no se debe inferir que durante los periodos en los que los ministerios no han tenido un plan anticorrupción vigente no se hayan ejecutado acciones anticorrupción, ya que la práctica habitual en los sectores ha sido continuar ejecutando el plan vencido hasta la aprobación del siguiente plan. Empero, existen dificultades y demoras en los sectores para elaborar sus planes anticorrupción.

(iii) Diagnóstico situacional

Tener un diagnóstico minucioso que describa la problemática del sector e identifique las áreas vulnerables, así como sus factores causales, permite direccionar mejor las estrategias y acciones del plan sectorial, haciéndolas más eficientes y eficaces en su propósito de combatir la corrupción.

Los lineamientos deberían servir para obtener diagnósticos más certeros y completos sobre la problemática de corrupción del sector. Esto es: definir los instrumentos para recoger la información y la metodología para identificar los espacios más vulnerables a la corrupción y sus factores causales. En los lineamientos, sin embargo, se precisa información de carácter teórico sobre lo que es un diagnóstico y los beneficios que puede traer su correcta elaboración, y también se consigna un cuadro con temas priorizados en el que se enlistan preguntas por tema, con el propósito de orientar a los encargados de formular los diagnósticos del plan sectorial.¹⁸

[18] En otras versiones de los lineamientos se han observado criterios para evaluar los procesos de cada sector, sin embargo, esta precisión no se encuentra en la versión publicada actualmente en la página institucional de la CAN Anticorrupción. [Fecha de verificación: 30/06/2016].

Cuadro N° 15
Temas sugeridos en los lineamientos para la elaboración
de los diagnósticos situacionales*

Temas priorizados	Detalle
Control interno	¿Cuáles son los avances en la implementación del sistema de control interno (SCI) en la entidad? ¿Se ha constituido el comité de control interno? ¿Existen dificultades? ¿Se ha elaborado el diagnóstico para la implementación del SCI? ¿Existen dificultades? ¿Se ha desarrollado el plan de trabajo? ¿Se ha implementado? ¿Se ha evaluado?

* Este es un fragmento del cuadro N° 3 de los lineamientos diseñados por la CAN Anticorrupción. En el cuadro completo se enlistan preguntas específicas para once temas priorizados. "Lineamientos para la elaboración de planes anticorrupción", pp. 13 y 14.

La información de este cuadro es útil para identificar áreas clave que deben ser consideradas para hacer un análisis situacional, sin embargo, esta información debe ser complementada con metodologías y criterios específicos que faciliten el reconocimiento de áreas más vulnerables a la corrupción y factores causales. Muchos planes sectoriales se centran en precisar las acciones implementadas en años anteriores y no consiguen ninguna información sobre las posibles problemáticas de corrupción que pueda tener el sector.

(iv) Definición de acciones

Este punto, junto con el de diagnóstico situacional, son medulares para lograr planes anticorrupción eficientes. A pesar de ello, en los lineamientos únicamente se dan tres indicaciones para formular acciones:

- Deben ser concretas y responder a los problemas.
- Deben ser viables considerando el tiempo de vigencia del plan anticorrupción.
- Deben estar encaminadas al cumplimiento de prácticas anticorrupción.

Estas recomendaciones son evidentes y no aportan mucho en el propósito de orientar a los sectores a definir acciones anticorrupción eficientes. Lo que se requiere, por el contrario, es una metodología específica que describa cómo se deben enfrentar

los riesgos de corrupción advertidos en función a su probabilidad e impacto, definiendo acciones que ataquen las causas de los problemas y estén orientadas a las áreas prioritarias del sector, y no acciones modelo de corte general que tienen un menor impacto.

Durante la mesa de trabajo algunos sectores consideraron fundamental abordar con mayor detenimiento este punto, pues el éxito de implementar planes sectoriales anticorrupción está determinado, principalmente, por la calidad de las acciones definidas en los planes sectoriales y, claro, por la rigurosidad en su posterior implementación.

Cuadro N° 16

Metodología para la identificación de riesgos de corrupción y acciones para su manejo

Identificación de riesgo de corrupción	<ul style="list-style-type: none"> Definición conceptual Establecimiento de causas Descripción del riesgo de corrupción
Análisis del riesgo	<ul style="list-style-type: none"> Matriz de riesgos Probabilidad de que se materialice un riesgo de corrupción Resultado o efecto que genera la materialización de un riesgo de corrupción
Valoración del riesgo	<ul style="list-style-type: none"> Evaluar los riesgos de corrupción en función de los controles preventivos y correctivos ya implementados. C. preventivos: disminuyen la probabilidad de ocurrencia o materialización del riesgo. C. correctivos: buscan combatir o eliminar las causas que lo generaron, en caso de materializarse.
Política de administración de riesgos de corrupción	<ul style="list-style-type: none"> Conjunto de “actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización con respecto al riesgo”. Esta política debe estar alineada con la planificación estratégica de la entidad, con el fin de garantizar de forma razonable la eficacia de las acciones planteadas frente a los posibles riesgos de corrupción identificados.
Seguimiento y elaboración de mapas de los riesgos de corrupción	<ul style="list-style-type: none"> Dado que la corrupción es una problemática cambiante, el seguimiento debe ser constante. Una vez realizado el proceso para identificar los riesgos de corrupción y las medidas para mitigarlos, se elabora el mapa de riesgos de corrupción de la respectiva entidad.

Información del documento “Estrategias para la construcción del plan anticorrupción y de atención al ciudadano”.
Elaboración propia

Existen estudios y trabajos sobre los factores que generan mayores posibilidades de corrupción en las instituciones. Las acciones deben estar encaminadas a eliminar estos factores o circunstancias. Al respecto, la Secretaría de Transparencia de Colombia diseñó un documento que describe una metodología que puede ser útil en esta tarea: “Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano”,¹⁹ donde se desarrolla la identificación de riesgos de corrupción y acciones para su manejo.

(v) Análisis FODA

Otro punto que se podría evaluar es la necesidad de realizar un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), ya que permite elaborar estrategias y acciones en base a las capacidades y factores positivos de la institución, así como prevenir situaciones adversas que podrían presentarse durante la etapa de implementación, con el propósito de eliminarlas o neutralizarlas.

Muchos sectores, por ejemplo, refirieron que la alta rotación del personal era una de las debilidades para poder implementar las acciones propuestas en el plan sectorial, así como para hacer el monitoreo o seguimiento de las mismas, dependiendo del momento en que se encuentren. En otros sectores, en cambio, la problemática era que las áreas encargadas de implementar acciones reportaban con mucho retraso la información para elaborar los reportes de seguimiento y monitoreo.

Identificar estos problemas permitiría anticiparse y proponer medidas para reducir su impacto. Siguiendo esa línea, identificar los aspectos positivos es fundamental para poder aprovecharlos. De los planes revisados, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones realizó un análisis FODA en el que enlistó 38 circunstancias, entre aspectos positivos y negativos que podrían influir en el proceso de elaboración, implementación, y monitoreo, seguimiento y evaluación de su plan sectorial anticorrupción.²⁰

c. Percepción sobre la complejidad del proceso de elaboración del plan sectorial

Recoger el punto de vista de los funcionarios encargados del proceso de elaboración del plan anticorrupción es necesario, pues son ellos quienes le dan forma a la política sectorial anticorrupción. Además, permite que una fuente directa señale las dificultades y fortalezas durante el proceso, y poner énfasis en los temas centrales de la implementación.

[19] “Estrategias para la construcción del plan anticorrupción y de atención al ciudadano”. Recuperado el 22 de marzo del 2016 de <http://www.anticorrupcion.gov.co/Documents/Publicaciones/Estrategias%20para%20la%20construcci%C3%B3n%20del%20Plan%20Anticorrupci%C3%B3n%20y%20de%20Atenci%C3%B3n%20al%20Ciudadano.pdf>, pp. 9-13.

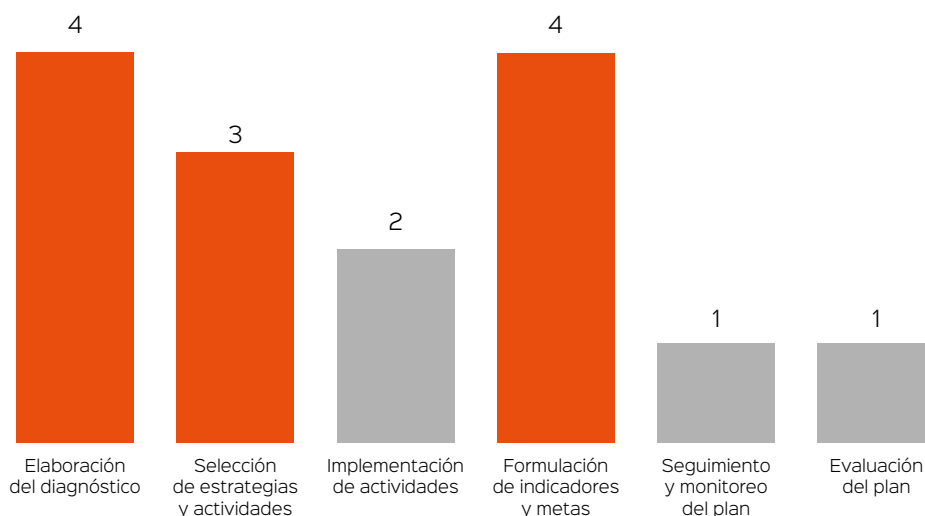
[20] Ministerio de Transporte y Comunicaciones. “Plan sectorial para el Sector Transportes y Comunicaciones 2015–2016, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 563-2015-MTC/01, Lima 25 de setiembre del 2015.

Es por esto que se priorizó en las entrevistas las consultas sobre la complejidad de las etapas del proceso. En las reuniones de trabajo se pidió que señalen qué etapas consideran que son las más difíciles de implementar. Para ello, se dividió el proceso de elaboración del plan sectorial en seis etapas y se les pidió a los entrevistados que las enumeren del 1 al 6 en función del grado de complejidad.

Luego de procesar la información, los procesos que los sectores reportaron como más complejos fueron la elaboración del diagnóstico, la formulación de indicadores y la selección de estrategias y actividades (gráfico N° 12). Esta información sirve para profundizar en aspectos más complejos de los lineamientos o en las actividades de asistencia y monitoreo, con el propósito de brindar información y herramientas suficientes que permitan simplificarlos o poner mayor atención en ellos al asesorar a los sectores.

Gráfico N° 12

Nivel de complejidad sobre los procesos de elaboración del plan sectorial



1.2.2. Etapas del proceso de elaboración del plan sectorial

a. Elaboración del diagnóstico situacional

El diagnóstico es, como se precisa en los lineamientos, “el punto de partida y la base fundamental para la determinación de objetivos y acciones anticorrupción”.²¹ Esta herramienta debe aportar información útil sobre las características institucio-

[21] “Lineamientos para la elaboración de planes anticorrupción”, Op. Cit., p. 12.

nales y la problemática del sector. También debe definir cuáles son las áreas y procesos más vulnerables a la corrupción, así como sus factores causales. Ello permitirá direccionar eficientemente las estrategias y acciones que se propongan en el plan sectorial.

(i) Información contenida en los diagnósticos

De los dieciséis planes sectoriales revisados, catorce consignan un apartado específico para desarrollar el diagnóstico situacional. Sin embargo, no todos los diagnósticos dan cuenta de la problemática de corrupción del sector. A partir de una revisión exhaustiva, se pudo advertir que solo seis diagnósticos describen de forma general la problemática de corrupción del sector, aportando para ello alguna fuente de información estadística.²²

Otro grupo significativo de diagnósticos (6 de 14) solo hacen un recuento de las acciones y/o logros en materia anticorrupción obtenidos por el sector.²³ Finalmente, dos diagnósticos consignaban otra información: uno consigna propuestas sobre acciones que deberían implementarse en el sector, y otro un balance sobre niveles de cumplimiento del plan anterior.

Gráfico N° 13

Porcentaje de diagnósticos que describen la problemática de corrupción del sector



[22] Por ejemplo, el sector Educación sistematizó información sobre las denuncias presentadas ante la Coproa del Minedu; el Minagri, por su parte, sistematizó información de la Procuraduría Pública, y el Sigproj, el OCI y la Comisión Especial y la Comisión Permanente de Procesos Administrativos Disciplinarios identificaron problemas de corrupción generales y factores causales.

[23] El Midis no cuenta con un apartado específico para el diagnóstico, pero sí tiene un apartado para referir acciones anticorrupción implementadas en años anteriores: "Avances del plan sectorial anticorrupción 2015".

La situación presentada puede deberse a diversos factores. En principio, los sectores no manejan mucha información estadística sobre procesos o acciones que puedan estar vinculados con temas anticorrupción y den sustento al diagnóstico. Además, en la mayoría de casos los encargados de elaborarlos no han recibido asistencia o información técnica sobre la metodología o las estrategias para generar esa información. Por otro lado, la información que se consigna en los lineamientos, si bien es útil, debe ser ampliada para que los sectores puedan identificar y describir la problemática de corrupción del sector. Lo que se necesita en este apartado son metodologías y criterios para seleccionar, procesar y analizar la información adecuada.

Los diagnósticos de los planes sectoriales revisados no cuentan con estudios situacionales profundos para elaborar líneas de base y establecer métricas que permitan conocer la situación inicial de la problemática de corrupción del sector, salvo algunas excepciones y sobre aspectos muy puntuales, como el Ministerio del Interior, que realizó encuestas de percepción en el sector. Este es un problema que muchos sectores arrastran desde que comenzaron a implementar planes anticorrupción, ya que resulta más fácil consignar en el diagnóstico las actividades que se han implementado en planes anteriores.

Un diagnóstico no debe agotarse en describir –de forma general– la problemática de corrupción del sector. Para que sea una herramienta útil que permita direccionar y focalizar eficientemente las acciones anticorrupción que se propongan, se debe identificar las áreas y procesos vulnerables a la corrupción, así como sus factores causales.

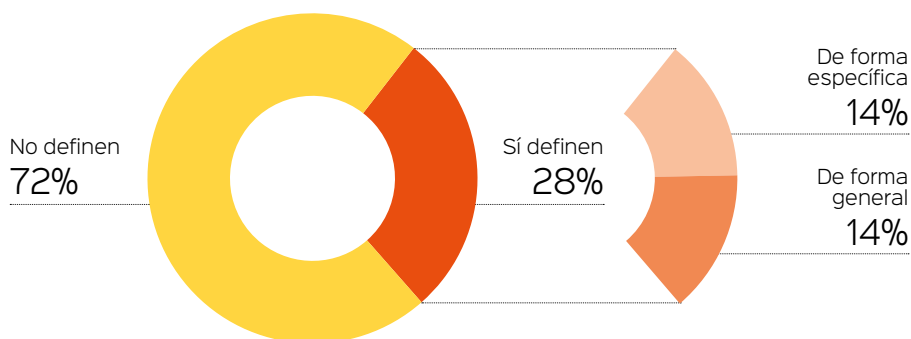
Son muy pocos los diagnósticos de los planes en los que se definen los espacios y/o procedimientos de mayor riesgo de corrupción. De acuerdo a la revisión de los planes sectoriales, cuatro de los catorce sectores (Minsa, MIMP, MVCS y Mininter) cuentan con diagnósticos en los que han identificado estas áreas o procesos críticos.

Sin embargo, para formular acciones anticorrupción concretas se deben precisar los factores causales de los procesos de corrupción advertidos, pues las acciones que cada sector disponga tienen que atacar directamente las causas. En esta categoría solo se ha considerado a aquellos sectores que definen las causas de procesos de corrupción específicos. De los cuatro sectores que definieron procesos de corrupción específicos, solo dos los han precisado, aunque de forma muy general o por factores causales.

Este análisis evidencia las dificultades que los sectores han tenido para formular sus diagnósticos. Sin duda, esta fue una de las etapas en la que advertimos mayores

dificultades. Determinar la problemática de corrupción del sector, los espacios y/o procedimientos de mayor riesgo, así como sus factores causales no es una tarea sencilla, debido a que implica realizar un trabajo profundo de investigación, tener acceso a información especializada del sector, una metodología definida y trabajar de la mano con personal especializado en el tema y que conozca la realidad del sector. Esto es de suma importancia para orientar las estrategias y acciones del plan sectorial.

Gráfico N° 14
Porcentaje de diagnósticos que definen espacios y/o procedimientos de mayor riesgo de corrupción y factores causales



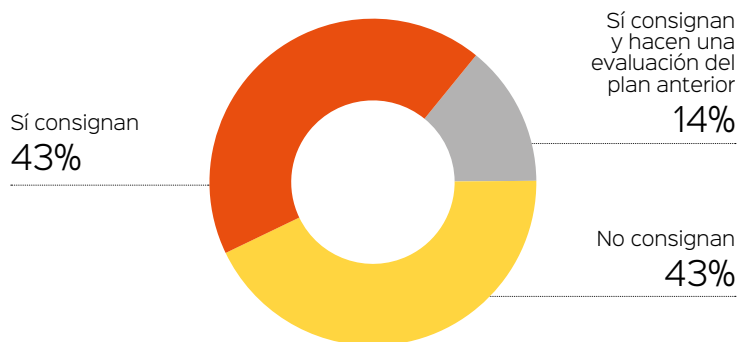
(ii) Información adicional: evaluación y análisis de la implementación del plan sectorial anterior

En toda planificación debe existir un proceso de retroalimentación que permita evaluar cómo se han venido implementando las acciones, si las estrategias están dando resultados o si se están logrando los objetivos. Ello permite advertir errores y aciertos, redireccionar los recursos y evaluar las estrategias con el propósito de hacer un nuevo plan más eficaz en la lucha contra la corrupción.

Los lineamientos señalan que las entidades que hayan implementado un plan anticorrupción anterior al actual, deben consignar en el diagnóstico una evaluación sobre la implementación de ese plan, así como la identificación y el análisis de los resultados de las acciones.

Si bien muchos sectores (8) han consignado en sus diagnósticos información del plan anterior, solo dos (Educación y Justicia) realizaron un breve análisis que identifica los principales problemas y las propuestas para minimizar las deficiencias advertidas.

Gráfico N° 15
 Porcentaje de diagnósticos que consignan información específica
 del plan sectorial anterior



b. Definición de objetivos

De acuerdo a los lineamientos, los objetivos –general y específicos– del plan sectorial deben ser seleccionados del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, en función a la problemática advertida en el diagnóstico y al funcionamiento de cada institución. Los sectores, en todos los casos, han seguido esta pauta. Sin embargo, durante las entrevistas varios sectores señalaron tener el doble trabajo de diseñar y reportar acciones anticorrupción enmarcadas en el Plan Nacional (2012–2016) y en las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento (2007). Para evitar la duplicación de obligaciones, indicaron que estos instrumentos deberían estar más articulados.

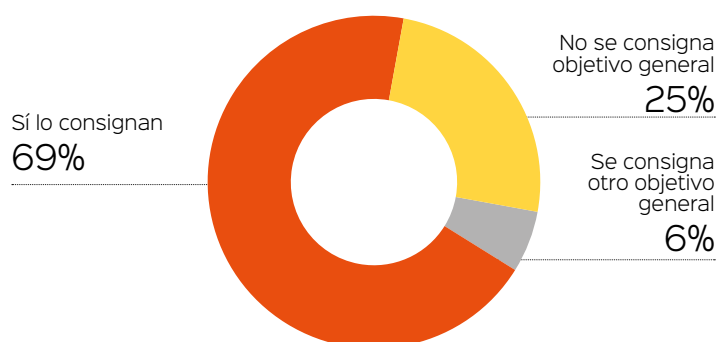
(i) Objetivo general

El 69% de los planes sectoriales consignan en una sección específica, como se precisa en los lineamientos, el objetivo general del PNLCC. Cuatro ministerios (25%) no consignan un objetivo general y en el plan sectorial del Ministerio de Transportes y Comunicaciones se consigna un objetivo distinto.²⁴

[24] Objetivo General del MTC: “Contar con estructuras organizativas y normatividad modernas, procesos internos optimizados y recursos humanos calificados, que mediante el uso de tecnologías de información, administración por resultados y prevención de la corrupción, mejoren los niveles de gestión de los organismos del Sector.”

Gráfico N° 16

Porcentaje de planes sectoriales que consignan el objetivo general del PNLCC



Cuadro N° 17

Ministerios que consignan el Objetivo General del PNLCC

Sí lo consignan		Se consigna otro objetivo general	No se consigna objetivo general
Minsa	Mincu	MTC	Midis
MIMP	Minam		MEF
Minedu	Minagri		Minjusdh
Minem	MVCS		Mininter
Produce	Mintra		
Mincetur			
11		1	4

* A pesar de que en los planes sectoriales de estos ministerios no existe un apartado específico en el que se defina el objetivo general, se observa en las matrices de los planes que se seleccionaron los objetivos específicos del PNLCC.

(ii) Objetivos específicos

De acuerdo a los lineamientos, los objetivos específicos debían ser seleccionados del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, según las competencias de cada institución y la problemática advertida en el diagnóstico. Los cinco objetivos establecidos en el plan nacional son:

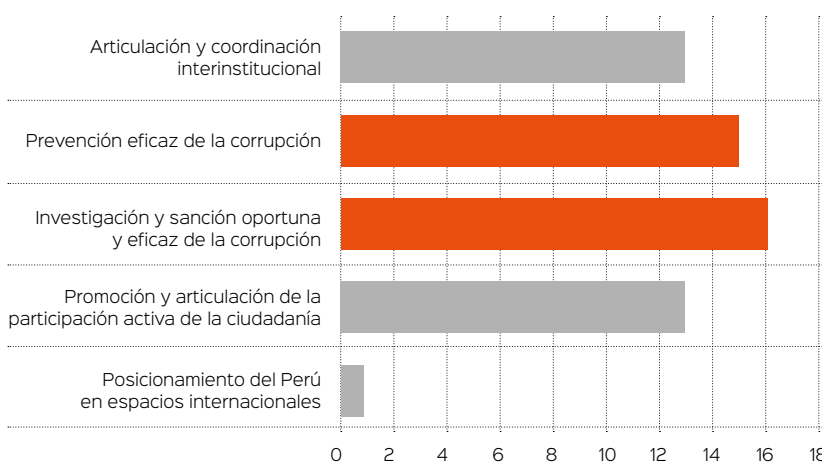
1. Articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción.
2. Prevención eficaz de la corrupción.
3. Investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial.

4. Promoción y articulación de la participación de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción.
5. Posicionamiento del Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción.

De los dieciséis planes sectoriales revisados, todos consignaron los objetivos específicos del PNLCC. El Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables agregó un objetivo específico más: “Reforzar los procedimientos sobre la rendición de cuentas, el acceso a la información, las normas que sancionan la corrupción y la transparencia en el MIMP”; durante la entrevista refirieron la necesidad de darle más importancia a la transparencia y la rendición de cuentas.

Los objetivos más recurrentes, como se aprecia en el gráfico N° 17, en los planes sectoriales son la investigación y sanción oportuna de la corrupción y la prevención eficaz de la corrupción, presentes, respectivamente, en dieciséis y quince planes sectoriales. Los objetivos que siguen, en función de su recurrencia, son la articulación y coordinación interinstitucional, y la promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial, los cuales se repiten en trece de los dieciséis planes. Finalmente, el quinto objetivo del PNLCC, “Posicionamiento del Perú en espacios internacionales”, ha sido considerado solo por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.²⁵

Gráfico N° 17
Objetivos específicos de los planes sectoriales



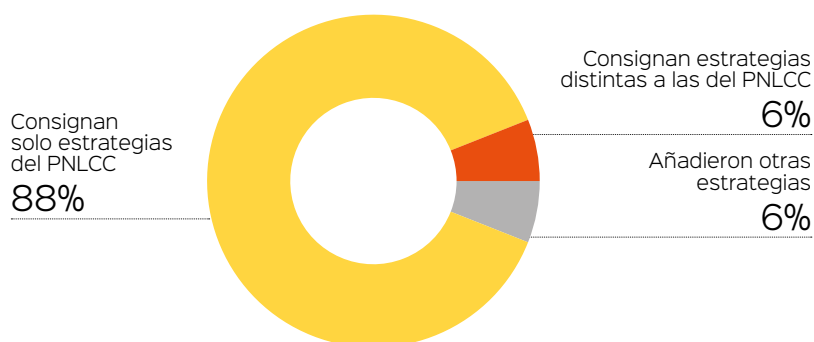
[25] Para este objetivo, el Ministerio de Justicia ha previsto dos estrategias: “Asegurar la participación activa del Perú en los espacios internacionales de lucha contra la corrupción” y “Fortalecer los procedimientos de cooperación judicial internacional”.

c. Definición de estrategias

De acuerdo a los lineamientos, las estrategias y los objetivos deben ser seleccionados del plan nacional. En este punto se advirtió que, a nivel de estrategias, existe un nivel alto de articulación entre los planes sectoriales y el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción. De los dieciséis ministerios, catorce consignaron solo estrategias del PNLCC, el Mininter añadió algunas estrategias adicionales, y en el caso del MVCS se encontraron estrategias distintas a las del PNLCC.

Gráfico N° 18

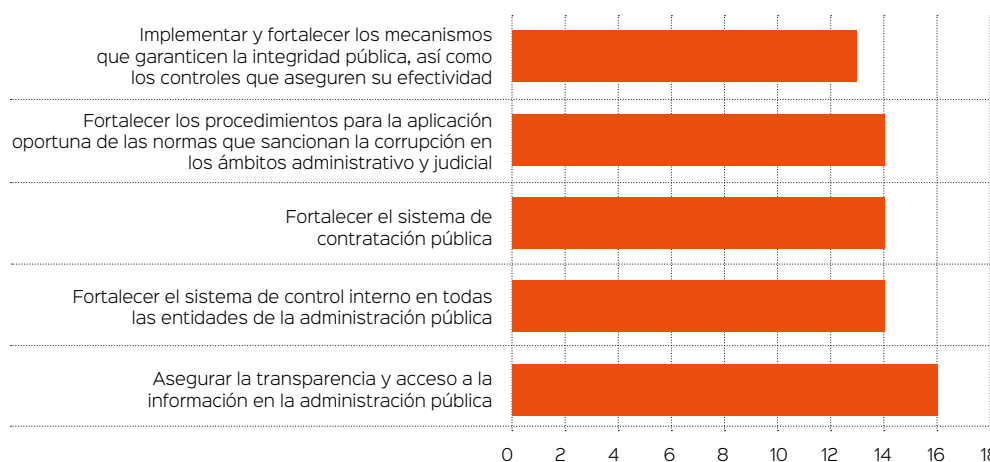
Porcentaje de planes sectoriales que consignan las estrategias del PNLCC



En el gráfico N° 19 se consignan las cinco estrategias más recurrentes.

Gráfico N° 19

Estrategias más recurrentes en los planes sectoriales



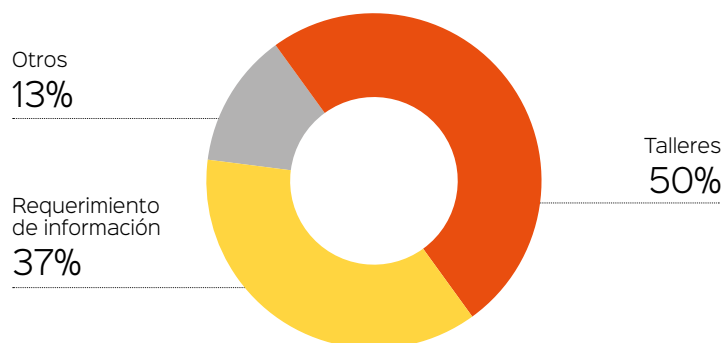
d. Definición de acciones

(i) Proceso para determinar las acciones

El proceso para definir las acciones del plan sectorial ha sido participativo en todos los ministerios. A pesar de que existieron algunas variantes en cuanto al procedimiento, todos recurrieron a las áreas y unidades orgánicas para definir las acciones del plan sectorial.

En las entrevistas se observaron dos modelos de trabajo para determinar las acciones. Por un lado, están los sectores en los que el órgano encargado de dirigir el proceso envió una matriz a las áreas involucradas para que propongán las acciones que podrían consignarse en el plan sectorial. En el otro, los sectores desarrollaron talleres con las unidades orgánicas, donde elaboraron la matriz final de actividades.

Gráfico N° 20
Modalidades para determinar las acciones del plan sectorial



Si bien en ambos procesos participaron las distintas direcciones y unidades orgánicas en la selección de acciones, es en los talleres donde se tiene la oportunidad de sensibilizar a las áreas involucradas y compartir más información sobre el PNLCC, así como profundizar y contrastar mayor información sobre la problemática de corrupción y las acciones propuestas.

Un buen ejemplo es el taller realizado en el Ministerio de Salud, denominado “Fortalecer la integridad y la transparencia en el sector Salud del Perú”. Este taller fue organizado por el Ministerio de Salud, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción y la Cooperación Belga – Embajada de Bélgica. Estuvo dirigido por especialistas del Centro de Recursos Anticorrupción U4.²⁶ Contó con la participación de representantes del Minsa, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la CAN Antico-

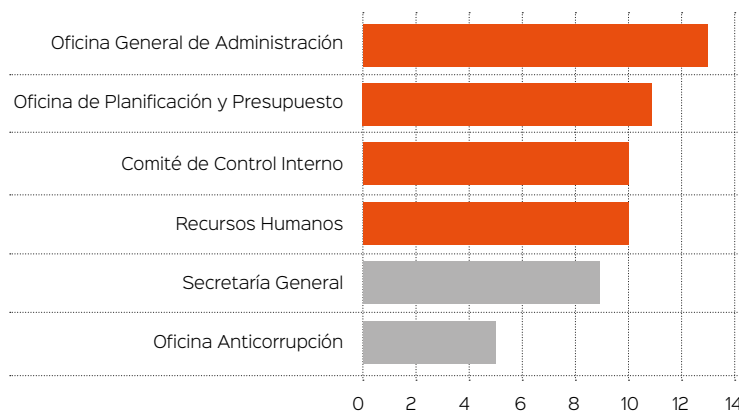
[26] El Centro de Recursos Anticorrupción U4 es una organización que acoge a profesionales de distintos ámbitos que se interesen por abordar eficazmente los desafíos que plantea el problema de la corrupción. Su objetivo principal es proveer a sus usuarios los recursos necesarios para luchar contra la corrupción.

rrupción, la sociedad civil y diversas fuentes cooperantes. Tuvo como objetivo apoyar al Ministerio de Salud en diagnosticar y proponer soluciones frente a la corrupción del sector. Se abordaron distintos ejes sobre la problemática de corrupción y alternativas de solución. Esto permitió a los participantes y, en especial, a los directores de las distintas áreas del sector Salud, conocer con mayor profundidad cómo opera la corrupción en el sector y cuáles son las estrategias más convenientes para abordar los distintos tipos de corrupción.

(ii) Áreas responsables de implementar acciones

Independientemente del modelo que se escoja para definir acciones, quienes las proponen son las áreas responsables de implementarlas. En el gráfico N° 21 se observan las áreas responsables de implementar las acciones que más figuran en los planes sectoriales. Este dato es relevante porque estas áreas no reciben capacitaciones específicas para proponer acciones anticorrupción y por su naturaleza no son especialistas en esta temática, a excepción de la Oficina Anticorrupción. Si bien en los ministerios en donde se realizaron talleres se tuvo la oportunidad de compartir más información con las áreas encargadas de implementar acciones, la información es aún básica y se requiere de una asesoría más especializada y personalizada para poder vincular la problemática particular de cada sector con acciones anticorrupción concretas.

Gráfico N° 21
Áreas responsables de implementar acciones



Si bien es importante orientar metodológicamente a los responsables de elaborar el plan sectorial, igual de importante –o más– resulta orientar y asesorar a las áreas encargadas de definir e implementar las acciones, ya que la eficacia de un plan anticorrupción está determinada principalmente por ello. Un plan anticorrupción puede estar metodológicamente bien elaborado, pero si no tiene acciones eficaces de lucha contra la corrupción, el impacto no será el esperado. En consecuencia, es indispensable asesorar y orientar a las áreas involucradas para que definan e implementen acciones eficaces.

De acuerdo a lo reportado en las entrevistas y mesa de trabajo, la asistencia que recibieron los sectores estuvo enfocada en aspectos metodológicos como la estructura del plan, la elaboración del diagnóstico y la formulación de los indicadores, no sobre temas de fondo vinculados con la temática anticorrupción, como asesoramiento para identificar los problemas o áreas más vulnerables a la corrupción del sector o qué acciones se podrían plantear de acuerdo a los problemas identificados.

Asimismo, convendría evaluar el diseño de manuales o instructivos para acciones específicas que son recurrentes, así como mecanismos de control o estándares de calidad para asegurar una adecuada implementación de estas acciones. Si bien los ministerios tienen plena autonomía para diseñar e implementar sus planes anticorrupción, generar instrumentos y herramientas para orientar su trabajo es una buena medida para asegurar la implementación de esta política pública, así como la coherencia de la misma con el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción.

Sobre las acciones anticorrupción eficaces, es importante anotar que no solo se requiere de conocimientos previos en materia anticorrupción para definir las acciones, sino también de una metodología específica para ello. Como se señaló en el apartado definiciones operacionales, no se ha observado que los marcos teóricos sean lo suficientemente exhaustivos como para aportar a los encargados de proponer acciones la base teórica que se requiere para una comprensión integral del tema. Por otro lado, los lineamientos no muestran una metodología específica para seleccionar acciones anticorrupción; si bien existe un procedimiento establecido para diseñar el plan anticorrupción, no se ha profundizado lo suficiente en lo que respecta a la definición de acciones.

e. Definición de indicadores y metas

(i) Área encargada de la formulación de indicadores

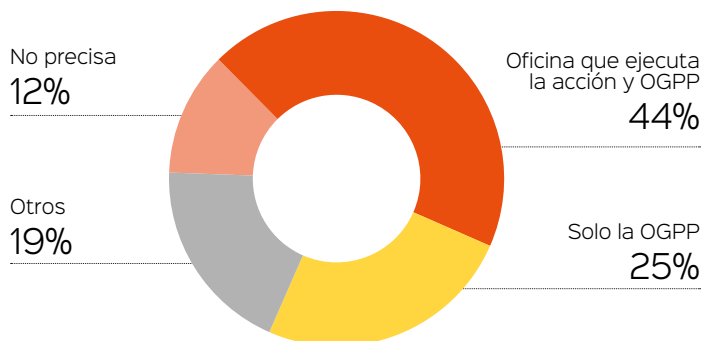
Definir indicadores eficaces que aporten información útil y suficiente para evaluar las acciones a implementar no es tarea sencilla, más aun si están vinculadas con temas anticorrupción y, eventualmente, se tendría que medir el impacto de estas en el sector.

En las entrevistas realizadas se detectaron dos modelos principales para definir indicadores. Uno donde el órgano encargado de elaborar el plan sectorial (la Oficina Anticorrupción o la Oficina de Planeamiento y Presupuesto) define los indicadores del plan sectorial; y otro en el que estos son definidos por las áreas encargadas de implementar acciones que luego son validadas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Este proceso se realiza por separado y en momentos distintos, lo que impide que se refleje en los indicadores la *expertise* y las necesidades de información de estas dos áreas, donde una es la que define y la otra la que valida.

Como se señaló en el apartado referido a los indicadores, un gran número de estos mide el cumplimiento y no el resultado. Para obtener indicadores adecuados, que proporcionen la información necesaria, lo más conveniente sería que participen, en un solo momento, el área involucrada y el órgano de planificación. De tal modo, mientras uno aporta la técnica sobre cómo construir el indicador y los distintos aspectos que se pueden medir, el otro tiene el conocimiento integral sobre la acción, sabe cómo se va a implementar y cuáles son sus objetivos.

Como se puede observar en el gráfico N° 22, en el 69% de los casos los indicadores fueron vistos por la Oficina de Planeamiento (en el 44% validando y en el 25% formulando). Este porcentaje incluso podría ser más alto, pues en la categoría otros (personal especializado externo / Oficina Anticorrupción) también existió algún grado de coordinación con el órgano de planeamiento. Además, con excepción del Minem, Minjusdh y Minsa, los sectores no emplearon asistencias específicas para la elaboración del plan sectorial.

Gráfico N° 22
Órgano encargado de formular los indicadores del plan sectorial



Un dato interesante es que la mayoría de los entrevistados señaló que el grado de dificultad para la construcción de indicadores fue bajo. La explicación más recurrente para esta calificación fue que los encargados de formularlos tenían experiencia en la construcción de indicadores. Siguiendo esa misma línea, la mayoría de entrevistados también señaló que los indicadores estaban bien formulados; si bien algunos precisaron que eran perfectibles, no se advirtió que se refirieran a errores concretos en la formulación, sino a que asumían, por la naturaleza del trabajo, que pueden ser mejorados.

Esta perspectiva sobre la idoneidad de los indicadores se podría deber a que, en la mayoría de oficinas de planeamiento y presupuesto existe una marcada orientación por medir el cumplimiento de las acciones y no el resultado de estas, pues lo que importa es elaborar el reporte semestral del plan sectorial, indicando qué porcentaje de actividades se cumplieron. Así, no se le ha dado tanta importancia a medir qué se ha logrado con la implementación del plan o qué objetivos del plan se están logrando.

Se han advertido muchos problemas a la hora de definir los indicadores. En algunos casos se deben, simplemente, a que medir la corrupción es sumamente complejo, por la naturaleza del fenómeno. Sin embargo, consideramos que el factor expuesto en el párrafo anterior también es relevante.

(ii) Problemática advertida a nivel de indicadores

• Escasa utilidad de los indicadores como herramienta de análisis

De acuerdo a los lineamientos, los indicadores deben estar orientados a medir aspectos clave que permitan la obtención de información útil para la toma de decisiones. Considerando esto, los sectores tendrían que priorizar indicadores de desempeño, que: “Son aquellos que describen cuán bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto o la gestión de una institución”,²⁷ enfocándolos en resultados intermedios y finales de acuerdo a las acciones propuestas.

En los planes revisados no se establecen indicadores a nivel de objetivos (general y específicos), por lo que, ejecutado el plan sectorial, no existe forma de determinar cuánto se ha avanzado en el propósito de ser: “Un sector transparente que promueva la probidad en el actuar público y privado, garantizando la prevención, investigación, control y sanción efectiva de la corrupción” (objetivo general), ni de los objetivos específicos que se busca alcanzar. A pesar de que no es un trabajo sencillo, se debería hacer un esfuerzo por establecer métricas que permitan ver qué tanto se está

[27] Armijo, Marianela. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Chile: Cepal, ONU e Iipes. p. 56. Recuperado de http://www4.ujaen.es/~emiliom/doctorado/guia_rapida_de_citas_apa.pdf (23 de marzo).

avanzando en el propósito de lograr instituciones más transparentes y con menos problemas de corrupción.

En el caso de las acciones, todos los sectores han priorizado indicadores de cumplimiento. Estos indicadores tienen que ver con la conclusión de una tarea: “Los indicadores de cumplimiento están relacionados con las razones que indican el grado de consecución de tareas y/o trabajos”.²⁸

Básicamente, estos indicadores miden si se cumplió –o no– lo establecido en la matriz y no aportan información relevante para la toma de decisiones. A continuación, algunos ejemplos extraídos de las matrices de seguimiento y monitoreo de los planes sectoriales analizados.²⁹

Cuadro N° 18
Ejemplos de indicadores de cumplimiento*

	Ministerio 1	Ministerio 2	Ministerio 3
Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de trabajo del sistema de control interno implementado • Alerta informativa implementada • Directiva actualizada 	<ul style="list-style-type: none"> • Plataforma virtual actualizada de empresas sancionadas • Directiva interna • Sistemas de gestión de archivos de información pública en el sector 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicativo elaborado • Directiva aprobada • Nuevo sistema implementado

* Estos indicadores han sido extraídos de las matrices de los planes sectoriales anticorrupción del Minsa, Minen y Mincu.

Las acciones deberían ser medidas por distintos tipos de indicadores, de tal forma que permita al área encargada de realizar el seguimiento y monitoreo, ver si se cumplió con la acción; y al área encargada de implementarla, conocer el resultado de esta y tener información de retroalimentación para una mejora continua de la acción implementada.

Para graficar lo expuesto en el cuadro N° 19, se presentan, sobre la base de acciones de los planes anticorrupción, propuestas de indicadores que aportarían mayor información sobre el resultado de las acciones.

[28] Asociación Española para la Calidad – AEC, recuperado de <http://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/indicadores>.

[29] En esta matriz se han enlistado de forma textual ejemplos de indicadores que solo miden el cumplimiento de una actividad; esto, independientemente de si están bien formulados o no.

Cuadro N° 19

Propuesta de indicadores que aportarían más información para el análisis

	Acción	Indicador propuesto en el plan del sector*	Indicadores que aportarían más información
Ministerio 1	Aprobar directiva de atención de denuncias.	Directiva aprobada	• Número de denuncias recibidas
Ministerio 2	Elaborar normativa para mejorar los procedimientos en la recepción de denuncias y reporte de las investigaciones realizadas.	Elaboración de directiva para mejorar los procedimientos	• Porcentaje de denuncias atendidas • Tiempo promedio de atención de una denuncias
Ministerio 3	Estandarizar mecanismos de denuncias de actos de corrupción.	Mecanismo de denuncia estandarizado	• Porcentaje de personas sancionadas

* Estos indicadores han sido extraídos de las matrices de los planes sectoriales anticorrupción del Mincu, Mininter, MEF.

• Subutilización de los indicadores para obtener información

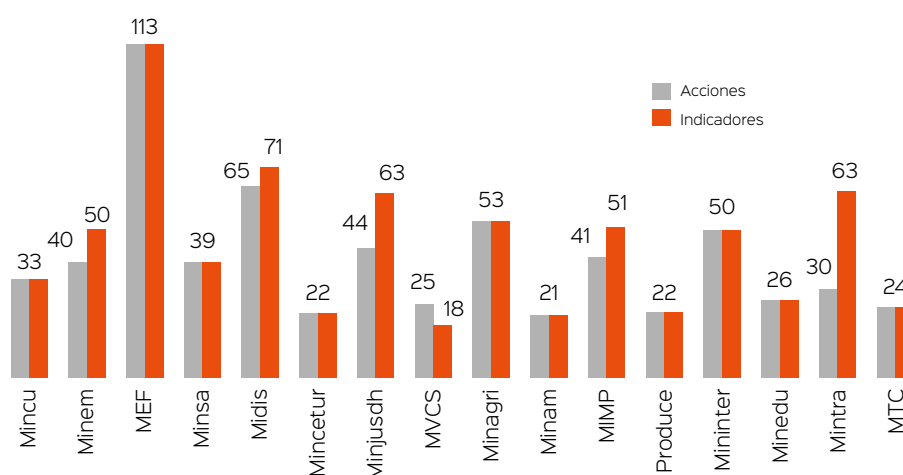
Un indicador brinda información sobre un aspecto específico de la implementación o el resultado de una acción. Por lo que, si se quiere tener información completa y se busca evaluar de forma integral las acciones implementadas, los sectores no solo tendrían que tener mejores indicadores, sino que deberían usar más de un indicador, dependiendo, claro, de la oportunidad y de la necesidad de acopiar más información. Sobre este punto, se advirtió que los sectores miden las acciones, casi en todos los casos, con un solo indicador.

Como se observa en el gráfico N° 23, el 63% de sectores tiene la misma cantidad de acciones e indicadores; el 37% restante, salvo el Ministerio de Vivienda, tiene más indicadores (barras rojas) que acciones (barras grises), pero no en una proporción significativa.³⁰

[30] Salvo el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, aunque estos dos últimos en menor proporción.

Los resultados muestran que la mayoría de sectores evalúan las acciones con un solo indicador, lo que sugiere que sobre todo están evaluando el cumplimiento de la acción y no otros aspectos de mayor relevancia como la eficiencia, eficacia o el resultado de la propia acción.

Gráfico N° 23
Número de acciones e indicadores por sector



A partir de una revisión más exhaustiva de los planes sectoriales, se pudo advertir que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo mide las acciones con más de un indicador (en promedio dos por acción). Sin embargo, este Ministerio consigna “Líneas de acción” en su matriz, que son propuestas más generales, de las cuales se desprenden acciones concretas, por lo que no se advierte que este sector esté extrayendo más información que el promedio de sectores, como se observa en el cuadro N° 20.

Cuadro N° 20
Ejemplos de indicadores del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Líneas de acción	Indicador de desempeño MTPE	Unidad de medida
Desarrollar mecanismos que garanticen la integridad de la gestión del MTPE, sobre la base de la identificación de los procesos que presentan mayores riesgos de corrupción.	N° de planes anticorrupción del MTPE (2015–2016) aprobados.	Plan
	N° de informes técnicos respecto a la supervisión y control de la gestión administrativa del MTPE.	Informe técnico
	N° de informes técnicos de identificación de riesgos de corrupción en el MTPE.	Informe técnico

Análisis:

De acuerdo a los lineamientos, las acciones deben ser concretas y definir con precisión lo que se va a hacer. Esto facilitará las labores de seguimiento, monitoreo y evaluación. En el plan sectorial del Mintra, se consignan "Líneas de acción", que son propuestas de trabajo amplias, dentro de las cuales se puede inferir que existen acciones concretas. Por ejemplo, la línea de acción que se muestra en el cuadro es medida por tres indicadores. Sin embargo, si se hace un ejercicio de deducción en función a los indicadores propuestos, se nota que comprende tres propuestas de acción concretas que al final son medidas con un solo indicador, como en la mayoría de sectores. Las acciones concretas que se desprenden de la línea de acción son las siguientes:

- Elaborar el plan anticorrupción del MTP.
- Elaborar informes técnicos respecto a la supervisión y control de la gestión administrativa del MTPE.
- Elaborar informes técnicos de identificación de riesgos de corrupción en el MTPE.

A pesar de que en el plan sectorial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos también existen algunas acciones generales, se trata de uno de los sectores que buscó extraer más información de las acciones propuestas. Como se verá en el cuadro N° 21, este ministerio propone, en muchas acciones, indicadores que buscan medir la eficiencia o eficacia de las acciones consignadas en su plan sectorial.

Cuadro N° 21
Ejemplos de indicadores del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Ejemplos	Acción	Indicador
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Implementar sistemas de gestión de archivos de información pública digitalizados.	Número de sistemas de archivo digital implementado.
		Porcentaje de documentos digitalizados por año.
	Diseñar un sistema de monitoreo de cumplimiento de los instrumentos internacionales en el Minjusdh.	Sistema de monitoreo aprobado e implementado.
		Número de reportes que emite el sistema de monitoreo con alertas incluidas.

Análisis:

En el cuadro se observa que además de los indicadores de cumplimiento clásicos que formulan la mayoría de ministerios, el Ministerio de Justicia ha considerado también, para los sistemas implementados, indicadores de eficiencia que permitirán comparar por períodos los resultados de la acción implementada y evaluar su conveniencia, en función al presupuesto invertido u otras variables que considere este sector.

- **Indicadores dispares que dificultan el análisis intersectorial de las acciones**

Los indicadores son herramientas que permiten obtener información sobre aspectos específicos de la realización, el desempeño o el resultado de un proceso o una acción. Esta información tendría, entre otros fines, que facilitar el análisis global de las acciones, ya sea entre entidades de un mismo sector o entre sectores. Es decir, si todos los sectores implementan la misma acción, se debería poder conocer el resultado de esa acción a nivel del Ejecutivo. Sin embargo, para que esto funcione así, las acciones que se refieren a lo mismo deben evaluarse con los mismos indicadores. En términos más sencillos, debe haber indicadores comunes para acciones que son recurrentes.

Pero esto no se implementa de esta manera. En las matrices existen acciones similares medidas con distintos indicadores. Por ejemplo: en los dieciséis planes sectoriales revisados existen acciones de capacitación al personal en temas de ética pública y/o anticorrupción, sin embargo, los sectores miden esta actividad de formas distintas. Para esta actividad se han encontrado tres indicadores distintos en las matrices de seguimiento y monitoreo: número de capacitaciones, porcentaje de servidores sensibilizados, número de empleados públicos capacitados. Esto complica conocer el grado de implementación de esta actividad, ya que cada sector utiliza su propio indicador, como se observa en el cuadro N° 22.

Los indicadores comunes –dos o tres– deberían abordar acciones recurrentes que puedan constituir líneas de base para evaluar avances. Se podría señalar que todos los sectores que capaciten a su personal, consignen como indicadores el número y el porcentaje de servidores públicos capacitados. Esto permitirá conocer cuánto está avanzando cada sector en la tarea de capacitar y sensibilizar al personal de la institución. Si se quiere conocer el resultado de las capacitaciones, se puede tomar una evaluación de conocimiento –similar en todos los sectores– para conocer qué tan bien capacita cada sector a su personal.

No se trata de que las acciones sean medidas con una cantidad interminable de indicadores, sino de seleccionar acciones que sirvan para evaluar aspectos claves de la implementación del plan sectorial. Si en el objetivo general se señala que se busca lograr un estado que promueva la ética, es necesario medir de forma especial aquellas acciones vinculadas con capacitaciones al personal en estos temas.

Cuadro N° 22
Ejemplos de indicadores diferentes para acciones similares*

	Acciones	Indicadores	Meta
Ministerio 1	Capacitar en materia de ética, responsabilidad y lucha contra la corrupción en la función pública.	Número de capacitaciones	20
Ministerio 2	Implementar talleres, campañas y conferencias de sensibilización, entrega de materiales del Código de Ética Pública y su reglamento, así como de delitos contra la administración pública en aplicación del NCPP, entre otras temáticas.	Porcentaje de servidores sensibilizados	100%
Ministerio 3	Desarrollar las capacidades del personal en ética pública.	Número de empleados públicos capacitados en temas vinculados a la ética pública	600 (en un año)

* Estos indicadores han sido extraídos de las matrices de los planes sectoriales anticorrupción del Minsa, Mininter y Midis.

En los planes existen actividades trascendentes y recurrentes. Para uniformizar pautas claves, estas deberían tener los mismos indicadores en todos los sectores, y así limitar las dificultades que causa hacer balances generales con indicadores diferentes. Ello permitiría evaluar con mayor eficiencia los avances del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, sin exclusión de que cada sector considere indicadores adicionales, en caso algún ministerio quiera recabar más información que las acciones que implemente.

• Problemas de correlación entre acciones e indicadores

En la revisión de los planes también se encontró, aunque en menor medida, un grupo de indicadores en los que no se advierte con claridad qué buscan medir ni guardan relación con las acciones propuestas. En algunos casos, esto se debe a problemas de redacción (son poco claros o se redactan en forma de objetivos o acciones); y en otros, simplemente están desvinculados con la acción que se pretende medir. A continuación algunos ejemplos.

Cuadro N° 23
Ejemplos de indicadores disociados y/o formulados inadecuadamente*

Acción	Indicador	Meta
<p>Elaborar y difundir una metodología o herramienta de gestión para la evaluación de desempeño o correctivos oportunos, y medir la eficiencia y eficacia de las operaciones.</p>	<p>Cumplir con lo establecido en el Manual de Procesos y Procedimientos del ministerio.</p>	<p>100%</p>
<p><i>Análisis:</i> En el indicador propuesto, la redacción sugiere que se está haciendo referencia a un objetivo y no a un indicador, pues el verbo principal es "cumplir". Los indicadores cuantitativos deben estar expresados en términos de cantidad, precisando la unidad de medida y lo que se va a medir. En el indicador propuesto sería: "Porcentaje de disposiciones del Mapro del ministerio cumplidas". Para esta acción, además, como hay dos verbos (elaborar y difundir), se podrían implementar varios indicadores. Uno vinculado con el resultado inmediato de la acción: "Porcentaje de áreas que utilizan/conocen la herramienta diseñada"; y otros, con el resultado intermedio o final de la acción: porcentaje de reducción de los tiempos de algunos procesos, o porcentaje de mejora en la evaluación de desempeño según los criterios de la metodología elaborada, por citar algunos ejemplos. Por otro lado, no hay una vinculación directa entre la acción y el indicador, ya que cumplir lo establecido en el Mapro no guarda ninguna relación con elaborar y difundir una metodología o herramienta de gestión. En suma, no se podrá obtener información útil para la evaluación de la acción propuesta. Finalmente, para saber si se ha cumplido con lo establecido en el Mapro, se tendrían que construir subindicadores referidos a procesos específicos, por lo que sería poco conveniente implementar un indicador de este tipo.</p>		
Indicador	Meta	
<p>Mejorar la implementación de la Ley de Acceso a la Información y Transparencia en el sector para que sea más eficiente y ágil.</p>	<p>50%</p>	
<p><i>Análisis:</i> Nuevamente, la redacción de este indicador sugiere que se está haciendo referencia a un objetivo, pues el verbo rector es "mejorar". Además, no se consigna el objeto que será medido ni la unidad de medida, lo cual dificulta el análisis. Al considerar este indicador, el siguiente paso sería evaluar qué acciones se podrían implementar para alcanzarlo, es decir: ¿qué puedo hacer para mejorar la implementación de la Ley de Acceso a la Información y Transparencia en el Sector para que sea más eficiente y ágil? Aquí algunos ejemplos, con indicadores de cumplimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Implementación de nuevas directivas, reglamentos o manuales (número de directivas o manuales implementados sobre la temática). - Capacitaciones al personal encargado y orientación a la ciudadanía (número de capacitaciones realizadas/porcentaje del personal capacitado). - Implementación de sistemas y plataformas virtuales para acceder a la información (número de sistemas y/o plataformas implementadas). <p>A estas acciones con indicadores de cumplimiento se le deberían formular indicadores de eficiencia y eficacia. Por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje de solicitudes atendidas (indicador de eficacia). - Porcentaje de trabajadores quejados por no atender una solicitud. - Porcentaje de ciudadanos satisfechos con la atención brindada (implementar encuestas de satisfacción). - Tiempo de respuesta en la atención de una solicitud (indicador de eficiencia). 		

Acción	Indicador	Meta
Presentación fidedigna y oportuna de los estados financieros.	EE. FF. presentado y aprobado por el pliego.	2

Análisis:

En este ejemplo, la acción propuesta dificulta la formulación de indicadores pertinentes, ya que está planteada en términos de objetivos. Siguiendo la lógica de los ejemplos anteriores, si la presentación de los estados financieros (EE. FF.) no es fidedigna ni oportuna, puede deberse a distintas circunstancias:

- Falta de mecanismo de control y/o verificación de los EE. FF.
- Inexistencia de normas que regulen la presentación de los EE. FF. y sancionen su incumplimiento.
- Procedimientos complejos y demoras de las áreas encargadas de brindar información, entre otras.

Las acciones deberían estar direccionadas a las causas de los problemas. En el ejemplo propuesto se podrían crear mecanismos de control, desarrollar actividades de verificación, implementar directivas y reglamentos, así como capacitar y diseñar manuales, entre otros. Sobre estas acciones concretas se deberían formular los indicadores.

El indicador "EE. FF. presentado y aprobado por el pliego":

- No especifica la unidad de medida (número, porcentaje).
- No guarda relación con lo que se busca medir, es decir, no da información sobre si la presentación de estos estados financieros es fidedigna y oportuna.

Acción	Indicador
Ejecutar los procesos de selección y contratación de personal con transparencia.	Porcentaje de procesos de selección de personal sin indicios de corrupción respecto del total de procesos convocados.

Análisis:

En este ejemplo el indicador no es nada fácil de obtener y la información que pudiera dar es incierta. Para empezar, se tendrían que plantear supuestos para señalar que un proceso puede tener indicios de corrupción:

- Procesos con dilaciones injustificadas
- Procesos en los que se hayan presentado impugnaciones
- Procesos poco plurales o con términos de referencia muy específicos

Sin embargo, estos supuestos perfectamente pueden deberse a problemas de gestión y no necesariamente están vinculados con temas de corrupción. Aun así, serían poco confiables.

Por otro lado, que los procesos de selección tengan indicios de corrupción no quiere decir que necesariamente haya corrupción, por lo que habrá casos en que este indicador esté considerado con indicios de corrupción, que si se analizan en detalle, puede que no estén vinculados con estos temas.

* Estos indicadores han sido extraídos de las matrices de los planes sectoriales anticorrupción del MTC, Minem y MVCS.

(iii) Matriz y ficha técnica de indicadores

En los lineamientos se dispone que los sectores elaboren una matriz de indicadores y fichas técnicas por cada indicador. La matriz de indicadores busca facilitar la medición y evaluación de las acciones consignadas en el plan sectorial, y la ficha de indicadores tiene la intención de promover la idoneidad y calidad de los indicadores propuestos.

• **Matriz de indicadores**

La matriz de indicadores, desarrollada con más precisión en los anexos de los lineamientos (anexo 3), está compuesta –sin contar los objetivos específicos ni las estrategias– por seis ítems: acciones, indicadores, metas, plazos, fuentes de verificación y unidades responsables.

En el cuadro N° 24 se muestra qué sectores han elaborado sus matrices de acuerdo a lo establecido en los lineamientos.

Cuadro N° 24
Componentes de la matriz de indicadores

	¿Todas las acciones cuentan con indicadores?	¿Todas las acciones tienen metas?	¿Se define a los responsables de las acciones?	¿Se definen las fuentes de verificación?
Mincu	Sí	Sí	Sí	Sí
Minem	Sí	Sí	Sí	No
MEF	Sí	Sí	Sí	No
Minsa	Sí	Sí	Sí	Sí
Midis	Sí	Sí	Sí	Sí
Mincetur	Sí	Sí	Sí	No
Minjusdh	Sí	Sí	Sí	Sí
MVCS	Parcial	Parcial	No	No
Minagri	Sí	Sí	Sí	No
Minam	Sí	Sí	Sí	Sí
MIMP	Sí	Sí	Sí	Sí
Produce	Sí	Sí	Sí	Sí
Mininter	Sí	Sí	Sí	No
Minedu	Sí	Sí	Sí	Sí
Mintra	Sí	Sí	Sí	No
MTC	Sí	Sí	Sí	Sí

De acuerdo a la revisión de los planes sectoriales, la mayoría de ministerios ha adecuado sus matrices a lo dispuesto en los lineamientos. De los cuatro puntos revisados, el que menos ha sido considerado es el referido a las fuentes de verificación. Este ítem es importante, ya que permite identificar los medios donde se puede corroborar lo reportado por el área encargada de implementar la acción, y además que, eventualmente, la acción pueda ser analizada.

En el caso del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la metodología aplicada dificulta la vinculación de las acciones con los indicadores y las metas. La calificación en este caso ha sido “parcial” porque se advierte que hay más acciones que indicadores y metas, y no se define a los responsables de implementar las acciones.

• **Ficha técnica de indicadores**

En el anexo N° 4 de los lineamientos se desarrolla una ficha técnica de indicadores. Esta herramienta permite organizar la información entorno a un indicador, con el propósito de asegurar su idoneidad y viabilidad como instrumento de medida. Esta ficha técnica contiene la siguiente información:

- Nombre del indicador
- Objetivo
- Tipo de indicador
- Unidad de medición
- Forma de cálculo
- Fuente de verificación
- Frecuencia de medición
- Área responsable del cumplimiento de la meta
- Responsable del sistema de monitoreo
- Comentario

De los dieciséis planes sectoriales, tres han consignado en los anexos las fichas técnicas de los indicadores. Estos son:

- Ministerio de Educación
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- Ministerio de Cultura

1.3. Proceso de seguimiento, monitoreo y evaluación del plan sectorial

Esta fase es fundamental en todo proceso de planificación, puesto que permite obtener información concreta sobre cómo se está ejecutando y los resultados que se están obteniendo al implementar la política pública, en este caso, la del plan sectorial anticorrupción. Suele suceder que al establecer políticas públicas que van a ser implementadas en distintas instituciones, no se consideran las particularidades de cada una de estas, y muchas veces se advierten inconvenientes que no son previstos al momento de diseñarlas. Es por eso que se requiere de una fase que permita retroalimentar el proceso.

En esta fase los lineamientos no son lo suficientemente exhaustivos, pues solo destacan los beneficios de ejecutar los procesos de seguimiento y monitoreo; no se desarrolla cómo se deben ejecutar ni la información que se debería analizar. En cuanto al seguimiento, se dice que contribuye al logro de los objetivos planteados, ya que se realiza el control y la evaluación continua de metas. En el monitoreo se precisa que permitirá identificar el desempeño de la entidad en el cumplimiento de lo formulado y que las mediciones realizadas permitirán la adopción de decisiones estratégicas y operativas encaminadas a asegurar el logro efectivo de los objetivos y metas.³¹

En las siguientes líneas se evaluarán los principales aspectos de este proceso, presentando las dificultades y potencialidades destacadas por los funcionarios encargados. Asimismo, se analizarán los reportes de seguimiento y evaluación en función de cuatro aspectos: estructura, función, problemas reportados y difusión.

1.3.1. Procedimiento de seguimiento y monitoreo

En casi todos los sectores existe un sistema convencional para realizar actividades de seguimiento y monitoreo. La diferencia principal entre un sector y otro radica en la formalidad del órgano encargado de elaborar el reporte para requerir la información a las áreas involucradas, puesto que, mientras que en algunos sectores existen directivas y la información se requiere a través de oficio, en otros se hace mediante correos electrónicos y recordatorios a través de llamadas telefónicas.

Estas actividades se realizan semestralmente y, para ello, el órgano encargado de elaborar el reporte envía a las áreas involucradas una matriz para que estas completen las actividades realizadas, las metas logradas, las dificultades advertidas y, en algunos casos, las propuestas de mejora. Sin embargo, como no existe ninguna precisión sobre la información que debe contener el reporte, no se pide la misma información en todos los sectores. Una vez que el órgano encargado consolida toda esa información, la sistematiza y redacta el documento final de reporte.

Los problemas más recurrentes en el recojo de la información son: la excesiva demora por parte de las áreas involucradas en reportar la información y la escasa información que se obtiene de las acciones implementadas, que, en la mayoría de casos, solo permite dar cuenta del nivel de avance de la actividad y no de la eficacia, eficiencia o el resultado.

La demora en entregar la información ha obligado a muchos sectores a: (i) pedir la información con mucha anticipación, antes de que acabe el semestre, lo cual podría

[31] "Lineamientos para la elaboración de planes anticorrupción", Op. Cit., p. 11.

generar una pérdida de información, pues aun no culmina el periodo para ejecutar actividades; y (ii) consignar como no cumplidas actividades que sí se han realizado pero que, por demoras en la entrega, no se han podido consignar en el reporte; por ejemplo, en algunos ministerios, cuando se explican los bajos niveles de cumplimiento, se precisa que, en parte, se debe a que las áreas encargadas de reportar la información no lo hacen en el tiempo indicado. Finalmente, cuando el órgano encargado no toma ninguna de las medidas señaladas, el reporte se culmina con mucho retraso.

En relación al segundo problema, sobre la escasa información que se reporta, se relaciona con la poca planificación de los sectores sobre la información que conviene extraer de las acciones y, en general, de la implementación del plan sectorial. Adicionalmente, es necesario que en los lineamientos se desarrolle una estructura base que precise la información mínima que debería contener todo reporte, para que sea un documento de evaluación útil. Aunque cada ministerio es responsable de definir y ejecutar sus procesos internos, considerando la especialidad del tema y que la información del reporte va a ser utilizada por la Coordinación General de la CAN Anticorrupción para la elaboración del informe anual sobre el cumplimiento del PNLCC, convendría precisar la información mínima que deberían contener estos reportes.

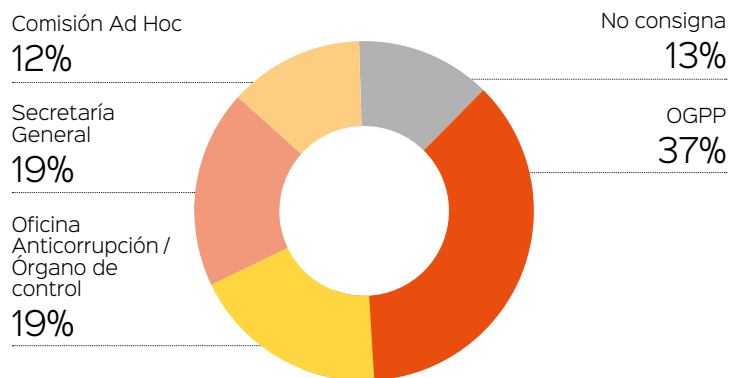
1.3.2. Órgano encargado

Los lineamientos señalan que la función de seguimiento, monitoreo y evaluación del plan sectorial debe ser asumida por la Unidad Orgánica de Planeamiento y Presupuesto o su equivalente en la entidad. Asimismo, dispone que en la estructura del plan sectorial exista un apartado en el que se precisen quiénes son los responsables del sistema de seguimiento y de elaborar el reporte semestral.

De los dieciséis planes sectoriales –y las resoluciones ministeriales que los aprueban–, dos no precisan qué órgano es el encargado de realizar las labores de seguimiento y monitoreo, lo cual representa el 12% del total de planes sectoriales. Respecto del 88% restante que sí precisa una oficina o área específica, la oficina más recurrente (6 de 14) para realizar esta labor es la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (37% del total de planes). Luego existe una gran variedad de áreas u oficinas que se han encargado de estas labores, entre las cuales tenemos: la oficina anticorrupción del sector (19%), la Secretaría General (19%) y una comisión Ad Hoc (12%). En el 13% de los casos no se consigna en el plan sectorial cuál es el área u órgano que debe realizar esta labor.

Gráfico N° 24

Órgano encargado de realizar seguimiento, monitoreo y evaluación del plan sectorial



Cuadro N° 25

Órgano encargado de realizar seguimiento, según se consigna en el plan sectorial

Oficina de Planeamiento	Oficina Anticorrupción	Secretaría General	Comisión Ad Hoc	No precisa
Mincu	Minsa	Produce	MVCS	Mincetur
Minem	Mininter	MIMP	Minagri	Minjusdh
MTC	Minedu	Mintra		
Midis				
Minam				
MEF				
6	3	3	2	2

La información sobre el seguimiento y monitoreo que se consigna en los planes sectoriales o en la resoluciones que los aprueban es mínima. Se circunscribe a señalar cuál es el órgano encargado de realizar esta labor o precisar, brevemente, para qué sirve el seguimiento y monitoreo. Existen problemas respecto a los plazos para entregar la información y la forma como esta es entregada, lo que ha sido corroborado durante las entrevistas. Por ello, este apartado debe elaborar un cronograma que contenga los plazos de cada área para reportar la información, o realizar alguna indicación sobre la forma como debe ser entregada, precisar la información que deben

contener los informes de cada área sobre el cumplimiento de sus acciones o colocar en anexos una ficha modelo con la información mínima que se debería recoger, por citar algunos ejemplos.

1.3.3. Elaboración de reportes y evaluaciones

En este apartado se realizará un análisis de los reportes de seguimiento y de evaluación, documentos que son el resultado o producto de las actividades de seguimiento y monitoreo. Se requirió a los sectores, como información complementaria, sus últimos reportes o evaluaciones; en otros casos, también fueron descargados de las páginas institucionales de los ministerios. Los reportes analizados se pueden apreciar en el anexo N° 4.

No existe, en la práctica, una diferencia significativa entre un reporte de seguimiento y una evaluación. En lo que respecta al nombre del documento, los sectores han denominado a los reportes de formas distintas: en algunos casos son reportes de seguimiento, en otros de evaluación, y hay sectores que han decidido denominar los reportes de seguimiento y evaluación. En cuanto a su periodicidad, la mayoría se elabora cada seis meses, aunque algunos sectores también los elaboran de forma anual y trimestral, como es el caso del Minjurdh. Sin embargo, al revisar estos documentos, se advirtió que, en esencia, la información que contienen es la misma, independientemente del nombre que tengan o el periodo que comprendan.

Adicionalmente, preocupa que los reportes no se publiquen con regularidad en las páginas web. En las búsquedas realizadas, se han encontrado reportes del 2014 o del primer semestre del 2015; algunos sectores dejan periodos importantes sin reportar. Además, pocos sectores (5) tienen actualizada esta información en sus páginas institucionales.

A continuación se analizarán cuatro aspectos de los reportes: estructura, función principal, problemas que reportan frecuentemente y difusión, identificando la problemática y buenas prácticas.

a. Estructura básica de los reportes

La información que contengan los reportes es fundamental para el proceso de retroalimentación. Esta información debería permitir medir el cumplimiento de las metas y los objetivos del plan sectorial, y además identificar los errores en la elaboración del mismo o en la implementación de las acciones. Este documento también debería identificar medidas correctivas, pues la finalidad de esta evaluación es corregir los errores que se presenten en la fase de elaboración o de implementación, y redefinir la política sectorial anticorrupción.

Además, como este documento va a servir para monitorear los avances del PNLCC, debería tener una estructura homogénea que permita sistematizar y asegurar la información necesaria para evaluar los avances. A continuación se realizará un análisis a nivel general y otro específico de los ítems más recurrentes en las estructuras de los reportes. Este análisis se hizo sobre la base de los reportes entregados por los ministerios y publicados en las páginas web o portales de transparencia.

Al no contar con una referencia sobre el contenido mínimo que debería tener un reporte, este análisis partió por construir una estructura básica, elaborada en función a los reportes analizados y a una valoración propia sobre la necesidad de contar con determinada información al momento de utilizar este reporte, para así definir o redefinir políticas sectoriales anticorrupción. Los componentes con estas características fueron:

- Introducción o presentación
- Resumen ejecutivo
- Avance de cumplimiento del plan
- Problemas identificados
- Medidas correctivas
- Conclusiones
- Recomendaciones
- Matriz de seguimiento

A nivel general, los reportes revisados consideran la mayoría de los componentes planteados en la estructura básica. En promedio, el nivel de consideración de estos componentes es del 71% (gráfico N° 25). Las estructuras de los reportes son relativamente homogéneas, ya que consideran la mayoría de los componentes planteados. También es cierto que componentes fundamentales como los problemas identificados y las medidas correctivas, no han sido considerados en la mayoría de reportes, como se observa en el gráfico N° 26.

Gráfico N° 25

Consideración de los componentes de la estructura básica propuesta (general)

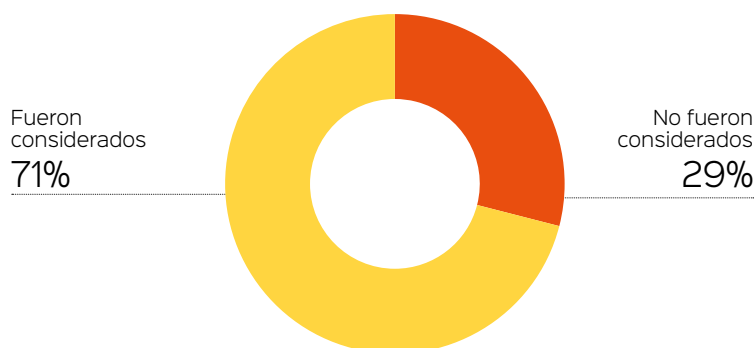
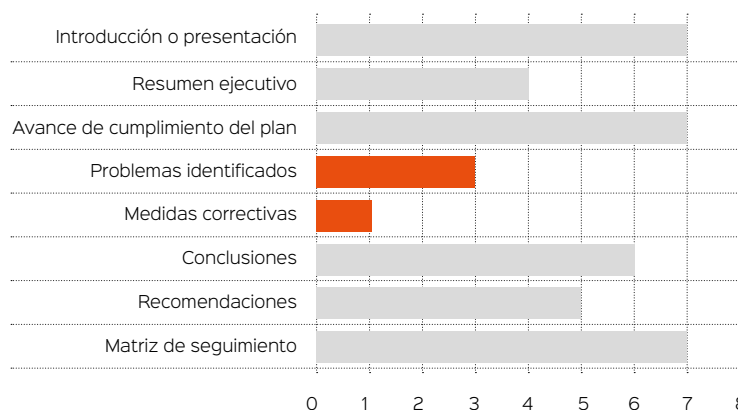


Gráfico N° 26
Consideración de los componentes de la estructura básica propuesta
(por componente)



A nivel específico, también se realizó un análisis por cada uno de los componentes propuestos en la estructura básica, identificando que cumplan con la información mínima que deberían de contener, así como los principales problemas advertidos en cada uno de ellos. A continuación se detallan los resultados.

(i) Introducción o presentación

Todos los reportes contienen una breve descripción introductoria de la información. En algunos también se hace una reseña de los antecedentes del reporte.

Gráfico N° 27
Introducción o presentación



(ii) Resumen ejecutivo

El resumen ejecutivo es una síntesis de los aspectos más relevantes del reporte. La importancia de este componente es que permite que cualquier persona se forme rápidamente una idea general sobre el nivel de cumplimiento de las acciones, los problemas advertidos y propuestas de mejora, así como de las conclusiones y recomendaciones. Un resumen ejecutivo es especialmente útil para personas que quieran conocer los avances de un sector en la implementación de su política anticorrupción, pero que no buscan profundizar en el detalle. Además, se debe considerar que muchas personas no tienen un vínculo directo con la evaluación del plan sectorial y no tendrán la disposición de revisar todo el documento.

Sin embargo, para que la información que se presenta en este ítem sea de utilidad, debe contener datos estadísticos globales. Al realizar esta verificación se contrastó la información que se sintetiza en el resumen ejecutivo con la del reporte, para contrastar si el resumen ejecutivo contiene la información más relevante y no solo un resumen del cumplimiento de las actividades del plan sectorial.

La mayoría de reportes consigna la información desagregada por objetivos. En algunos casos, solo se hace un recuento de las acciones y logros por cada objetivo sin vincular esta información con las metas alcanzadas, lo que complica hacer una valoración general. De los cuatro reportes que sí consignan un resumen ejecutivo (57%), solo uno, el del Ministerio de Agricultura, consigna información resumida de todo el documento.

Gráfico N° 28
Resumen ejecutivo



(iii) Avance de cumplimiento del plan sectorial

En este ítem se deben enlistar todas las acciones del plan sectorial y, de manera individual, indicar si se ha cumplido –o no– la meta planteada. Asimismo, se debe colocar una breve reseña de la acción, en la que se precise su estado o cualquier información adicional, más aún si la meta no ha sido lograda. Consignar esta información es muy importante porque, luego, a partir de una valoración general, se podrá identificar cuáles han sido los problemas más recurrentes durante el proceso de implementación del plan sectorial.

Al revisar esta información se pudo notar que, aunque todos los sectores cumplen con consignar el avance de cumplimiento, en la mayoría de casos los reportes identifican solo los avances de las actividades a la fecha del reporte y no se indica si se cumplió –o no– con la meta semestral.

Gráfico N° 29

Avance de cumplimiento del plan sectorial



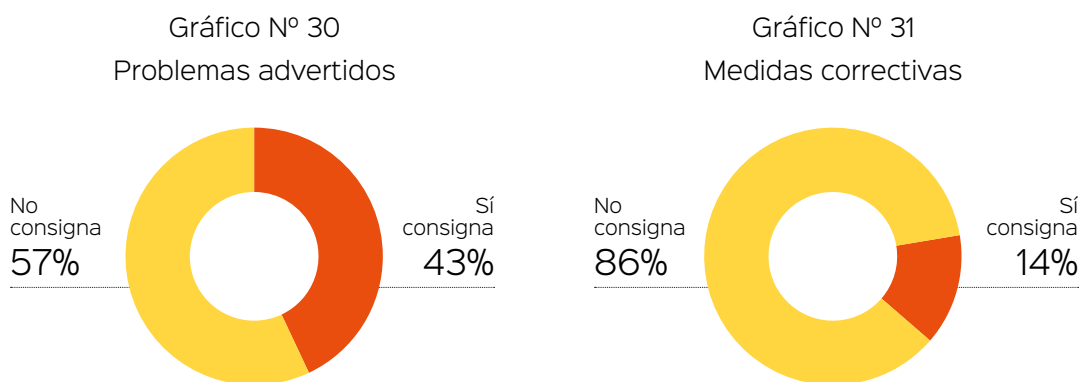
(iv) Problemas identificados y medidas correctivas

En todo reporte debe existir un apartado en el que se identifiquen los principales problemas advertidos durante la implementación y las medidas correctivas que se deben implementar.

En lo que respecta a la identificación de problemas, se debe realizar una evaluación general de las dificultades reportadas por las áreas encargadas de implementar las acciones y otra específica sobre el proceso de implementación del plan sectorial. Esta información debe estar en un apartado específico, y ser considerada al momento de determinar medidas correctivas para el siguiente semestre y al formular el próximo plan anticorrupción.

Este ítem ha sido considerado por muy pocos sectores: solo en tres de los siete reportes analizados (43%) existe un apartado para consignar los problemas advertidos durante la implementación del plan sectorial. Estos son el Minagri, el Minjurdh y el Mintra.

Identificar los problemas es solo la mitad del trabajo; la otra mitad consiste en determinar los correctivos necesarios. En principio, estos tendrían que determinarse para cada una de las acciones en las que no se ha cumplido con la meta programada, sin embargo, también se deben señalar de forma general, en un apartado específico, aquellos correctivos que son transversales a la mayoría de problemas advertidos y deben ser considerados en futuros procesos de planificación. En lo que respecta a este punto, de los siete reportes revisados, solo uno consigna esta información, el del Minagri.



(v) Conclusiones y recomendaciones

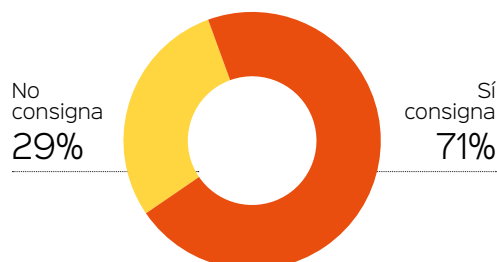
En el ítem conclusiones, considerado por casi todos los ministerios, la tendencia ha sido realizar un consolidado de los datos sobre el nivel de cumplimiento del plan sectorial. Sin embargo, lo que se busca en este apartado es que, a partir de un análisis de los distintos aspectos del documento, se realice una valoración o un balance general del proceso de implementación, que identifique los temas centrales. Hacer este análisis es de mucha utilidad, porque permite tener una visión completa e integral del proceso, lo que no suele lograrse únicamente revisando los niveles de cumplimiento reportados por los sectores.

En cuanto a las recomendaciones, consideradas también por casi todos los sectores, estas deben ser concretas, verificables y estar correspondidas con la información extraída del reporte. La importancia de contar con este apartado es que se puedan precisar aspectos más generales –a diferencia de las medidas correctivas, que sí deben ser puntuales– que permitan mejorar el proceso.

Gráfico N° 32
Conclusiones



Gráfico N° 33
Recomendaciones



A pesar de que casi todos los reportes cuentan con esta información, no muchos recogen los aspectos esenciales de estos ítems. En las siguientes líneas se detallarán los principales problemas encontrados.

Las conclusiones son deducciones a las que uno llega a partir del análisis o revisión de una determinada información. Por tanto, una conclusión no puede ser: “el dato estadístico más relevante”, “los problemas encontrados” o “los datos desagregados por objetivos”. Para elaborar las conclusiones se debe hacer valoraciones generales, en las cuales se consideren diversas variables y se adviertan ciertas tendencias. A continuación graficamos lo expuesto con algunos ejemplos.

Una opción podría ser cruzar las variables “nivel de cumplimiento” y “costo de la actividad”, y, dependiendo de los resultados obtenidos en cada institución, la conclusión podría ser redactada en los siguientes términos:

Las actividades que tienen índices más altos de cumplimiento son aquellas que no utilizan recursos financieros y dependen únicamente del personal que labora en la institución. Estas actividades tienen un nivel de cumplimiento del 89%, mientras que las actividades que requieren de recursos financieros, del 35%.

Otro ejemplo, utilizando las variables “nivel de cumplimiento” y “órgano encargado de implementar la acción”, es el siguiente:

Las actividades que tienen índices altos de cumplimiento son aquellas que dependen del ministerio, cuya media es de 68%, mientras que las que están a cargo de las instituciones adscritas u órganos desconcentrados, tienen índices bajos; la media en este caso es 23%.

También se podrían extraer conclusiones sobre procesos específicos en los que se adviertan deficiencias. Por ejemplo, en cuanto al proceso de reporte de información:

La mayoría de órganos encargados tiene dificultades para reportar la información correspondiente al cumplimiento de sus actividades. Solo el 15% reportó dentro de las fechas programadas, mientras que el resto lo hizo en las semanas posteriores.

En los reportes revisados no se advierte este grado de análisis. La mayoría de sectores ha consignado datos estadísticos, problemas advertidos o datos específicos, que son relevantes, pero que por su particularidad no deberían ser considerados como conclusiones. Algunos ejemplos en el cuadro N° 26.

Cuadro N° 26
Conclusiones observadas en los reportes

Conclusiones	Ministerios
Más del 50% de acciones, indicadores y metas físicas del plan anticorrupción han sido ejecutados en el 2014.	Mintra
Porcentaje de actividades y avances al 78% del plan durante el periodo del informe.	Midis
La Oficina de Planeamiento y Presupuesto es quien ha recopilado y consolidado la información reportada por las dependencias.	Minam

Si en las conclusiones no existe un grado de análisis significativo que permita advertir debilidades o deficiencias en el proceso, difícilmente se pueden elaborar recomendaciones trascendentes e importantes. A pesar de eso, una minoría de sectores sí incluyeron este tipo de análisis, aunque en muchos casos han optado por recomendar la implementación de acciones para fortalecer al personal en temas de ética o control interno; o que se remita el reporte elaborado a la CAN Anticorrupción, por citar algunos ejemplos. Las recomendaciones, además, en muchos casos no se desprenden de la información consignada en las conclusiones o en los problemas advertidos.

(vi) Matriz de seguimiento y monitoreo

La matriz de seguimiento ha sido implementada en todos los reportes revisados. En ella se consigna información sobre los niveles de ejecución y las metas programadas para el semestre. Adicionalmente, algunos ministerios consideran un espacio para poner comentarios, ya sea sobre el estado de implementación, las dificultades o las propuestas de mejora para evitar incumplimientos.

Uno de los problemas advertidos en este ítem es que, a pesar de que se reporta de manera semestral, muchos sectores han considerado en sus matrices periodos anuales, lo que impide que, a partir de la matriz, se pueda determinar si se ha cumplido o no con una meta semestral, por lo que solo se podrá decir cuánto se ha avanzado respecto a la actividad. En el cuadro N° 27 se observa qué sectores han considerado metas anuales y semestrales en sus matrices.

Gráfico N° 34
Matriz de seguimiento



Cuadro N° 27
Programación de las metas en las matrices de seguimiento

Metas anuales		Metas semestrales
MTC	Mincu	Minam
MVCS	Minedu	MEF
Minagri	Mininter	Minsa
Produce	MIMP	Minem
Minjusdh		Midis
Mintra		Mincetur
10		6

b. Utilidad de los reportes

Un reporte tiene la función principal de proveer de información relevante a los órganos encargados sobre distintos aspectos de la implementación del plan sectorial: (i) cuánto se ha cumplido de lo que se ha programado; (ii) cuánto se ha avanzado en el cumplimiento de los objetivos planteados (general y específicos); (iii) qué dificultades se han presentado a lo largo del proceso y cuáles son las propuestas de mejora, por señalar los puntos más importantes. El órgano que realice esta tarea, por tanto, no puede circunscribirse a reportar únicamente cuál es el avance por actividad. Por ello, es importante que se prevea en la etapa de diseño cuáles son los indicadores con los que se evaluarán los objetivos, las acciones y sus resultados.

Durante las entrevistas realizadas, la mayoría de sectores refirió que la fase de seguimiento, monitoreo y evaluación era una de las más sencillas, puesto que solo había que consolidar la información que reportaban los sectores; los problemas estaban más vinculados con la excesiva demora de las áreas en entregar la información. Esto puede deberse a que las áreas encargadas del seguimiento y monitoreo se enfocan en medir y evaluar el cumplimiento de metas y no el logro de objetivos: ninguno de los sectores consigna indicadores para los objetivos planteados.

A diferencia de lo señalado por la mayoría de entrevistados, esta fase tendría que ser una de las más complejas del proceso, ya que se debe generar e interpretar la información sobre el avance en el logro de los objetivos del plan, así como el impacto que han generado las actividades del plan anticorrupción en el sector. Además, se debe realizar un análisis bastante crítico sobre el proceso, en el que se señalen las dificultades advertidas y las medidas correctivas.

A continuación, algunos aspectos que debería satisfacer todo reporte de seguimiento, monitoreo y evaluación.

¿Cuánto de lo programado se ha cumplido?

Para contestar esta pregunta se tendría que realizar un cruce de información entre lo programado al momento de elaborar el plan (la meta) y la información que reporta cada área sobre lo realizado (el avance de la actividad). Sin embargo, en algunos sectores la meta se programa de forma anual y no se detalla el avance que se espera por semestre, de tal forma que no se puede realizar este contraste.

De los planes revisados, se advierte que diez sectores consignan metas anuales y seis consignan metas semestrales y anuales. Esto ocasiona que en algunos reportes solo se pueda indicar cuánto se avanzó de cada actividad y no si se cumplió con la meta, pues esta es anual y el reporte semestral.

¿Cuánto se ha avanzado en el cumplimiento de los objetivos planteados?

Para responder a esta interrogante se requiere que en la etapa de diseño se hayan considerado indicadores para evaluar el avance de objetivos. Resaltamos que saber el avance sin conocer el punto de partida no es de mucha utilidad, así que, por ello, también se requiere que en la etapa del diagnóstico se fijen líneas de base sobre aspectos claves que más adelante se van a evaluar, para saber si se está avanzando en el cumplimiento de los objetivos planteados. Las líneas de base pueden ser: porcentaje de servidores que son denunciados por la comisión de faltas contra la ética, o el porcentaje de servidores que son sancionados por las mismas. En los planes revisados no se ha advertido este tipo de análisis, ni en las matrices se prevén indicadores para los objetivos.

¿Qué dificultades se han presentado a lo largo del proceso y cuáles son las propuestas de mejora?

Esta información debe ser proporcionada por las áreas encargadas de implementar acciones. Para ello, algunos sectores han previsto en la ficha de seguimiento, un espacio para que cada área detalle los problemas advertidos y formule propuestas de mejora, especialmente para las actividades en las que no se haya cumplido la meta. Esta información debe ser analizada por el órgano encargado de elaborar el reporte, con el propósito de identificar los problemas recurrentes y las alternativas de solución. Adicionalmente, este órgano también podría hacer una evaluación general del proceso que identifique los problemas y las propuestas de mejora.

Para resolver las cuestiones planteadas no basta con sistematizar la información que reportan los sectores. Este trabajo puede resultar complejo y requiere de un análisis exhaustivo, sin embargo, es necesario hacerlo, si se quiere reducir los incumplimientos o, en un posterior plan, priorizar las actividades que tienen un mayor impacto en la lucha contra la corrupción.

Este nivel de análisis no se advierte en los reportes semestrales ni en las evaluaciones anuales. Como se dijo, no es un trabajo sencillo y para realizarlo se requiere profundizar el proceso de planificación. Desde la elaboración del plan sectorial anticorrupción, se deben identificar cuáles serán los indicadores tanto para las actividades como para los objetivos y la información que se deberá extraer. Asimismo, convendría que se elaboren líneas de base sobre aspectos claves o actividades que sean recurrentes, como las de capacitación en temas de ética o promoción de la transparencia y acceso a la información.

c. Principales problemas reportados por los sectores

Los reportes de seguimiento al plan sectorial no solo permiten observar el nivel de cumplimiento de sus acciones. En algunos ministerios, estos reportes identifican las dificultades que se advirtieron durante el proceso de implementación del plan y que, en la mayoría de casos, explican los niveles de incumplimiento reportados.

Analizar esta información a nivel de todos los sectores permitiría hacer una evaluación general de cómo se ha implementado esta política y los aspectos en los que hay que reforzarla. Este proceso de retroalimentación es muy importante, debido a que es muy común que posteriormente se adviertan defectos en la fase de implementación.

De los reportes revisados, solo tres identificaron problemas: Minjusdh, Mintra y Minagri. A continuación se presentará un listado con los problemas recurrentes reportados por estos sectores.

- Falta de presupuesto (implementación de sistemas informáticos, tecnológicos, falta de personal especializado, etc.).
- Alta rotación del personal que se encuentra bajo regímenes flexibles.
- La aprobación de nuevas normativas que reemplazan, modifican o eliminan indicadores del plan y crean inestabilidad en la ejecución.
- Programación deficiente de metas respecto a necesidades y capacidades operativas (subestimar o sobreestimar).
- Remisión de información sobre el avance del plan con inconsistencias o fuera de los plazos, que dificulta su sistematización y análisis por la oficina encargada de hacer el reporte.

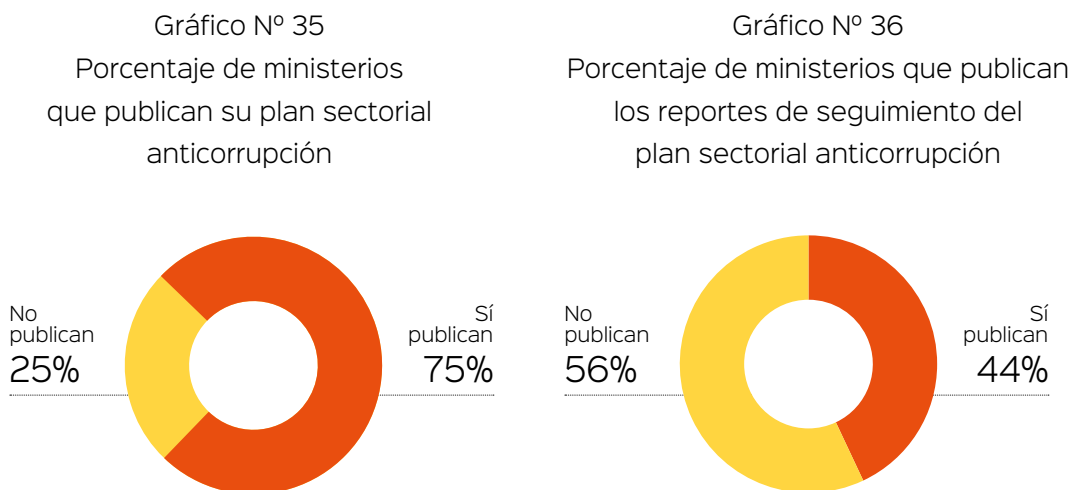
Otros problemas de menor recurrencia encontrados en los reportes están vinculados con las siguientes causas:

- Continuos cambios de gestión (altos funcionarios/directivos) no permitieron cumplir con las actividades programadas.
- Cambios de normativas internas y/o externas que impidieron implementar acciones previstas en el plan sectorial (cambios de ROF, políticas internas, normativa de servir retrasada).
- Bajo nivel de participación de la alta dirección, servidores públicos y ciudadanía en general para priorizar un plan anticorrupción activo, debido a una visión pesimista respecto a la lucha contra la corrupción.

d. Difusión de los reportes

Si bien no es una obligación publicar el plan sectorial anticorrupción ni sus reportes en la página web o portal de transparencia, de acuerdo al principio de publicidad de la Ley de transparencia y acceso a la información pública,³² sí debe ser considerada como una buena práctica. Bajo esta consideración, se decidió revisar las páginas web y portales de transparencia de los ministerios, para ver si divulgan información sobre el plan sectorial, los reportes u otra vinculada con la temática. En esta revisión se distingue entre una página web y un portal de transparencia estándar, para observar qué ministerios han colocado estos documentos en más plataformas.

Los niveles de difusión de los planes sectoriales en la página web o portal son altos: 75%,³³ aunque bajos en cuanto a los reportes (44%).³⁴



En el caso de los planes sectoriales, doce de los dieciséis ministerios revisados lo publican en su página web o portal de transparencia. De estos ministerios, en nueve el plan sectorial está colgado en su página web y en siete en su portal. Solo cuatro publicaron sus planes sectoriales en ambas plataformas.

[32] Ley N° 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 3 de agosto del 2002.

[33] Fecha de supervisión: diciembre 2016

[34] Fecha de supervisión: diciembre 2016

Cuadro N° 28
Plan Sectorial Anticorrupción*

Ministerios	Portal de transparencia	Página web
Mincu	No	No
Minem	Sí	Sí
MEF	Sí	Sí
Minsa	No	Sí
Mincetur	Sí	No
Midis	No	Sí
Minjusdh	Sí	No
MVCS	No	No
Minagri	No	Sí
Minam	Sí	No
MIMP	No	Sí
Produce	No	No
Mininter	Sí	Sí
Mintra	Sí	Sí
MTC	No	Sí
Minedu	No	No

* Esta información ha sido revisada en la primera y segunda capa de las páginas web institucionales, y en el caso de los portales de transparencia, en las secciones: Datos Generales, Planeamiento y Organización e Información adicional.

Solo siete sectores publican los reportes a través de estos canales. Sin embargo, se pudo constatar que en muchos casos la información no está actualiza. Solo en el Minjusdh, MEF, Midis, Minam y Mintra se advierte que la información se encuentra actualizada (I semestre 2016).

Cuadro N° 29
Reporte de Plan Sectorial Anticorrupción*

Ministerios	Portal de transparencia	Página web
Mincu	No	No
Minem	Sí	Sí
MEF	Sí	Sí
Minsa	No	No
Mincetur	No	No

Ministerios	Portal de transparencia	Página web
Midis	Sí	No
Minjurdh	Sí	No
MVCS	No	No
Minagri	No	Sí
Minam	sí	Sí
Produce	No	No
MIMP	No	No
Mininter	No	No
Mintra	Sí	Sí
MTC	No	No
Minedu	No	No

** Esta información ha sido revisada en la primera y segunda capa de las páginas web institucionales, y en el caso de los portales de transparencia, en las secciones: Datos Generales, Planeamiento y Organización e Información adicional.*

1.3.4. Incorporación de las acciones en el POI

El Plan Operativo Institucional (POI) es un documento de gestión que toma como base la información generada en el Plan Estratégico Institucional. En este documento se desagregan las acciones estratégicas identificadas en el Plan Estratégico Institucional, que se encuentra vinculado con el Sistema de Presupuesto Público.³⁵

De acuerdo a los lineamientos, todas las acciones que se consideren en el plan sectorial deben ser incorporadas al Plan Operativo Institucional, para contar con la asignación presupuestal correspondiente y asegurar su adecuado cumplimiento.

Para verificar el cumplimiento de esta disposición, se hizo una revisión de los planes operativos institucionales de cada sector.³⁶ En el anexo N° 2 se podrán observar los POI analizados.

En el siguiente cuadro se presenta, de forma desagregada, los resultados de esta revisión. La información, como se podrá observar en el cuadro N° 30, se encuentra clasificada, por rangos, en tres grupos.

[35] Directiva general del proceso de planeamiento estratégico-Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Directiva 001-2014-CEPLAN.

[36] En el entendido de que todos los planes tenían acciones programadas para el año 2015, se revisaron los planes operativos de todos los ministerios correspondientes a ese año.

Cuadro N° 30
 Consignación de actividades del plan sectorial anticorrupción en
 el Plan Operativo Institucional–POI

Se evidencian entre diez y quince acciones	Se evidencian entre una y cinco acciones		No se evidencia información de las acciones
Minjusdh	Minem MVCS Minam MEF MIMP Mininter	Mintra Midis Mincetur Minedu Minagri Produce	Mincu MTC Minsa

A partir de estos datos se puede deducir que la mayoría de sectores consigna muy pocas actividades de su plan anticorrupción en el POI. Solo en el sector Justicia se evidenció un número significativo de actividades; doce sectores evidenciaron pocas actividades (menos de 5); y tres sectores no evidenciaron estas actividades en sus POI.

Dentro del grupo de sectores que evidenciaron pocas actividades, algunos optaron por redactarlas de forma muy general, haciendo muy difícil distinguir a qué actividad específica del plan hace referencia, pues, por la redacción, muchas podían ser consideradas. Redactar las actividades de este modo, a su vez, no permite realizar un adecuado seguimiento y monitoreo al plan, ya que no se puede identificar con certeza la actividad a la que se refiere.

En otros casos, al verificar con las actividades del plan sectorial anticorrupción, se pudo advertir que las actividades consignadas en el POI corresponden a labores propias de un órgano de control, es decir, no son actividades específicas del plan anticorrupción del sector. Por ejemplo, el POI del Ministerio del Interior (años 2015 y 2016) tiene diecisiete actividades vinculadas a la lucha contra la corrupción, pero solo cuatro son actividades del plan anticorrupción de este sector, cuando las actividades de su plan sectorial son 38. El órgano responsable de implementar estas actividades es la Inspectoría General.³⁷

[37] Se contrastó la información de los POI del 2015 (R.M. N° 1297-2014-IN) y el 2016 (R.M. N° 0910-2015-IN) con la información del plan sectorial anticorrupción vigente (RM. N° 0963-2014-INDGPF).

1.3.5. Presupuesto de la implementación de los planes sectoriales

Durante las entrevistas, casi todos los sectores señalaron que era muy difícil calcular el costo de implementar el plan sectorial anticorrupción. Esto se debe, en principio, a que no existe una partida presupuestaria específica para ejecutar las acciones del plan sectorial, sino que estas se ejecutan a partir de los presupuestos específicos de cada área involucrada. A pesar de ello, este monto podría ser calculado si se suman los presupuestos específicos de todas las actividades que se encuentra en el plan sectorial. Pero, como se pudo advertir en la revisión de los POI, la mayoría de sectores no consigna todas las actividades del plan sectorial en ellos,³⁸ o las consignan dentro de una actividad muy general que engloba otras actividades que no están vinculadas con el plan sectorial.

Procediendo de esta manera, difícilmente se puede realizar un análisis costo-beneficio sobre la implementación del plan sectorial, y hace muy difícil que cualquier persona pueda conocer lo que la institución está invirtiendo en implementarlo. Por ello, sería conveniente que los sectores consignen todas las actividades del plan sectorial, de forma desagregada, en el Plan Operativo Institucional.

Asimismo, recomendamos agregar una columna en la matriz de seguimiento del plan sectorial que especifique los presupuestos que las áreas están programando para cada actividad. Esto haría más transparente el proceso y resaltaría la inversión planificada en cada acción programada. También podría ser un indicio para saber cómo los sectores están priorizando los objetivos del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, y la eficiencia de estos al ejecutar las actividades, por supuesto considerando otras variables como las metas y los plazos.

No conocer el presupuesto que se invierte en el plan sectorial dificulta que se pueda hacer una evaluación de este, más aún si se sabe que tampoco se calculan los resultados o la repercusión del mismo al interior de la institución, dado que no se mide el cumplimiento de los objetivos.

Por otro lado, que las áreas involucradas propongan acciones en función a sus presupuestos particulares podría generar otras dificultades. Por ejemplo: que acciones eficaces y trascendentes tengan metas modestas o que no sean implementadas porque al área que le correspondería implementarlas cuenta con un presupuesto muy limitado, mientras que otra áreas, que tienen mayor presupuesto y podrían implementar más actividades, no pueden proponerlas, pues estas deben estar circunscritas a su ámbito de competencia.

[38] Algunos sectores refirieron que solo consignan actividades que contribuyen con los objetivos institucionales o que se pueden medir a partir de los indicadores institucionales.

La selección de acciones es un tema central al elaborar un plan sectorial anticorrupción. Esta selección debe ser el resultado de un intercambio de ideas de los representantes de las distintas áreas de la institución. Además, debe responder a las necesidades advertidas en el diagnóstico y no debería estar limitada por los presupuestos específicos de cada área. Si bien la mayoría de entrevistados señaló que el presupuesto no fue una limitación para la selección de actividades, sí reconocieron que las metas no eran óptimas, ya que los presupuestos de algunas áreas no lo permitían.

Para atenuar estos problemas se podría promover una mayor integración entre las áreas, para que planteen, en conjunto y en la medida de lo posible, acciones que sean complejas y de mayor costo, pero integrales. Esta práctica se realiza en algunos sectores, aunque con poca frecuencia, pues lo habitual es encargar a una sola área la implementación de una acción.

2. Análisis de cumplimiento de las acciones programadas en los planes sectoriales

En este apartado se presenta un análisis sobre el cumplimiento de las acciones consignadas en los planes sectoriales, realizado en base a los medios de verificación³⁹ objetivos proporcionados por los sectores. El propósito es estimar estadísticamente el nivel de cumplimiento de las acciones de los planes sectoriales. Asimismo, se busca conocer la labor que realizan las oficinas encargadas de hacer el seguimiento y monitoreo de la información entregada por las áreas encargadas de reportar acciones.

2.1. Aspectos metodológicos

El primer paso fue definir el número de actividades que podrían ser consideradas dentro del análisis y que constituirían el universo del mismo, para lo cual se hizo una sumatoria de las actividades de los planes sectoriales analizados, excluyendo: (i) a los planes que tengan un periodo de ejecución inferior a seis meses, en cuyo caso se tomaban acciones del plan anterior del sector, y los casos en los que sí tengan un periodo de ejecución mayor a los seis meses; (ii) a las acciones cuya ejecución esté programada para el 2016. En ambos casos no habría nada que reportar.

Una vez definido el universo –que consta de 462 actividades–, el segundo paso fue calcular una muestra estadísticamente representativa⁴⁰ (210) y repartirla, propor-

[39] Documentación que pueda acreditar razonablemente el cumplimiento de una acción. De acuerdo a los lineamientos, en la matriz de seguimiento y monitoreo se deben consignar los medios de verificación que permitan corroborar el cumplimiento de las acciones consignadas.

[40] Los parámetros utilizados para calcular la muestra fueron: nivel de confianza (1,96) y margen de error (0,05).

cionalmente, en cada sector en función al número de actividades que aportó al universo. El tamaño de las muestras por sector se puede observar en el anexo N° 3.

El tercer paso consistió en seleccionar aleatoriamente las actividades a supervisar, priorizando aquellas en donde la obtención de medios de verificación sería más sencilla. Finalmente, se requirieron los medios de verificación a los ministerios y la información recibida fue procesada y sistematizada en cuadros y gráficos.

Al revisar la documentación se advirtió que el análisis no podía ser reducido a señalar si la acción fue cumplida o no. Por ello, se consideró conveniente establecer otras categorías de análisis que permitan reflejar de forma más específica el estado de las acciones implementadas por los sectores. A continuación se hará una breve descripción de las categorías consideradas.

- Se verificó: cuando los sectores reportaron documentación que acreditaba de forma razonable el cumplimiento total de la acción dentro de los plazos programados.
- Se verificó el cumplimiento fuera de fecha: cuando los sectores reportaron documentación que acreditaba de forma razonable el cumplimiento total de la acción, pero esta se había ejecutado fuera de los plazos programados.
- Se verificó el cumplimiento parcial: cuando la documentación reportada por los sectores acreditaba el cumplimiento de una parte de la actividad. Por ejemplo, si una actividad tiene como meta tres capacitaciones y el sector solo reportó dos capacitaciones o menos, el cumplimiento de la actividad se considera parcial.
- Se realizaron acciones previas para el cumplimiento: cuando la documentación no era suficiente para acreditar el cumplimiento total o parcial de la acción, pero sí daba cuenta de un trabajo previo realizado para implementarla. Por ejemplo, si la actividad es identificar procesos o áreas que presenten mayores riesgos de corrupción, y el medio de verificación son los términos de referencia del consultor contratado para esa actividad, no se puede decir que se verificó que esta había sido implementada pero sí que se realizaron acciones previas para el cumplimiento.
- El medio de verificación no es pertinente: cuando la documentación reportada por el sector no permite acreditar razonablemente el cumplimiento de la acción ni está relacionada con el proceso de implementación de la misma.
- No se adjuntó medio de verificación: cuando no se reportó documentación sobre la actividad.

2.2. Resultados de la verificación

En cuanto a los resultados de la evaluación, es importante precisar que estos son válidos respecto al análisis global que comprende a todos los sectores, mas a nivel de los sectores en particular el estimado es referencial.

De los catorce ministerios a los que se les pidió que reporten el cumplimiento de las actividades programadas en su plan sectorial, solo ocho remitieron la información correspondiente.

Cuadro N° 31
Ministerios que reportaron información sobre las actividades de su plan anticorrupción*

Ministerios	
Midis	Mincu
Minsa	Mininter
Minam	Minagri
Mincetur	Minem

** De los dieciséis ministerios que comprende este informe, se excluyeron al Ministerio de Transportes y Comunicaciones y al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, porque, a la fecha del análisis, el periodo de ejecución de sus planes no superaba los seis meses, después de los cuales se debería reportar el avance de actividades.*

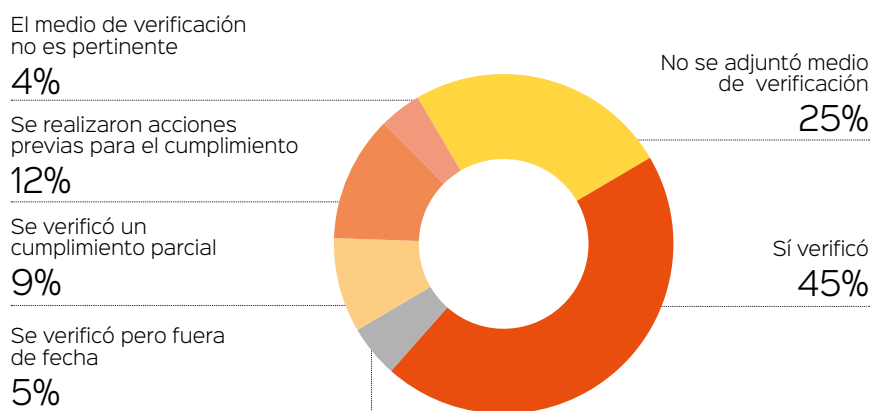
Una primera observación sobre los medios de verificación, y que también fue reportada durante las entrevistas, es que las áreas encargadas de elaborar el reporte de seguimiento y monitoreo no suelen verificar la información que reciben de las áreas encargadas de implementar las acciones, a pesar de que en la mayoría de matrices de seguimiento se explicitan cuáles son los medios de verificación correspondientes por cada acción. Esto también se evidencia en los plazos que tomaron los sectores para reportar la información que se les requirió para este análisis, cuyo promedio fue de tres meses.

El promedio global de cumplimiento de las actividades de los planes sectoriales de los ministerios es del 45%; considerando también las actividades que se cumplieron fuera de la fecha programada, sería del 50%. Otro porcentaje que destaca en este análisis es el de actividades en las que no se adjuntaron medios de verificación, que alcanza el 25%, lo que evidencia dificultades para recabar la información requerida.

La siguiente categoría corresponde a las actividades en las que no se verificó el cumplimiento pero se realizaron acciones previas para el mismo, cuyo porcentaje es del 12%. En estos casos, muchas veces se advirtió que el área responsable de implementar la acción cumplía con la misma elevando una propuesta a la alta dirección. Sin embargo, se producían dilaciones que ocasionaban que las acciones no se cumplan. Los demás resultados se pueden apreciar en el gráfico N° 36.

Gráfico N° 36

Resultados generales de los medios de verificación reportados por los sectores



El análisis muestra bajos niveles de cumplimiento de las acciones programadas. Entre los factores que inciden en esta problemática, los principales están vinculados con: (i) la planificación inadecuada de metas, dado que en algunos casos no se estaría valorando adecuadamente la capacidad operativa de las áreas encargadas de implementar acciones, o no se estarían previendo las medidas correspondientes para neutralizar los riesgos de la implementación de las acciones programadas, por ejemplo, la rotación del personal; y (ii) la priorización de otras actividades propias del área, pues estas sí figuran en los planes operativos institucionales.



CAPÍTULO III

Medidas anticorrupción específicas adoptadas por los sectores

En este capítulo se hace un recuento de las medidas adoptadas por los sectores en materia de lucha contra la corrupción, agrupadas en cuatro temáticas: fortalecimiento institucional, integridad pública, transparencia y acceso a la información pública, y participación ciudadana.

El propósito es destacar las buenas prácticas advertidas en la supervisión, que, por su impacto positivo y características, pueden ser replicables por las políticas anticorrupción de otros sectores.

Los cuatro ejes temáticos son claves al enmarcar medidas específicas anticorrupción de singular impacto adoptadas por los gestores públicos en sus administraciones. Al presentarlas, se ofrece un justo balance de los esfuerzos anticorrupción emprendidos por los sectores.

- La importancia del *fortalecimiento institucional* radica en que permite el crecimiento y desarrollo de la entidad, reforzando sus capacidades para prevenir o combatir la corrupción, lo cual repercute en el logro de los resultados deseados en la gestión pública.
- La *integridad pública* promueve el comportamiento ético de los funcionarios y servidores del Estado en el ejercicio de la función pública, con el objetivo de prevenir o disuadir conductas deshonestas, ilegales o vinculadas con actos de corrupción.

- La promoción de la *transparencia y acceso a la información pública* tiene como propósito visibilizar los actos y resultados de la gestión pública para un mayor control por parte de la ciudadanía. También fortalece a las instituciones públicas, y promueve una administración pública íntegra, eficiente y eficaz. La transparencia es, como se sabe, un principio intrínseco de las administraciones públicas democráticas.
- La *participación ciudadana* es un elemento fundamental para afianzar la gobernabilidad y una condición básica para asegurar un control adecuado de la actuación del Estado, llegando a constituirse en un mecanismo para el empoderamiento social.

Una nota en relación a las fuentes de información. Se solicitó a los sectores –a través de un cuestionario de cuarenta preguntas– información acerca de las acciones que vienen implementando en el marco de la lucha contra la corrupción y, de manera específica, sobre las vinculadas a alguno de los cuatro ejes temáticos seleccionados. En los casos en que se consideró oportuno, se hicieron requerimientos de información adicionales a los sectores, o se contrastó la información reportada por estos en sus respectivas páginas web institucionales. Para cotejar la información, se revisaron los planes sectoriales y se identificó aquellas áreas que los sectores habían priorizado en su política anticorrupción.

Entendemos por buena práctica cualquier proceso o acción que produzca un impacto positivo. Algunos administradores han conseguido promover la ética pública y prevenir la corrupción en su sector, destacando por sus propuestas originales y factibles, y que debido a sus características son replicables en otros sectores. A su vez, superan la exigencia legal, convirtiéndose en precedentes innovadores y que optimizan los recursos.⁴¹

1. Fortalecimiento institucional para prevenir y sancionar la corrupción

En el fortalecimiento institucional se consideran aquellas medidas destinadas a reforzar las capacidades institucionales para prevenir y combatir la corrupción. Entre ellas tenemos las vinculadas con la articulación institucional, la estructura organizacional y los recursos humanos. No se han incluido medidas ni acciones relacionadas con la implementación del control interno, en la medida que se refieren a las acciones determinadas por mandatos legales⁴² (por ejemplo, avances en la conformación de sus comités de

[41] Son comunes las capacitaciones virtuales, la implementación de plataformas virtuales para recibir y tramitar denuncias, atender solicitudes de acceso a la información, publicar información adicional a la legalmente exigida, entre otras.

[42] Se establece para todas las entidades del Estado, de los tres niveles de gobierno, la obligación de implementar su Sistema de Control Interno (SCI), en un plazo máximo de 36 meses, contados a partir de la vigencia de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2016 (Ley N° 30372) del 6 diciembre del 2015.

control interno y de sus respectivos planes de trabajo, elaboración de diagnósticos y cuadros de necesidades). Tampoco se incluyen las relacionadas con el fortalecimiento institucional, como aquellas destinadas a promover la transparencia, la integridad pública o la participación ciudadana, ya que, por su especial relevancia en la lucha contra la corrupción, serán detalladas y presentadas en ejes temáticos independientes.

Los instrumentos y compromisos internacionales sobre corrupción resaltan algunos componentes o medidas vinculadas a reforzar las capacidades de las entidades estatales en la lucha contra la corrupción. La Convención Interamericana contra la Corrupción establece que los Estados deben considerar dentro de sus sistemas institucionales, medidas destinadas a la adopción de órganos de control superior; normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas; la declaración de los ingresos, activos y pasivos de los funcionarios públicos; los sistemas para la contratación de funcionarios y la adquisición de bienes y servicios (artículo II), entre otros.

Del mismo modo, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción dispuso como medidas el mantenimiento de políticas coordinadas que promuevan la integridad, la transparencia, los sistemas apropiados de contratación pública, la obligación de rendir cuentas, la participación ciudadana, el fomento de prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción y el conflicto de intereses, el aumento y difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción.⁴³

El Estado peruano expresó la voluntad de ser parte de la iniciativa global “Sociedad de Gobierno Abierto”, que tiene como objetivo que los países establezcan diversos compromisos concretos en el fomento de una cultura de gobierno participativo y transparente. Por ello, aprobó el Plan de Acción del Perú–Alianza para una Sociedad de Gobierno Abierto,⁴⁴ que establece medidas para mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información pública, promover la participación ciudadana e incrementar los niveles de integridad pública.

En el actual Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, el eje temático *fortalecimiento institucional* se delinea en tres objetivos específicos, que deben ser entendidos en su conjunto y de manera integral. Estos objetivos se refieren a la eficaz articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción (objetivo 1); la prevención eficaz de la corrupción (objetivo 2); y la investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial (objetivo 3).

[43] Capítulo II sobre las medidas preventivas de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Aprobada por la Asamblea General en su resolución 58/4, del 31 de octubre del 2003.

[44] Aprobado por Resolución Ministerial N° 085-2012-PCM, de fecha 9 de abril del 2012.

Desde el Poder Ejecutivo se impulsó la Estrategia Anticorrupción,⁴⁵ que contiene siete acciones operativas vinculadas específicamente al fortalecimiento institucional, concernientes a: la mejora en la eficiencia de la gestión pública; la implementación efectiva de control interno en las entidades del Poder Ejecutivo; la mejora de la gestión de recursos humanos; la sistematización de la información sobre procesos administrativos disciplinarios vinculados a actos de corrupción; el acompañamiento técnico a procesos de contrataciones públicas; la mejora de capacidades de los operadores de contrataciones del Estado; y las alertas tempranas de riesgos de corrupción.

Esta referencia normativa internacional e interna muestra la importancia nominal del fortalecimiento institucional como componente de toda política pública que pretenda enfrentar eficientemente la corrupción. Sin embargo, como se comprueba día a día, la aplicación no ha sido eficiente. Por ello, aportes de organismos autónomos como la Defensoría del Pueblo, que analizan desde afuera el fenómeno, se vuelven especialmente relevantes en la lucha contra este flagelo.

De los dieciséis planes sectoriales anticorrupción supervisados,⁴⁶ la mayoría de ministerios estableció como buenas prácticas las coordinaciones interinstitucionales, el registro de las recomendaciones de los informes de auditoría formulados por los órganos de control, y las campañas o eventos en temas de fortalecimiento de capacidades.

1.1. Coordinación y cooperación entre entidades

El carácter global del fenómeno de la corrupción exige adoptar estrategias y acciones encaminadas a prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción con mayor eficacia. La corrupción es un fenómeno transversal y complejo, que exige de las entidades una labor de coordinación y cooperación efectiva, y desarrollar políticas preventivas que sean más eficientes en la lucha contra este flagelo.

La actividad de coordinación y/o cooperación entre entidades se encuentra contemplada en el objetivo N° 1 del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, referido a la “Articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción”, el cual comprende la estrategia de “Propiciar mecanismos de coordinación e intercambio de información entre las entidades que ejercen funciones de prevención, investigación y sanción de la corrupción”.

De los dieciséis ministerios supervisados, la mitad ha consignado esta práctica en sus planes sectoriales anticorrupción: Energía y Minas, Justicia y Derechos Hu-

[45] Aprobada mediante Decreto Supremo N° 046-2013-PCM, publicado el 23 de abril del 2013.

[46] El único ministerio que no establece objetivos sino categorías en su plan sectorial es el de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Este adopta el eje temático fortalecimiento institucional en las categorías “Control Interno”, y “Articulación y Coordinación Interinstitucional para la Lucha Contra la Corrupción”, conforme se advierte de su Plan de Lucha contra la Corrupción 2013-2016, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 229-2013-VIVIENDA, publicado el 16 de setiembre del 2013.

manos, Salud, Producción, Educación, Economía y Finanzas, Trabajo y Promoción del Empleo, y Vivienda, Construcción y Saneamiento. Tres ministerios, aunque no la contemplan, realizan acciones de coordinación con otras instituciones: Ambiente, Desarrollo e Inclusión Social, e Interior.

Precisamente, entre las acciones orientadas a mejorar la coordinación se encuentran la suscripción de convenios interinstitucionales, la actualización de los convenios de cooperación, reuniones o visitas de trabajo entre las entidades públicas, y actividades o programas de capacitación en temas anticorrupción. Uno de los ministerios que ha adoptado esta buena práctica en su plan sectorial es el Ministerio de Energía y Minas (Minem), en la acción referida a elaborar y actualizar convenios de cooperación interinstitucional con organismos públicos involucrados en la materia, a fin de unificar esfuerzos en la lucha contra la corrupción a través del cruce de información.⁴⁷ Este sector precisó que el Ministerio Público y el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico suscribieron un convenio de cooperación interinstitucional, donde el Ministerio Público se comprometía a brindar un programa de capacitación al personal del Instituto sobre los delitos contra la administración pública y la fe pública.⁴⁸

Igualmente, el Ministerio de Educación (Minedu) recogió en su plan sectorial anticorrupción, acciones vinculadas con esta buena práctica, donde destacan las siguientes: i) propiciar la incorporación de temas anticorrupción en la Agenda de la Comisión de Gestión Intergubernamental en Educación; ii) realizar el seguimiento a la implementación de los planes institucionales anticorrupción aprobados por las direcciones regionales de educación (DIREs) o la que haga sus veces; y iii) brindar asistencia técnica en la elaboración de planes institucionales anticorrupción de las DIREs o la que haga sus veces.⁴⁹

El Minedu realizó coordinaciones con las DIREs para apoyarlos en la elaboración de sus planes sectoriales, y que estén alineados a su plan sectorial anticorrupción. Así, desde el 2013 a setiembre del 2015⁵⁰ las coordinaciones se efectuaron semanalmente, a través de diversos canales como correos, oficios, llamadas telefónicas y visitas. En el 2014, las coordinaciones abarcaron las regiones de San Martín, Piura, Huancavelica, Lambayeque y Moquegua; y en el 2015, las de Ica, La Libertad, Tumbes y Puno, prosiguiendo –según su planificación– con las regiones de Lima–Provincias y el Callao. Asimismo, tu-

[47] Esta acción está ubicada en la estrategia 1.1 referida a "Propiciar mecanismos de coordinación e intercambio de información entre las entidades que ejercen funciones de prevención, investigación y sanción de la corrupción", del Plan Sectorial de Lucha Contra la Corrupción 2014–2016, aprobado por Resolución Ministerial N° 275-2014-MEM/DM, publicada el 13 de junio del 2014.

[48] El convenio de cooperación interinstitucional fue suscrito el 17 de julio del 2015, y tuvo como objetivo establecer mecanismos de colaboración que coadyuven a la prevención del delito en materia ambiental y el desarrollo de capacidades, mediante capacitaciones y asistencia técnica.

[49] Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 588-2015-MINEDU, publicada el 24 de diciembre del 2015.

[50] Fecha de remisión de la documentación por parte del Minedu.

vieron reuniones con la CAN Anticorrupción en el 2013, con la finalidad de contar con su apoyo para la implementación de acciones específicas.

Otra entidad que implementa esta buena práctica, aun cuando no se encuentra establecida en su plan sectorial anticorrupción, es el Mininter. Ha suscrito convenios y sostenido reuniones con distintas entidades, en las que se abordaron diversas temáticas de la lucha contra la corrupción. Tuvo reuniones con Proética, con el propósito de implementar progresivamente la intervención de la brigada anticorrupción conformada por ciudadanos en Migraciones. Asimismo, suscribió con la Contraloría General de la República el convenio de cooperación interinstitucional para apoyo en implementación del Sistema de Control Interno en el Sector Interior, y con la Pontificia Universidad Católica del Perú, el convenio de cooperación interinstitucional para fortalecer capacidades del personal en temas anticorrupción.

Conviene destacar como buena práctica que el Midis presentó la campaña “Saca Pecho por tu Derecho” el 19 de setiembre del 2014, con la finalidad de evitar el uso político de los programas sociales.⁵¹ La campaña se realizó en coordinación con instituciones como la Defensoría del Pueblo, el Jurado Nacional de Elecciones, Proética, Cooperación Internacional y diversas organizaciones de la sociedad civil.

1.2. Registro de los informes de auditoría formulados por los órganos de control

Un mecanismo para fortalecer a las instituciones en su lucha contra la corrupción, es que las entidades auditadas implementen un registro de las recomendaciones de los órganos de control. La implementación se dirige a superar las deficiencias de diseño y/o funcionamiento del control interno de la entidad, y a prevenir los riesgos, irregularidades y actos de corrupción. Su propósito no es solo mejorar la eficiencia de la gestión, sino también determinar responsabilidades exigibles a los funcionarios y servidores del Estado, para el consiguiente inicio de las acciones administrativas y legales correspondientes. La competencia en el proceso de implementación y seguimiento a las recomendaciones de los informes de auditoría recae en la Contraloría General de la República y los órganos de control institucional.⁵²

Una buena práctica que merece especial mención, es la adopción por parte de las entidades auditadas de un registro de todas las recomendaciones formuladas por

[51] La sede central del Midis y los programas Cuna Más, QaliWarma, Juntos, Foncodes y Pensión 65 habían implementado directivas y lineamientos para garantizar que los trabajadores del sector no utilicen recursos del Estado a favor o en contra de organizaciones políticas y candidatos.

[52] Según lo establecido en la Directiva N° 006-2016-CG/GPROD “Implementación y seguimiento a las recomendaciones derivadas de los informes de auditoría y su publicación en el Portal de Transparencia Estándar de la entidad”, aprobada por Resolución de Contraloría N° 120-2016-CG, publicada el 3 de mayo del 2016.

los órganos de control. Actualmente, las entidades auditadas no disponen de un aplicativo o registro que permita realizar el seguimiento a las recomendaciones;⁵³ solo los órganos de control cuentan con un aplicativo informático, el Sistema de Control Gubernamental (SAGU), que, entre otros, permite el registro, seguimiento y supervisión de las acciones que adoptan el titular de la entidad y los funcionarios responsables de implementar las recomendaciones. Este registro, adoptado por algunas entidades, permite que tengan un consolidado de todas las recomendaciones emitidas por los órganos de control, con el propósito de realizar un monitoreo permanente y seguimiento integral de las recomendaciones (el estado de implementación en el que se encuentran), y que puedan impulsar las acciones y las actividades necesarias para que su implementación se realice efectiva y oportunamente, con miras a contar con una gestión pública eficiente y transparente.

Al menos trece ministerios cuentan con un registro –algunos más desarrollados que otros– sobre las recomendaciones que formula el órgano de control. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) reportó que su Oficina General de Tecnología de la Información, en colaboración con su órgano de control institucional, venía desarrollando un aplicativo para la gestión y seguimiento de recomendaciones y observaciones de auditoría. El órgano encargado de centralizar la información y emitir reportes sobre cómo se implementan las recomendaciones es la Secretaría General. Para ello, cuenta con un registro de los informes emitidos por la Contraloría General de la República.

El Ministerio de Cultura reportó la implementación de un sistema de seguimiento de medidas correctivas, administrado por su Órgano de Control Institucional, que determina si una recomendación ha sido implementada o se encuentra en proceso. Se prevé que cuando el sistema esté en operación, cada área podrá hacer seguimiento directo de las recomendaciones pendientes o en proceso.

1.3. Campañas o eventos relacionados al fortalecimiento de capacidades

Este tipo de prácticas comprende la capacitación permanente del personal que labora en la entidad, con el propósito de actualizar conocimientos, habilidades y actitudes para un mejor desempeño de la función y gestión pública. En la supervisión se advirtió que la mayoría de los ministerios han realizado capacitaciones constantes. Entre los temas más recurrentes están los mecanismos de denuncia por actos de corrupción, fortalecimiento en control interno y los procedimientos disciplinarios.

[53] El aplicativo informático será implementado por la Contraloría, según lo señala la Tercera Disposición Complementaria Final de la Directiva N° 006-2016-CG/GPROD, aprobada mediante Resolución de Contraloría N° 120-2016-CG, publicada el 3 de mayo del 2016.

Uno de los ministerios que implementa esta buena práctica es el de Agricultura y Riego. Su Plan Sectorial de Lucha Contra la Corrupción 2014–2016⁵⁴ establece como acción el realizar capacitaciones y sensibilización en sanciones de actos de corrupción. De acuerdo a la información enviada, este sector reportó que se capacitó a 268 servidores públicos en temas de delitos de corrupción, procedimiento administrativo sancionador y plan sectorial anticorrupción dentro de su programa de inducción. Asimismo, efectuaron diversos eventos de difusión y orientación a los trabajadores de la entidad respecto de los mecanismos para la formulación oportuna de la denuncia de actos de corrupción. Un ejemplo de estos eventos fue la campaña de “Orientación para la Denuncia Oportuna”, bajo el lema “NO + CORRUPCIÓN” del 30 de abril del 2015, con la acción simbólica del lavado de manos con el ‘gel anticorrupción’, y la entrega de folletos que orientan la formulación de denuncias de actos de corrupción.

El Minem y el Minsa también realizaron buenas prácticas anticorrupción a través de talleres y charlas de sensibilización.

2. Fortalecimiento de los mecanismos para promover la integridad pública

El concepto de integridad está referido a las cualidades esenciales que deben tener los servidores y funcionarios públicos. Su importancia en la lucha contra la corrupción radica no solo en asegurar el comportamiento ético de los funcionarios y servidores en el ejercicio de la función pública, sino también en reforzar los valores éticos para el fortalecimiento de un Estado de derecho, en el cual las instituciones públicas están al servicio del ciudadano para el pleno disfrute de sus derechos.

La integridad pública es fomentada y guiada por instrumentos internacionales como la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que promueve principios como la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales.⁵⁵ A su vez, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción prevé que cada Estado debe garantizar la existencia de un órgano encargado de prevenir los actos de corrupción.⁵⁶

En el ámbito nacional, se han adoptado distintas medidas en concordancia con los compromisos internacionales. Una de ellas es la Ley del Código de Ética de la Función Pública (Ley N° 27815).^{57,58} A través de esta norma se promueve la integridad

[54] Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0280-2014-MINAGRI, publicada el 12 de mayo del 2014.

[55] Inciso f) del numeral 7 de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bolivia, 26–27 de junio del 2003, y respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Bolivia, 14–15 de noviembre del 2003.

[56] Artículos 6 y 8 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, aprobada por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 58/4, del 31 de octubre del 2003.

[57] Publicada el 13 de agosto del 2002.

[58] Su reglamento fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 033-2005-PCM, publicado el 19 de abril del 2005.

en la gestión pública. En ella se recoge un conjunto de preceptos constituidos por deberes, prohibiciones y principios éticos, los cuales deben guiar la actuación de los funcionarios y servidores públicos.

El eje temático *integridad pública* se ubica dentro de uno de los cuatro objetivos que contempla el Acuerdo Nacional, específicamente el objetivo “Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado”. Dentro de él, la vigésimo sexta Política Nacional establece la “Promoción de la ética y la transparencia, y erradicación de la corrupción [...]”.

En el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, este eje temático se delinea en dos estrategias del objetivo N° 2 sobre “Prevención eficaz para reducir la corrupción”. La primera es la estrategia 2.2, referida a “Implementar y fortalecer los mecanismos que garanticen la integridad pública, así como los controles que aseguren su efectividad”. La segunda es la estrategia 2.4: “Garantizar el enfoque de probidad e idoneidad en el sistema de recursos humanos de la administración pública”.

Complementariamente, en el marco del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, la Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo contiene dos acciones operativas referidas a la integridad pública, concernientes a los lineamientos y directivas que orienten la integridad y la ética en la actuación del empleado público, y a los reconocimientos públicos e incentivos a las entidades cumplidoras de estándares de integridad.

El eje temático *integridad pública* es recogido en los planes sectoriales anticorrupción de quince ministerios, y dentro de las dos estrategias antes desarrolladas, referidas a “Implementar y fortalecer los mecanismos que garanticen la integridad pública, así como los controles que aseguren su efectividad”,⁵⁹ y “Garantizar el enfoque de probidad e idoneidad en el sistema de recursos humanos de la administración pública”.^{60,61,62}

A continuación se describen aquellas medidas implementadas por los ministerios supervisados, orientadas a promover el comportamiento ético de los funcionarios y servidores públicos, a través de la prevención o disuasión de conductas que incidan negativamente.

[59] Esta estrategia es implementada por catorce ministerios. No comprende al Minsa ni al Produce.

[60] Esta estrategia es implementada por diez ministerios. No comprende al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de la Producción, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Educación, Ministerio del Interior y Ministerio de Agricultura.

[61] Dentro de los ministerios supervisados se incluye al de Vivienda, Construcción y Saneamiento, que implementa la integridad pública en las categorías “Aspectos Normativos” y “Recursos Humanos” de su Plan de Anticorrupción, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 229-2013-VIVIENDA, publicada el 16 de setiembre del 2013.

[62] El Ministerio de la Producción es la única entidad que no recoge ninguna actividad o acción relacionada a la integridad pública al interior de su institución. Planteó como actividad institucional la suscripción de compromisos por la integridad con gremios empresariales para cautelar la probidad en algunas actividades pesqueras (como parte de la estrategia 4.1 “Desarrollar una cultura anticorrupción en la sociedad”).

2.1. Conformación de grupos de trabajo u oficinas para implementar modelos de integridad

Para consolidar y fortalecer la política institucional, el Ejecutivo ha considerado como buena práctica la conformación de grupos de trabajo encargados de implementar modelos de integridad al interior de las entidades.⁶³ Uno de los ministerios que adoptó esta buena práctica para el fomento de la ética es el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Conformó el grupo de trabajo “Equipo Líder encargado de la Implementación del Modelo de Integridad Institucional (MII) en el MINJUS”.^{64,65} Este modelo implica la implantación de una cultura organizacional, basada en el ejercicio ético de los trabajadores y en procedimientos para atenuar la ineficiencia funcional y los actos de corrupción. El equipo elaboró el proyecto del Código de Comportamiento Ético del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, aprobado por el titular de la entidad.⁶⁶

De otro lado, al interior de algunas instituciones existen oficinas encargadas de implementar actividades de promoción sobre temas de respeto, valores institucionales y cumplimiento de los principios y deberes del Código de Ética de la Función Pública. El Minedu cuenta con una oficina encargada de promover la integridad pública, la “Oficina General de Transparencia, Ética Pública y Anticorrupción”.⁶⁷ Por su parte, el Ministerio del Interior (Mininter) implementó la oficina “Unidad de Ética, Transparencia y Anticorrupción”. Entre sus funciones tiene el proponer, ejecutar y evaluar las políticas sectoriales en temas de ética, transparencia y anticorrupción; proponer normas y cambios organizacionales para fortalecer la política anticorrupción; formular políticas específicas y proponer los lineamientos y directivas para la correcta implementación de un sistema de control previo, eficaz y eficiente en el sector.

El Mininter también conformó la Comisión de Fortalecimiento Ético y Lucha Contra la Corrupción de la Oficina Nacional de Gobierno Interior, como parte de una acción en el marco de la Estrategia de Integridad Pública de su Plan de Lucha Contra la Corrupción 2014–2016. Su objetivo es proponer políticas de corto, mediano y largo plazo dirigidas a prevenir eficazmente los actos de corrupción.⁶⁸

[63] Directiva N° 001-2009-PCM/SGP “Reconocimiento a las Prácticas de Buen Gobierno a las Entidades del Poder Ejecutivo”, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 195-2012-PCM, publicada el 8 de agosto del 2012.

[64] Resolución Ministerial N° 0105-2014-JUS, publicada el 5 de marzo del 2014.

[65] En el marco de la acción “Implementación del modelo de integridad institucional” de la estrategia 2.2 del Plan Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos N° 2013-2016, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0260-2013-JUS, publicada el 15 de noviembre del 2013.

[66] Resolución Ministerial N° 0151-2014-JUS, publicada el 24 de mayo del 2014.

[67] Artículo 99° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU, publicado el 31 de enero del 2015.

[68] Artículos 1° y 2° de la Resolución Jefatural N° 0563-2014-ONAGI-J, publicada el 30 de octubre del 2014.

2.2. Elaboración de códigos o manuales de ética

Algunas entidades han adoptado como política institucional la emisión de manuales, directivas o códigos de comportamiento ético, con el propósito de desarrollar e implementar un modelo de integridad institucional. Estos instrumentos desarrollan y complementan las disposiciones referidas a principios, deberes y prohibiciones éticas, así como los incentivos, sanciones y procedimientos contenidos en la Ley del Código de Ética de la Función Pública.

Al menos seis ministerios se rigen por las disposiciones generales de la Ley del Código de Ética de la Función Pública,⁶⁹ mientras que diez ministerios han aprobado sus propios instrumentos.⁷⁰ En ellos recogen principios, deberes y prohibiciones éticas adicionales a los contenidos en la Ley. También presentan procedimientos para denunciar infracciones al Código de Ética, precisando los requisitos y las medidas de protección al denunciante, entre otras disposiciones.

Algunas instituciones que han implementado como buena práctica la emisión de sus propios Códigos de Ética son el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Salud.

El “Manual de Ética del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo”⁷¹ plantea normas básicas sobre valores institucionales, deberes, prohibiciones y principios éticos. Incorpora el principio de compromiso y los deberes de vocación de servicio, integración, representación institucional y comunidad, responsabilidad social y medio ambiente, además del reconocimiento e incentivos del comportamiento ético del personal que contribuya a implementar acciones de ética y transparencia.⁷²

El Ministerio de Cultura emitió el “Código de Ética de la Función Pública”.⁷³ En él se establecen lineamientos para el debido cumplimiento de las normas éticas, y se regula el proceso administrativo disciplinario, las facultades de la comisión para investigar procesos administrativos, el inicio del proceso administrativo disciplinario, la presentación de descargos, la imposición de sanciones, los mecanismos de protección al denunciante, entre otros. También recoge los incentivos y estímulos dirigidos a sus empleados.

El Ministerio de Salud cuenta con la “Directiva para la implementación de los principios, deberes y prohibiciones éticas en el Ministerio de Salud”.⁷⁴

[69] Entre los ministerios que se remiten a las normas generales del Código de Ética de la Función Pública tenemos al Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Educación, Ministerio del Interior, Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, y Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

[70] Los ministerios que cuentan con sus propios códigos de ética son: Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Salud, Ministerio de la Producción, Ministerio de Cultura, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social, Ministerio de Trabajo y Ministerio de Transportes.

[71] Aprobado por Resolución Ministerial N° 342-2013-MINCETUR, publicada el 18 de diciembre del 2013.

[72] Estos reconocimientos y estímulos que se otorgan al personal del Ministerio son: a) acto público de reconocimiento, y b) felicitación escrita por parte de la Secretaría General.

[73] Ver el siguiente enlace: <http://www.cultura.gob.pe/sites/default/files/pagbasica/tablaarchivos/11/codigodeetica.pdf> (fecha de visualización: 21 de marzo del 2016).

[74] Directiva Administrativa N° 195-MINSA/DST-OGGRH-V.01, aprobada por Resolución Ministerial N° 300-2013/MINSA, publicada el 24 de mayo del 2013.

2.3. Compromiso de desempeño ético

Algunas entidades han incorporado la exigencia a sus trabajadores de manifestar su compromiso de respetar la Ley del Código de Ética y la normativa interna de cada entidad. El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, por ejemplo, adopta esta buena práctica dentro de su Plan Anticorrupción,⁷⁵ incorporando una cláusula en los contratos de personal. La Oficina de Personal es la responsable de distribuir a cada trabajador un ejemplar de la Ley del Código de Ética, el Reglamento y el Manual de Ética.⁷⁶

2.4. Reconocimiento y/o estímulos del comportamiento ético

Uno de los mecanismos para promover la integridad pública es la formulación de directivas y actividades de reconocimiento y/o estímulos del comportamiento ético.⁷⁷ El propósito es incidir positivamente en el comportamiento de los trabajadores, premiándose e incentivándose toda conducta ética.

No son muchos los sectores que cuentan con directivas, o implementan actividades de reconocimiento e incentivos del comportamiento ético del personal.⁷⁸ Entre estos se puede mencionar al Midis, al Ministerio de Agricultura y al Ministerio del Ambiente (Minam).

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social aprobó la Directiva “Incentivos y Estímulos para el cumplimiento del Código de Ética de la Función Pública en el MIDIS”,⁷⁹ que comprende la felicitación escrita, la capacitación técnica y/o profesional y el reconocimiento público como incentivos y estímulos por el cumplimiento del Código de Ética.⁸⁰ El programa social QaliWarma, adscrito al ministerio, cuenta con una directiva que persigue el mismo propósito.⁸¹

El Ministerio de Agricultura promovió el II Concurso de Buenas Prácticas Públicas,⁸² con el objetivo de impulsar la participación activa del personal de las diferentes áreas y unidades de la entidad.⁸³

[75] Plan Anticorrupción del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo 2014–2015, aprobado por Resolución Ministerial N° 326-2014-MINCETUR, publicada el 17 de noviembre del 2014.

[76] Segunda disposición final del Manual de Ética del Mincetur.

[77] Estas directivas desarrollan los incentivos y estímulos contemplados en el Reglamento de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 033-2005-PCM, publicado el 19 de abril del 2005.

[78] Entre los ministerios que han adoptado esta buena práctica están el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Educación.

[79] Directiva N° 03-2012-MIDIS, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 125-2012-MIDIS, publicada el 18 de julio del 2012.

[80] Artículo 7.2.2 de la Directiva N° 03-2012-MIDIS.

[81] Directiva N° 006-PNAEQEW-UA, aprobada mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 4897-2015-MIDIS/PNAEQW del 16 de setiembre del 2015. Ver el siguiente enlace: <ftp://ftpqw.qw.gob.pe/RD2015/4897-2015-MIDIS-PNAEQW.pdf> (fecha de visualización: 23 de marzo del 2016).

[82] Entre el 16 de noviembre y el 4 de diciembre del 2015.

[83] La premiación se realizó el 19 de enero del 2016. El ganador en la categoría “principio de probidad” fue la Dirección General de Asuntos Ambientales; y en la categoría “principio de idoneidad”, la Oficina General de Recursos Humanos.

El Minam realizó un concurso vía correo electrónico institucional denominado “Concurso ÉticaAmbiente”. Las preguntas referidas al Código de Ética eran enviadas al personal de la entidad, para que seleccionen la respuesta correcta entre las alternativas planteadas. Además, desde el año 2013⁸⁴ se implementó como buena práctica el concurso denominado “La Trivia de ÉticaAmbiente”, con el objetivo de interiorizar en el personal los principios, deberes y prohibiciones reguladas en las normas éticas.

2.5. Capacitaciones y actividades de prevención de actos de corrupción

Las capacitaciones y actividades en materia anticorrupción tienen la finalidad de orientar y educar acerca de los principios y valores éticos al personal de la entidad. De esta manera, tendrán claridad respecto de qué conductas deben seguir y cuáles deben evitar en el ejercicio de sus funciones. Mientras mayor sean el tiempo y los recursos destinados a esta buena práctica, mayor será el conocimiento práctico y las habilidades que acumulen para solucionar eficazmente las dificultades que se presenten en el cumplimiento de sus obligaciones.

La mayoría de los ministerios supervisados ha realizado capacitaciones, talleres de sensibilización, eventos o charlas sobre valores, principios o normas éticas.⁸⁵ Algunos los hicieron en el marco de sus planes sectoriales anticorrupción; otros, aun cuando no estaba dispuesto en su plan sectorial.

El Minsa ha recogido en su Plan de Lucha Contra la Corrupción 2015–2016⁸⁶ las siguientes acciones: i) capacitar en materia de ética, responsabilidad y lucha contra la corrupción en la función pública; ii) realizar concursos de promoción de la ética en la función pública; y iii) realizar un Congreso Internacional de lucha contra la corrupción. Entre 2014 y 2015 realizó dieciocho capacitaciones referidas a la Ley del Código de Ética, al Plan de Lucha Contra la Corrupción y temas de integridad y transparencia.⁸⁷ También organizó el I Congreso Internacional “Gestión con Transparencia en el sector Salud”,⁸⁸ donde se abordaron temas relacionados a transparencia y corrupción en la gestión pública, y además se difundió un diagnóstico de la corrupción en el sistema de salud administrado por el Minsa.

[84] Según Resolución N° 071-2014-MINAM, del 16 de octubre del 2014. Ver enlace: <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2014/10/RSG-N%C2%B0-071-2014-MINAM.pdf> (fecha de visualización: 23 de marzo del 2016).

[85] Si bien el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Vivienda no establecen en sus planes sectoriales acciones o actividades relacionadas a capacitaciones, han realizado charlas al respecto.

[86] Aprobado por Resolución Ministerial N° 154-2015/MINSA, publicada el fecha 13 de marzo del 2015.

[87] El promedio de asistentes fue de 50 personas. Cada evento tuvo una duración aproximada de 90 minutos.

[88] Se realizó los días 3 y 4 noviembre del 2015.

El MEF también ha comprendido dentro de su Plan Sectorial Anticorrupción 2015⁸⁹ acciones vinculadas al desarrollo de capacidades del personal. Propone: i) desarrollar actividades de capacitación en ética y transparencia en la conducta personal; ii) promover, difundir y desarrollar eventos en el tema de ética en la función pública; iii) difundir por medios impresos e intranet información sobre los valores y principios que rigen la ética de trabajo en el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe); y iv) realizar talleres de sensibilización. Se realizaron treinta jornadas de capacitación en temas de ética, transparencia y lucha contra la corrupción entre los años 2014 y 2015.⁹⁰ Además, se dictaron nueve charlas de inducción referidas a la difusión de los valores del Código de Ética y la función pública.⁹¹

El Mininter dispuso en su Plan Anticorrupción⁹² implementar talleres, campañas y conferencias de sensibilización con entrega de materiales del Código de Ética y de los delitos contra la administración pública en aplicación del Nuevo Código Procesal Penal, entre otras temáticas; y difundir y capacitar sobre las normas disciplinarias de la Policía Nacional del Perú.⁹³ Entre los años 2014 y 2015 realizó quince capacitaciones y organizó dos eventos: el “Encuentro Internacional de Control Interno” y la Gran Bicicleada Institucional “Manéjate con Transparencia”.

En el marco del Plan de Lucha Contra la Corrupción del sector Interior, la Inspectoría General del sector Interior, en alianza con la Oficina General de Recursos Humanos, organizó el taller “Código de Ética en la Gestión Pública”.⁹⁴ Por su parte, la Unidad de Ética, Transparencia y Anticorrupción de dicha Inspectoría, en el marco del “Programa de Fortalecimiento de Capacidades y Competencias de los Alumnos de la PNP”, desarrolló la charla “La función de la PNP como operador de justicia en el Perú: Ética, Probidad y Transparencia como base de su gestión”. La finalidad fue explicar a los jóvenes integrantes de las escuelas de la PNP la importancia de la ética, probidad y transparencia en el ámbito judicial y policial.⁹⁵

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos incorporó en su estrategia de integridad pública de su Plan Anticorrupción⁹⁶ las siguientes acciones: i) desarrollar un

[89] Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 023-2015-EF, publicada el 20 de enero del 2015.

[90] El promedio de asistentes fue de 25 a 30 personas. Cada evento tuvo una duración aproximada de dos a tres horas.

[91] El promedio de asistentes fue de 30 personas. Cada evento tuvo una duración aproximada de 90 minutos.

[92] Plan de Lucha contra la Corrupción 2014-2016, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0963-2014-INDGFF, publicada el 18 de setiembre del 2014.

[93] Actividades 1.1.7 y 1.1.9 de la estrategia 1.1 sobre “Implementar y fortalecer los mecanismos que garanticen la Integridad Pública, así como los controles que aseguren su efectividad”, comprendidas en su Plan Anticorrupción.

[94] El evento se realizó el 5 de febrero del 2015 con la participación de 31 personas. Se realizó en el marco de su “Programa de Fortalecimiento de Capacidades y Competencias de Funcionarios y Personal Civil del Sector Interior”, según Informe N° 000008-2015/INUETAIG, de fecha 11 de febrero del 2015.

[95] En coordinación con la Escuela Técnica de Trujillo. El evento se realizó el 28 de agosto del 2015 con la participación de 124 personas, según Informe N° 000004-2015-IN-JETA-IG-PCC de fecha 2 de setiembre del 2015.

[96] Plan Anticorrupción 2013-2016, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0260-2013-JUS, publicada el 15 de noviembre del 2013.

programa de formación articulado sobre integridad pública dirigido a los funcionarios del sector que permita mejorar y publicitar las buenas prácticas en el ejercicio de la función; y ii) elaborar y difundir guías de promoción de la integridad y ética en el servicio público. Para tales fines, realizó treinta talleres denominados “Jueves de ética e integridad”⁹⁷ y seis actividades de sensibilización y socialización de ética.⁹⁸

También recoge esta buena práctica el Midis a través del planteamiento de la acción “desarrollar las capacidades del personal en ética pública”.⁹⁹ Entre los años 2014 y 2015 llevó a cabo cuatro capacitaciones en temas de ética pública.¹⁰⁰ El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres–Juntos, también adscrito al Midis, desarrolló una encuesta virtual para determinar la percepción del personal en relación al impacto de la corrupción en la administración pública y su conocimiento sobre el Código de Ética.¹⁰¹ El resultado determinó que solo el 35% de los encuestados había leído completamente el Código de Ética, que el 49% solo lo conocía superficialmente, y que el 5% no sabía de su existencia.

Finalmente, el Minedu es la única entidad que cuenta con un módulo de capacitación virtual, a través del cual imparte temas de ética y responsabilidad en la función pública, ética aplicada a la función pública y el fenómeno de la corrupción y su prevención en la gestión pública.

3. Promoción de la transparencia y acceso a la información pública

La transparencia es un principio de la administración pública propia de regímenes democráticos, que se sustenta en entregar al dominio público las acciones gubernamentales, mediante la publicidad y distintos medios de información físicos y virtuales. Es una muestra ética hacia la ciudadanía, a quien se debe el Estado y los gobiernos que los representan, y conjuntamente sustenta el derecho ciudadano de acceso a la información pública. Todo ciudadano puede solicitar a la administración estatal, sin expresión de causa, la información pública que requiera, y obtenerla en un plazo razonable,¹⁰² en tanto no sea reservada, confidencial o secreta, según la clasificación que prevé la ley de la materia.

[97] Entre los años 2014 y 2015. La duración de cada evento fue de aproximadamente 4 horas. En total, se capacitó a 978 funcionarios y servidores públicos.

[98] La duración de cada evento fue de aproximadamente dos horas.

[99] Forma parte de la estrategia 2.4, “garantizar el enfoque de probidad e idoneidad en el sistema de recursos humanos de la administración pública”, de su Plan Anticorrupción 2015 (aprobado mediante Resolución Ministerial N° 061-2016-MIDIS, publicada el 31 de marzo del 2016).

[100] Las capacitaciones se realizaron en la sede central, con la participación de 354 empleados públicos. Cada evento tuvo una duración aproximada de 4 horas.

[101] La encuesta se realizó entre el 27 de octubre y el 21 de noviembre, con la participación de 426 servidores de la sede central y 17 de las unidades territoriales. Informe N° 054-2014-MIDIS/PNADP-UA del 24 de noviembre del 2014.

[102] Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 1797-2002-HD/TC, del 29 de enero del 2003, f.j. 7

La transparencia, sea activa o pasiva, posibilita además el ejercicio de otros derechos fundamentales relacionados a la participación ciudadana y la utilización de los instrumentos de control o vigilancia social, como la rendición de cuentas; contribuye a formar una opinión pública libre e informada; y a promover una administración estatal íntegra, eficiente y eficaz. Por todo ello, este componente es imprescindible para cualquier política preventiva anticorrupción.

La transparencia y el acceso a la información pública tienen por supuesto su correlato en obligaciones y compromisos asumidos por el Estado, en mérito de una serie de instrumentos internacionales suscritos por el Perú y la formalización, en sede interna, de políticas públicas gubernamentales. La Carta Democrática Interamericana,¹⁰³ por ejemplo, concibe la transparencia como un compromiso del Estado y un componente fundamental para el ejercicio de la democracia, junto con la probidad, el respeto de los derechos sociales, y la libertad de expresión y de prensa. De igual modo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción¹⁰⁴ prescribe como una finalidad que los Estados promuevan y fortalezcan medidas para prevenir y combatir eficazmente la corrupción, remarcando en el ámbito de la transparencia, la necesidad de adoptar sistemas y políticas destinadas a promoverla.

En nuestro ordenamiento constitucional, el derecho de acceso a la información pública se halla en el numeral 5 del artículo 2º de nuestra Constitución.¹⁰⁵ Si bien la transparencia, como principio, no figura expresamente en el texto constitucional, puede alegarse válidamente su reconocimiento en la Carta Fundamental en razón del “principio de buena administración”, que el Tribunal Constitucional reconoce en el artículo 39º.¹⁰⁶ La transparencia es una característica fundamental de toda buena administración.

El Tribunal Constitucional, interpretando estos preceptos, ha señalado con acierto que cuanto más transparente sea la gestión pública estaremos frente a administraciones más responsables y más comprometidas con los fines públicos; y que el secreto, por lo general, incentiva prácticas en defensa de intereses de grupos o individuales, pero que no necesariamente incentiva fines públicos.¹⁰⁷

[103] Artículo 4º de la Carta Democrática Interamericana aprobada por la Asamblea General de la OEA el 11 de setiembre del 2001 en el vigésimo octavo Período Extraordinario de Sesiones celebrado en Lima, Perú.

[104] Numeral 4 del artículo 7º de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

[105] El artículo 2.- Toda persona tiene derecho: (...) 5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional. El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del Juez, del Fiscal de la Nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado.

[106] Sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2011-PV/TC, FJ 15 y ss.

[107] Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 00565-2010-PHD/TC-Ica, del 5 de setiembre del 2010, f.j. 5 y 6. En la misma línea podemos encontrar la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 02814-2008-PHD/TC-Lambayeque, del 25 de mayo del 2010. Esta misma sentencia pone de relieve que el principio de transparencia resulta necesario también para hacer efectivo el principio de responsabilidad (rendición de cuentas) de la administración pública, f.j. 6.

Por todo ello, está más que acreditada la importancia de este eje temático en el marco del Estado Constitucional de Derecho. Su presencia en el marco normativo nacional y en las políticas de modernización trazadas son fiel reflejo de ello.

En el marco de la modernización en la gestión pública, el Estado, mediante la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado,¹⁰⁸ declaró en proceso de modernización sus distintas entidades, organizaciones y procedimientos. Uno de sus objetivos se refiere a alcanzar un Estado transparente en su gestión,¹⁰⁹ y una de sus principales acciones se relaciona con la transparencia en la gestión pública,¹¹⁰ como canal o mecanismo que permite a la ciudadanía el control de las acciones del Estado y medir el desempeño institucional. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806)¹¹¹ y su Reglamento¹¹² promueven la transparencia del Estado, amén de regular el derecho fundamental del acceso a la información pública.¹¹³

En el ámbito de la política pública nacional, el eje temático *transparencia y acceso a la información pública* se ubica dentro de uno de los cuatro objetivos que contempla el Acuerdo Nacional, específicamente, en el objetivo “Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado”; y dentro de este, en la vigésimo sexta y en la vigésimo novena Política Nacional, que delinear la transparencia y el acceso a la información pública como políticas de Estado. Estas políticas buscan garantizar la promoción de la ética y la transparencia, el compromiso de velar por el desempeño responsable y transparente de la función pública, así como el derecho de los ciudadanos a solicitar y recibir información, a la par de la obligación estatal de brindarla.

Finalizando, está el actual Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, donde resalta este eje temático en la estrategia del objetivo N° 2 sobre “Prevención eficaz para reducir la corrupción”. Dicha estrategia se refiere a “asegurar la transparencia y acceso a la información en la administración pública”, la cual contiene cinco acciones: a) mejorar el marco normativo; b) consolidar el marco institucional sobre transparencia y acceso a la información pública; c) desarrollar un mecanismo informático para el registro y seguimiento de las solicitudes de acceso a la información pública; d) implementar sistemas de gestión de archivos de información pública en todas las

[108] Ley N° 27658 publicada el 30 de enero del 2002.

[109] Numeral d) del artículo 4° de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley N° 27658).

[110] Inciso f) del artículo 5° de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Ley N° 27658).

[111] Publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de agosto del 2002. Hoy rige en un Texto Único Ordenado (D.S. N° 043-2003-PCM).

[112] Aprobado mediante el Decreto Supremo N° 072-2003-PCM y modificado mediante el Decreto Supremo N° 070-2013-PCM publicado el 14 de junio del 2013.

[113] A lo mismo apuntan otras normas como el Decreto Supremo N° 063-2010-PCM, publicado en el diario oficial El Peruano con fecha 3 de junio del 2010, en virtud del cual se aprueba la implementación del portal de transparencia estándar en las entidades públicas y los formatos estándares con información obligatoria a difundir, incluido el registro y su actualización.

entidades, priorizando el uso de las tecnologías de la información y comunicación; y e) mejorar las capacidades de los funcionarios públicos en relación a los procedimientos de transparencia y acceso a la información.

Por último está la Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo, la cual, en base al Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, establece como acción operativa la consolidación de un Estado transparente y libre de la cultura del secreto, que plantee las reformas legales e institucionales que sean necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo de las normas de transparencia y la sanción oportuna ante su transgresión.¹¹⁴

En el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, el eje temático transparencia y acceso a la información pública es recogido en los planes sectoriales anticorrupción de los dieciséis ministerios supervisados.¹¹⁵ La mayoría establecieron acciones o actividades referidas al cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública. Otros, junto con estas medidas, implementaron acciones específicas que van más allá de las obligaciones legales, como oficinas encargadas de temas de transparencia, la capacitación de funcionarios y servidores públicos.

A continuación abordamos las acciones y buenas prácticas relevantes desarrolladas por los ministerios supervisados.

3.1. Directivas internas que regulan la transparencia y acceso a la información pública

Un hallazgo interesante es la emisión de directivas internas que regulan el procedimiento de atención de solicitudes de acceso a la información pública, de tal forma que les permita organizarse internamente para atender las solicitudes de manera eficiente y oportuna, aun cuando no exista obligación legal. Esta buena práctica es mucho más frecuente en los ministerios (en un 83%) que en el resto de entidades públicas, conforme se advierte en el Documento Defensorial del año 2015.¹¹⁶

Al menos once ministerios cuentan con directivas internas que regulan la transparencia y acceso a la información pública,¹¹⁷ y otros solo han recogido disposiciones

[114] Numeral 2.3. del artículo 2º sobre acciones de la Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo del Decreto Supremo N° 046-2013-PCM, publicado el 23 de abril del 2013.

[115] Se incluye entre estos al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, no obstante que el eje temático no está recogido autónomamente en su plan, pero sí en las categorías: "Aspectos Normativos", y "Gestión y Administración".

[116] De acuerdo al diagnóstico del nivel de implementación y cumplimiento de las nuevas obligaciones incorporadas en la normativa de transparencia, en cuanto a la emisión de directivas, el 41% de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana, el 35% de los gobiernos regionales y el 27% de municipalidades provinciales cuentan con estos lineamientos internos. Adjuntía en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo. (2015). Documento "Supervisión del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública". Lima, p. 83.

[117] Entre estos ministerios se encuentran el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Educación, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social, el Ministerio de Transportes y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

generales sobre la materia, sin entrar en detalle sobre los procedimientos.¹¹⁸ Los que son más profusos en la regulación, contemplan el trámite a seguir por parte de los solicitantes –personas naturales o jurídicas– y de los funcionarios o servidores públicos; fijan disposiciones de obligatorio cumplimiento que deberán observar sus diversos órganos, dependencias o instancias para una oportuna y eficiente atención de solicitudes de acceso a la información pública; fijan las responsabilidades por incumplimiento de la obligación de entrega de información; entre otras disposiciones.

Uno de los ministerios que ha emitido este tipo de regulación exhaustiva es el Ministerio de Transporte. Esta entidad, mediante la “Directiva sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Ministerio de Transporte y Comunicaciones” (Directiva N° 001-2009-MTC/01),¹¹⁹ establece una lista enunciativa de la información pública que podrá ser brindada a los solicitantes; los medios para brindar y solicitar información; el acceso a través del portal de transparencia; el medio por el cual se podrá solicitar la información; el procedimiento y flujograma de la solicitud de acceso a la información; los requisitos para el acceso directo a la información pública; el costo de reproducción y carácter de solicitud atendida; la clasificación y plazos para atender el requerimiento de información; los supuestos del recurso de apelación y su procedimiento; y las responsabilidades de los funcionarios y coordinadores.

Otro ministerio que adopta esta buena práctica es el MEF. Esta entidad cuenta con los “Lineamientos para la atención de solicitudes de acceso a la información pública en el Ministerio de Economía y Finanzas” (Directiva N° 003-2013-EF/41.02),¹²⁰ la que establece disposiciones para regular un archivo sistematizado como base de datos donde se registre la información relacionada a las solicitudes de acceso a la información; el contar con un coordinador responsable de reunir y suministrar oportunamente la información solicitada; el contar con una ventanilla informativa a cargo de la Oficina de Atención al Usuario, Trámite Documentario y Archivo, que brinde orientación acerca del procedimiento de atención de las solicitudes de acceso a la información pública. También regula el rol que debe cumplir el funcionario responsable de entregar la información, y del que debe efectuar el seguimiento del trámite de atención de las solicitudes de información, los medios de entrega de la misma (físicos, digitales, magnéticos u otros), y los supuestos en los que cabe el recurso de apelación (y su procedimiento).

El Ministerio de Justicia emitió los “Lineamientos para la atención de solicitudes de acceso a la información pública en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos”

[118] Entre los que se encuentran los ministerios del Ambiente, de Salud y de Desarrollo e Inclusión Social.

[119] Resolución Ministerial N° 201-2009-MTC/01, publicada el 27 de febrero del 2009.

[120] Resolución Ministerial N° 358-2013-EF/41, publicada el 13 de diciembre del 2013.

(Directiva N° 02-2015-JUS-OGA).¹²¹ Establecen, entre otras disposiciones, las obligaciones del funcionario responsable de entregar la información; las obligaciones de los titulares de las unidades poseedoras de la información; la orientación sobre solicitudes y procedimiento de acceso a la información pública a través de la Oficina de Administración Documentaria y Archivo; y los lineamientos para la clasificación y desclasificación de los documentos.

Algunos ministerios han implementado en sus planes sectoriales anticorrupción, acciones referidas al mejoramiento del marco normativo sobre transparencia y acceso a la información. Uno de ellos es el Ministerio de Salud, que estableció en su Plan de Lucha contra la Corrupción 2015–2016¹²² acciones institucionales como la aprobación de la Directiva “Lineamientos de Política de Seguridad de la Información del Ministerio de Salud”, y la aprobación de la Directiva de Transparencia de Donaciones Nacionales e Internacionales recibidas y otorgadas al ministerio. Asimismo, el Minedu, en su Plan Institucional Anticorrupción del Ministerio de Educación 2015–2016¹²³, adoptó como acción “elaborar un documento normativo en tema de datos abiertos para el Minedu”.

3.2. Canales virtuales para solicitar información pública

Aparte de la modalidad presencial para solicitar información pública, las entidades han implementado y ponen a disposición de los ciudadanos otros mecanismos para el efectivo ejercicio de este derecho. Uno de esos mecanismos son los canales virtuales, los cuales son habilitados en sus respectivos portales institucionales como una herramienta sencilla que les permite a los ciudadanos solicitar información mediante un formulario o solicitud electrónica. A su vez, facilita a los funcionarios responsables el cumplimiento de la atención de las solicitudes de acceso a la información, bajo los principios de transparencia, máxima divulgación y publicidad.

La mayoría de los ministerios supervisados han establecido esta buena práctica como mecanismo para atender solicitudes de acceso a la información pública.¹²⁴ Entre ellos, el Minam, conforme al numeral 6.1 de las “Normas que regulan la atención de solicitudes de acceso a la información pública y el contenido del portal de transparencia

[121] Resolución de Secretaría General N° 0012-2015-JUS, publicada el 17 de febrero del 2015.

[122] Aprobada por Resolución Ministerial N° 154-2015/MINSA, publicada el 13 de marzo del 2015.

[123] Aprobado por Resolución Ministerial N° 588-2015-MINEDU, publicada el 24 de diciembre del 2015.

[124] Entre estos se encuentran el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Ambiente, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social, y el Ministerio de Transportes. Es importante destacar que conforme a la revisión a los portales web de 112 entidades públicas, realizada por la Defensoría del Pueblo en relación a la presentación de solicitudes a través de la página web, se identificó que esta buena práctica era adoptada por el 58% de los ministerios supervisados, el 40% a los gobiernos regionales, y el 12% de las municipalidades distritales de Lima Metropolitana. Adjuntía en Asuntos Constitucionales, Defensoría del Pueblo. (2015). Documento “Supervisión del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”. Lima, p.85. Ver link: <http://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=8#>.

estándar del Ministerio del Ambiente” (Directiva N° 07-2014-MINAM/SG),¹²⁵ establece el procedimiento de atención de la solicitud de acceso a la información pública, en el que se precisa que cualquier persona podrá llenar el formato de solicitud en forma virtual ingresando al portal web institucional de la entidad.¹²⁶

Otro ministerio que ha adoptado esta buena práctica es el Ministerio de Salud, que en su Directiva Administrativa N° 070-MINSA/OGC-V.01 denominada “Directiva que establece el procedimiento de atención de solicitudes sobre acceso a la información pública”,¹²⁷ regula que las solicitudes de información pública podrán ser presentadas a través del Portal de Transparencia de la Entidad, utilizando el formato previamente aprobado y el “Sistema de Atención de solicitudes de acceso a la información pública vía internet del Ministerio de Salud”.¹²⁸

3.3. Oficinas u áreas encargadas de atender y orientar en temas de transparencia y acceso a la información pública

Toda entidad tiene la obligación de designar a un funcionario responsable de entregar la información relativa a la transparencia y acceso a la información pública,¹²⁹ exigencia que no implica la creación de un área o la designación de un funcionario público que se encargue de absolver consultas u orientar a los ciudadanos en cuanto a procedimientos, requisitos, etcétera. Algunos ministerios, sin embargo, han implementado oficinas u áreas encargadas de atención en temas de transparencia y acceso a la información pública, como el sector Justicia, que en sus “Lineamientos para la atención de solicitudes de acceso a la información pública en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos” (Directiva N° 02-2015-JUS-OGA)¹³⁰ dispone que la Oficina de Administración Documentaria y Archivo se encarga de brindar orientación acerca del procedimiento de atención de las solicitudes de acceso a la información pública presentadas por medios escritos.

Esta buena práctica también es acogida por el Ministerio de Salud, que mediante la “Directiva que establece el procedimiento de atención de solicitudes sobre acceso a la información pública” (Directiva Administrativa N° 070-MINSA/OGC-V.01 denominada)¹³¹ señala que la Oficina General de Transparencia y Trámite Documentario es la

[125] Resolución de Secretaría General N° 057-2014-MINAM, publicada el 18 de agosto del 2014.

[126] Ingresando al portal web: www.minam.gob.pe.

[127] Resolución Ministerial N° 825-2005/MINSA, publicada el 2 de octubre del 2005.

[128] Ingresando al enlace: <http://www.minsa.gob.pe/portada/transparencia/solicitud/> (fecha de visualización el 20 de abril de 2016). Asimismo, ver la Directiva Administrativa N° 115-MINSA/DST-V.01 “Directiva que regula el procedimiento para la utilización del sistema de atención de solicitudes de acceso a la información pública vía Internet del Ministerio de Salud”. Resolución Ministerial N° 538-2007/MINSA del 26 de junio del 2007.

[129] Artículo 3° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y artículo 3° de su Reglamento.

[130] Resolución de Secretaría General N° 0012-2015-JUS, publicada el 17 de febrero del 2015.

[131] Resolución Ministerial N° 825-2005/MINSA, publicada el 2 de octubre del 2005.

encargada de dar orientación acerca del procedimiento de atención de solicitudes de acceso a la información pública, y responsable de la implementación, seguimiento y evaluación de la política de transparencia, promoción de la ética pública, atención al usuario y lucha contra la corrupción de la entidad.

3.4. Capacitaciones de funcionarios y servidores públicos

Una de las obligaciones de las entidades es asegurar que el funcionario responsable de entregar la información pública, así como el responsable del portal de transparencia, reciban capacitación permanente en temas de transparencia y acceso a la información pública para el adecuado ejercicio de sus funciones.¹³² Este estudio ha permitido constatar la buena práctica de algunas entidades de extender la capacitación a todo el personal de la institución. Esta buena práctica se relaciona con la acción de la Estrategia 2.3 del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción referida a “Mejorar las capacidades de los funcionarios públicos en relación a los procedimientos de transparencia y acceso a la información”.

Al menos ocho ministerios recogen esta buena práctica como acción institucional.¹³³ Una de estas instituciones es el Ministerio de Economía y Finanzas, que en su Plan Sectorial Anticorrupción 2015¹³⁴ presenta las siguientes actividades: a) capacitar a los trabajadores y funcionarios del Banco de la Nación periódicamente en la Ley de Transparencia; b) capacitar al personal en temas relacionados con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y c) capacitar periódicamente a los coordinadores de transparencia de cada órgano del ministerio en los procesos de transparencia y acceso a la información pública.

Por su parte, el Ministerio del Interior realizó el taller informativo “Fortalecimiento de capacidades y competencias de los alumnos y alumnas de la PNP” (30 de enero del año 2015), en el que se abordaron las “Estrategias de transparencia y buenas prácticas en la Policía de Colombia”, cuyo eje central fue la exposición del proceso de integridad policial que vivió el vecino país, su relación con la ciudadanía, y los componentes de prevención y control de su política anticorrupción.¹³⁵

Otro sector que incorpora esta práctica dentro de su plan sectorial es el Ministerio de Cultura. Su Plan de Lucha Contra la Corrupción 2015–2016¹³⁶ recoge la acción de

[132] Numeral d.3 del artículo 3º del Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Decreto Supremo N° 072-203-PCM.

[133] Estos ministerios son: Cultura, Educación, Economía y Finanzas, Inclusión y Desarrollo Social, Agricultura, Mujer y Poblaciones Vulnerables, Transportes y Vivienda, Construcción y Saneamiento.

[134] Aprobado por Resolución Ministerial N° 023-2015-EF, publicada el 20 de enero del 2015.

[135] Informe N° 00004-2015/INUETAIG de fecha 6 febrero del 2015.

[136] Aprobado por Resolución Ministerial N° 306-2015-MC, publicada el 4 de setiembre del 2015.

“mejorar las capacidades de los funcionarios públicos en relación a los procedimientos de transparencia y acceso a la información”, así como la acción de “capacitar a funcionarios y personal de unidades orgánicas sobre Ley de transparencia y acceso a la información pública”. Conforme a la documentación enviada, se acreditó que una de las modalidades utilizadas por la entidad es la capacitación mediante correos electrónicos, donde se detalla paso a paso cómo brindar un mejor y rápido servicio en el trámite del procedimiento de atención a las solicitudes de acceso a la información.¹³⁷

3.5. Digitalización de documentos

Es responsabilidad del Estado crear y mantener registros públicos para conservar la información pública, y así garantizar y promover el pleno ejercicio del principio de transparencia y el derecho a la información pública. Una de las medidas que tienen las entidades para ello es la digitalización de documentos. Esta práctica permite a las entidades conservar la información mediante el uso de tecnologías de la información y la utilización de soportes tecnológicos o similares, lo que facilita el acceso y la recuperación de la información de manera sencilla y rápida, y a su vez optimiza el tiempo para su entrega.

La digitalización de documentos es una buena práctica, aunque ha sido adoptada por muy pocos ministerios.¹³⁸ Uno de estos es el Ministerio de Cultura, que en su Plan de Lucha contra la Corrupción 2015–2016¹³⁹ establece la acción de digitalizar la documentación de valor permanente del archivo central: planillas y resoluciones administrativas desde el 2009 a diciembre del 2014. El Ministerio de Agricultura ha recogido en su Plan Sectorial de Lucha contra la Corrupción 2014–2016¹⁴⁰ la digitalización de dispositivos legales que se encuentran en custodia en el archivo central de la entidad.

3.6. Reconocimiento de buenas prácticas

El reconocimiento público de buenas prácticas en temas de transparencia y acceso a la información pública, permite visibilizar y socializar las mejores experiencias desarrolladas por las distintas áreas de la entidad, reconocer a los responsables de estas tareas y fomentar la actuación correcta y transparente de los funcionarios y servidores públicos involucrados.

[137] Según el Informe N° 000008-2015-EMM-OACGD-SG/MC elaborado por el encargado de tramitar y entregar las solicitudes de acceso a la información pública, de fecha 9 de diciembre del 2015; y los tres correos electrónicos sobre la capacitación de acceso a la información pública de la jefa de la Oficina de Atención al Ciudadano y Gestión Documentaria (6 de febrero, 4 de marzo y 24 de abril del 2014).

[138] Así tenemos al Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Cultura.

[139] Aprobada por Resolución Ministerial N° 306-2015-MC, publicada el 4 de setiembre del 2015.

[140] Aprobada por Resolución Ministerial N° 0280-2014-MINAGRI, publicada el 12 de mayo del 2014.

De la revisión de los planes sectoriales anticorrupción, son muy pocos los ministerios supervisados que han implementado esta buena experiencia como acción o actividad institucional. Uno de estos ministerios que vale la pena destacar es el Minedu, que en su Plan Sectorial de Educación¹⁴¹ recoge la acción sobre la implementación de un Plan de Reconocimiento a las buenas prácticas en transparencia, designando a la Oficina General de Transparencia, Ética Pública y Anticorrupción como unidad responsable de esta acción.

4. Promoción de la participación ciudadana para la vigilancia y denuncia de la corrupción

La participación ciudadana es un derecho fundamental¹⁴² vinculado a las sociedades democráticas. Se encuentra presente en los diversos procesos de la vida pública, e implica un conjunto de actividades, en las cuales las personas que conforman la sociedad intervienen –de forma individual u organizada– no solo en la elección o designación de sus autoridades, sino también en los asuntos públicos, contribuyendo así en la política estatal.

La participación ciudadana es importante en la lucha contra la corrupción, porque a través de la vigilancia y la denuncia se ejerce un mecanismo de control social que incide en el buen funcionamiento de la administración pública y contribuye al fortalecimiento de las instituciones. Por ello, es un deber del Estado remover los obstáculos que impidan el ejercicio de este derecho y, además, crear las condiciones necesarias para su plena vigencia.

A continuación se muestran algunas acciones o actividades institucionales recogidas en los planes sectoriales anticorrupción de los ministerios supervisados, así como las buenas prácticas implementadas por las entidades supervisadas.

4.1. Aprobación de directivas que regulan la atención de denuncias

Las directivas que regulan la atención de denuncias por actos de corrupción establecen los requisitos, medios para su presentación, el órgano competente y los plazos para resolver, las sanciones a aplicar, el otorgamiento de medidas de protección al denunciante, entre otros.

No son muchos los ministerios que han adoptado la buena práctica de emitir estas directivas. Entre estas instituciones se encuentran el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

[141] Conforme a su Estrategia 2.3 "Asegurar la transparencia y acceso a la información en la administración pública" del Plan Sectorial, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 588-2015-MINEDU, publicada el 24 de diciembre del 2015.

[142] Consagrado en el inciso 17 del artículo 2 de la Constitución Política.

El Ministerio de Cultura aprobó la Directiva “Procedimiento para la recepción y atención de denuncias del Ministerio de Cultura”,¹⁴³ en el marco de su Plan de Lucha contra la Corrupción 2015–2016.¹⁴⁴ En ella establece que las denuncias relacionadas a temas disciplinarios o al incumplimiento de normas éticas serán derivadas a la Secretaría Técnica de Procesos Administrativos Disciplinarios, mientras que las relacionadas a la afectación de los recursos y bienes del Estado –nepotismo u omisión de funciones– serán derivadas al Órgano de Control Institucional de la entidad. Asimismo, dicho documento presenta un componente intercultural, ya que establece formatos de denuncia y de compromiso del denunciante en lengua quechua,¹⁴⁵ con el que procura garantizar un acceso igualitario.

En el Minam, el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (Senamhi), uno de sus organismos adscritos, emitió la Directiva “Proceso de Atención de Denuncias Anticorrupción”,¹⁴⁶ en el marco del Plan de Lucha contra la Corrupción 2015–2016¹⁴⁷ del sector. Por su parte, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones implementó el “Proceso de Atención de Denuncias Anticorrupción”.¹⁴⁸

4.2. Mecanismos de participación ciudadana: canales de atención de denuncias

Los canales de atención de denuncias configuran mecanismos de participación ciudadana. A través de los mismos, los ciudadanos que ejercen un rol vigilante ponen en conocimiento de la entidad los presuntos actos de corrupción de sus funcionarios o servidores, dando inicio a las investigaciones necesarias para determinar responsabilidad y sancionar.

La mayor parte de los ministerios supervisados ha diseñado canales de atención de denuncias en sus planes sectoriales anticorrupción, como una estrategia de promoción de la utilización de mecanismos de participación ciudadana. Entre estas entidades se encuentran el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y el Ministerio del Interior.

El MTC ha diseñado, como parte del “Proceso de Atención de Denuncias Anticorrupción”, los siguientes canales: de modo presencial, la Plataforma de atención

[143] Directiva N° 001-2016-SG/MC, aprobada mediante Resolución de Secretaría General N° 005-2016-SG/MC, publicada el 20 de enero del 2016.

[144] Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 306-2015-MC, publicada el 4 de setiembre del 2015.

[145] De acuerdo a la Directiva N° 001-2016-SG/MC “Procedimiento para la recepción y atención de denuncias del Ministerio de Cultura”.

[146] Aprobada por Resolución Presidencial Ejecutiva N° 0225-SENAMHI-PREJ-ORA/2014, publicada el 31 de diciembre de 2014.

[147] Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 174-2015-MINAM, de fecha 30 de junio del 2015. Ahí se recoge la acción “Mejorar el procedimiento para la atención de reclamos, quejas y denuncias”, dentro de la estrategia “Fortalecer los procedimientos para la aplicación oportuna de las normas que sancionan la corrupción en los ámbitos administrativo y judicial”.

[148] Mediante la Directiva N° 001-2014-MTC/01, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 272-2014-MTC/01, publicada el 19 de mayo del 2014.

al ciudadano y el Comité de Denuncias Anticorrupción; de modo virtual, llenando un formulario en la página web¹⁴⁹ o vía correo electrónico (anticorrupción@mtc.gob.pe); y a través del canal telefónico (Servicio de Atención de la Línea Gratuita de Lucha Anticorrupción).

El Ministerio del Interior¹⁵⁰ cuenta con una Central Única de Denuncias¹⁵¹ para la atención de denuncias formuladas por los ciudadanos, en relación a inconductas funcionales y a la violación de derechos humanos por parte de los funcionarios y servidores públicos del Sector Interior, y con la Línea Gratuita de la Central Única de Denuncias 1818, para atender aquellas denuncias y quejas en materia anticorrupción.

4.3. Campañas o eventos de sensibilización

Las campañas o eventos de sensibilización tienen como finalidad informar a la ciudadanía acerca de la actuación y desempeño que deben tener los funcionarios y servidores del Estado; generar conciencia acerca de las consecuencias negativas de la corrupción en la sociedad y en el disfrute de sus derechos; y fomentar la participación ciudadana a través de la vigilancia de la gestión pública y la denuncia de actos de corrupción. No obstante su importancia, pocos ministerios han recogido esta buena práctica.

El Minedu realizó campañas al inicio del año escolar con la finalidad de advertir a los directores, docentes y padres de familia sobre la prohibición de no condicionar la matrícula de los alumnos.¹⁵²

4.4. Instalación de comités de vigilancia ciudadana

Los comités de vigilancia ciudadana son mecanismos de participación a través de los cuales sus miembros pueden vigilar el adecuado desarrollo de los procesos en la gestión pública, con el objeto de que esta sea transparente, eficaz y eficiente. Asimismo, pueden denunciar aquellas irregularidades que afecten el normal desarrollo de la administración pública. Estos comités se realizan desde la sociedad civil, y se constituyen en un espacio autónomo de la sociedad y del Estado. Su objeto es asegurar el cumplimiento de las decisiones concertadas entre la sociedad civil y el Estado, favoreciendo con ello a una mejor gestión de los asuntos públicos.

[149] Ver el siguiente enlace: http://www.mtc.gob.pe/tramitesenlinea/tweb_tLinea/Comunes/frm_Anticorrupcion.aspx

[150] La ha recogido en el Plan de Lucha contra la Corrupción del Sector Interior 2014–2016, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 0963-2014-INDGFF del 18 de setiembre del 2014, a través de las actividades “Mejorar la atención oportuna de la atención telefónica y virtual a cargo de la Plataforma – Seguridad en Línea” y “Estandarizar los mecanismos de denuncia de actos de corrupción y establecer diferentes medios para su recepción (escrita, web y por teléfono)”.

[151] La Central Única de Denuncias del Ministerio del Interior se institucionaliza mediante la Resolución Ministerial N° 1254-2014-IN, publicada el 15 de diciembre del 2014.

[152] Como parte de la acción de difundir los mecanismos de lucha contra la corrupción –transparencia, acceso a la información, participación y vigilancia– de su Plan Institucional Anticorrupción, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 588-2015-MINEDU, publicada el 24 de diciembre del 2015.

Son pocos los sectores supervisados que han adoptado esta buena práctica. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, por ejemplo, instaló el Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana de los Programas Sociales del MIDIS,¹⁵³ con el propósito de asegurar la transparencia, la participación y el control social en los programas sociales, de garantizar que los recursos destinados a la población en situación de pobreza lleguen a quienes más lo necesiten, y de supervisar los avances del logro de objetivos de dichos programas, recogiendo información y problemas que se presenten en los programas sociales. También ha establecido como acción el conformar comités de alimentación escolar para la participación y vigilancia ciudadana.¹⁵⁴

[153] Conformado por representantes de organizaciones civiles como el Concilio Nacional Evangélico del Perú, la Conferencia Episcopal Peruana, Asamblea Nacional de los Gobiernos Regionales, Asociación de Municipalidades del Perú, Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú, la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza y la Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo.

[154] Plan Sectorial Anticorrupción 2016, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 061-2016-MIDIS, publicada el 31 de marzo del 2016.



Conclusiones

Generales

1. En la supervisión se han encontrado debilidades en los procesos de elaboración, y de seguimiento y monitoreo de los planes sectoriales. Entre las principales se encuentran: la poca participación del personal de la institución, la elaboración de diagnósticos que no reflejan la problemática del sector, la formulación de indicadores poco útiles que no permiten medir los resultados obtenidos, la elaboración de reportes que no contribuyen con retroalimentar el proceso de elaboración de los planes. Estas pueden explicarse por la poca experiencia de muchos sectores formulando e implementando políticas anticorrupción, y también por la falta de un trabajo más coordinado con la CAN Anticorrupción.

2. La implementación de la Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo, en lo que respecta al artículo 2º, inciso 20, “Planes anticorrupción sectoriales”, no ha sido total: dos ministerios del Poder Ejecutivo, a diciembre del 2016, no cuentan con un plan sectorial anticorrupción vigente, aprobado en el marco de esta estrategia. El Ministerio de Defensa no ha adecuado su plan anticorrupción, vigente para el año 2012, a los lineamientos ni al PNLCC; y el Ministerio de Relaciones Exteriores no cuenta con un plan sectorial anticorrupción.

3. Los planes sectoriales anticorrupción son herramientas útiles de planificación que permiten ejecutar la política sectorial anticorrupción de forma articulada con la Política Nacional, plasmada en el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción (PNLCC). Sin embargo, las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento, definidas en el DS. 027-2007-PCM, no se encuentran debidamente articuladas con los objetivos del PNLCC. Esto genera un doble trabajo para los sectores al momento de diseñar y reportar las acciones realizadas en el marco de ambas políticas.

4. El nivel de cumplimiento de las actividades de los planes sectoriales que se pudo verificar a partir de la documentación reportada por los sectores es bajo. Considerando la media de los sectores que reportaron información (57% de sectores), en promedio, el 45% de actividades programadas se estarían cumpliendo de acuerdo a lo programado y un 5% de estas se estaría ejecutando fuera de la fecha programada. Por otro lado, la mayoría de sectores tuvo dificultades para acopiar los medios de verificación requeridos: el 43% de sectores no reportó ninguna información; y, del 57% que sí lo hizo, no reportaron medios de verificación para el 25% de acciones.

CAN Anticorrupción y lineamientos

5. La asistencia, el seguimiento y monitoreo que realiza la CAN Anticorrupción, de acuerdo a lo reportado por los sectores, ha disminuido considerablemente en estos dos últimos años (2015–2016). La mayoría de ellos señala que estas actividades deberían planificarse coordinadamente, a fin de que se realicen de forma oportuna y sostenida durante todo el proceso. Asimismo, refirieron la necesidad de contar con una asistencia técnica más específica para formular estrategias anticorrupción, ya que la mayoría de sectores no cuenta con oficinas especializadas en temas anticorrupción. Por su parte, la Coordinación General de la Comisión señaló tener limitaciones presupuestales y organizativas para realizar adecuadamente sus labores de asistencia, y de seguimiento y monitoreo.

6. Los lineamientos diseñados por la CAN Anticorrupción han contribuido con el proceso de elaboración, implementación, y de seguimiento y monitoreo y evaluación de los planes sectoriales anticorrupción; sin embargo, es necesario incrementar su difusión, profundizar el desarrollo de algunos apartados e instruir a los funcionarios responsables de dirigir el proceso de elaboración de los planes anticorrupción en el uso de los mismos.

Algunos apartados de los lineamientos diseñados por la CAN Anticorrupción no están lo suficientemente desarrollados, por ejemplo:

- Las definiciones operacionales: no desarrollan conceptos básicos sobre la temática de corrupción que permita a los responsables de elaborar el plan tener un marco teórico para definir la política sectorial anticorrupción; tampoco se precisan las estrategias que se podrían implementar en función a los tipos y enfoques de lucha contra la corrupción.
- Diagnóstico situacional: no se desarrolla una metodología específica para determinar los procesos más vulnerables a la corrupción y sus factores causales.
- Definición de acciones: no desarrollan una metodología para la priorización de acciones, ni criterios para evaluar su conveniencia.
- Seguimiento, monitoreo y evaluación: no se precisa la información mínima que debe contener el reporte ni la estructura básica del mismo.

Elaboración de los planes sectoriales

7. En la mayoría de sectores, el proceso de elaboración de los planes sectoriales no ha sido participativo en todas sus etapas. En el 63% de casos (50% oficinas de planeamiento y presupuesto y 13% oficinas anticorrupción) una oficina del sector se encargó de elaborar la estructura del plan anticorrupción y de requerir propuestas de actividades a las demás áreas; mientras que, en el 37% restante, se conformó una comisión Ad Hoc, integrada por representantes de distintas áreas del sector, definiendo la estructura del plan de forma conjunta. Por los casos vistos, al conformar una comisión Ad Hoc se promueve que la participación sea directa y se dé en las distintas etapas del proceso, y no solo al momento de definir las acciones. Por otro lado, también contribuye a que el proceso sea más deliberativo, lo que facilita el intercambio de ideas entre las distintas áreas del sector.

8. Ningún ministerio ha desarrollado de forma completa los cinco componentes de la estructura básica que se precisa en los lineamientos. A partir de una revisión exhaustiva de los planes sectoriales, se advirtió que en promedio se implementan el 77% de los componentes dispuestos en los lineamientos (51% de forma completa y 26% en forma parcial); en el 23% de los casos estos no fueron considerados en los planes sectoriales. Los componentes menos considerados por los sectores son: (i) definiciones operacionales, y (ii) seguimiento, monitoreo y evaluación, implementados satisfactoriamente solo en tres y cuatro planes sectoriales, respectivamente.

9. La elaboración del diagnóstico fue uno de los puntos más débiles en el proceso de elaboración de los planes sectoriales. Los diagnósticos situacionales cuentan con muy poca información. De los dieciséis planes anticorrupción revisados, catorce consignan diagnósticos, y de estos, solo en seis se puede observar una descripción general sobre la problemática de corrupción del sector, y en cuatro casos se precisan espacios de mayor riesgo de corrupción y factores causales. En ocho diagnósticos, únicamente se hace un recuento de actividades anticorrupción implementadas en años anteriores o se consigna otra información, lo cual resulta insuficiente para orientar las estrategias anticorrupción del sector. La falta de orientación y de una metodología específica para elaborarlos, así como la reducida información que manejan los sectores sobre esta problemática, fueron los principales inconvenientes para la adecuada elaboración de los diagnósticos.

10. La definición de acciones ha sido el único procedimiento participativo dentro del proceso de elaboración de los planes sectoriales anticorrupción. Todos los sectores señalaron tener algún acercamiento con las áreas involucradas para la definición de acciones. En el 50% de casos, este acercamiento se dio a través de talleres; en el 37%, a través de requerimientos mediante oficios y/o formularios; y, en el 13% restante, fueron reuniones de trabajo con funcionarios específicos del sector. Por los casos vistos, en los talleres se tiene la oportunidad de compartir mayor información sobre el propósito de implementar un plan anticorrupción en el sector y las consideraciones que deben tener las áreas involucradas al momento de proponer las acciones del plan anticorrupción.

11. La formulación de indicadores ha sido uno de los puntos más débiles en el proceso de elaboración. Los sectores no extraen información relevante para evaluar el resultado de la implementación de las acciones del plan sectorial anticorrupción. Los principales problemas advertidos en esta etapa fueron los siguientes:

- Los sectores miden la mayoría de las acciones con indicadores de cumplimiento, los cuales no permiten evaluar la eficacia, eficiencia o el resultado de una acción, pues únicamente brindan información sobre la conclusión o realización de la misma.
- No se define una línea de indicadores para evaluar los objetivos del plan sectorial. De forma tal que, ejecutado el plan, no se puede saber cuánto se

ha avanzado en combatir la corrupción y qué aspectos se deben priorizar en un próximo plan.

- No existe uniformidad entre los indicadores de los sectores cuando miden acciones similares. Cada sector utiliza su propio indicador, por lo que no se puede realizar un análisis intersectorial, ya que la unidad de medida en cada sector es distinta.
- Otros problemas que se advierten con menos frecuencia están vinculados con:
 - i. La redacción de los indicadores, que es poco clara, dado que se encuentran redactados en forma de objetivos y no definen la unidad de medida del indicador.
 - ii. La correlación del indicador con la acción, pues no se advierte una asociación directa entre estos, de modo que la información que se obtenga no va a ser muy útil para evaluar la acción.
 - iii. La formulación de indicadores complejos son difíciles de obtener, ya que incorporan valoraciones cualitativas dentro de estos.

Seguimiento, monitoreo y evaluación

12. Los reportes de seguimiento y monitoreo no son los suficientemente exhaustivos para retroalimentar el proceso de implementación de los planes sectoriales. La mayoría de estos solo se enfocan en precisar el avance de las actividades ejecutadas, dejando de lado aspectos esenciales como el nivel de cumplimiento de metas, el avance de los objetivos, los problemas advertidos durante la implementación de las acciones y las propuestas de mejora. Esta información permitiría mejorar el diseño, la calidad y el proceso de implementación de próximos planes anticorrupción. La falta de precisión en los lineamientos sobre la información que deben contener los reportes de seguimiento y monitoreo es uno de los factores que estaría incidiendo en esta problemática

13. La mayoría de sectores no publica sus reportes de seguimiento y monitoreo en sus páginas web ni portales de transparencia. Si bien esta no es una obligación, sí es una buena práctica que contribuiría a visibilizar el trabajo que cada sector viene realizando en materia anticorrupción y a generar confianza en la ciudadanía. De los dieciséis sectores supervisados, solo siete publican sus reportes de seguimiento y monitoreo, y de estos, solo cinco tienen esta información actualizada a diciembre del 2016.

14. Se han advertido deficiencias en algunos apartados específicos de los reportes de seguimiento y monitoreo, como es el caso de:

- En el resumen ejecutivo, la mayoría de sectores consigna datos estadísticos generales sobre los niveles de cumplimiento del plan sectorial y no una síntesis de los aspectos más relevantes de cada ítem del reporte.
- En las conclusiones de la mayoría de reportes solo se consigna el nivel de cumplimiento global del plan sectorial y alguna otra información poco relevante; en muchos casos no se realizan balances o valoraciones generales del proceso sobre las tendencias o los temas transversales que se hayan advertido en el reporte.
- La matriz de seguimiento y monitoreo de la mayoría de sectores (10 de 16) consigna únicamente metas anuales, cuando el seguimiento de las metas es semestral.

15. Los sectores no realizan una evaluación del impacto o del resultado de la implementación del plan sectorial anticorrupción. A pesar de que algunos sectores realizan reportes de evaluación, en la práctica no existe alguna diferencia sustantiva entre estos y los reportes de seguimiento y monitoreo. En ambos casos se da cuenta, principalmente, del nivel de avance de actividades del plan sectorial. La única diferencia es la periodicidad, pues mientras que la evaluación se hace una vez al año, el seguimiento se realiza de forma semestral.

16. Ningún sector consigna de forma detallada todas las actividades del plan anticorrupción en el Plan Operativo Institucional. Además, la mayoría de sectores consigna las acciones de forma muy general, por lo que este instrumento de gestión no cumple con la finalidad no señalada en los lineamientos, de asegurar la asignación presupuestal correspondiente que garantice el cumplimiento de las actividades propuestas en el plan sectorial, pues no se identifica para qué actividades es el presupuesto que se destina. Esto constituye un riesgo para la implementación de las actividades del plan sectorial.

Sobre medidas anticorrupción específicas adoptadas por los sectores

17. De la normativa nacional y los distintos compromisos internacionales asumidos por el Estado, se han identificado cuatro áreas claves que sirven de pauta y líneas de acción para hacer frente al fenómeno de la corrupción, definidas en el informe

como ejes temáticos que, por su relevancia, deben ser considerados en toda política pública anticorrupción. Estos se refieren al fortalecimiento institucional, la integridad pública, la transparencia y el acceso a la información pública, y la participación ciudadana. En cada uno de ellos existen buenas prácticas institucionales en los sectores supervisados, que denotan el esfuerzo y avance en la implementación de una política sectorial anticorrupción.

18. En relación al eje temático *fortalecimiento institucional*, se ha advertido que dieciséis ministerios supervisados han implementado medidas vinculadas con él en sus planes sectoriales anticorrupción. Entre las buenas prácticas comunes, destacan: la coordinación y/o cooperación entre entidades; el registro de las recomendaciones de los informes de auditoría formulados por los órganos de control; y las campañas o eventos en temas de fortalecimiento de capacidades.

19. En cuanto al eje temático *integridad pública*, se ha advertido que quince de los dieciséis planes anticorrupción revisados han implementado medidas vinculadas con él. Entre las acciones y buenas prácticas implementadas se encuentran: la conformación de grupos de trabajo o creación de oficinas encargadas de implementar modelos de integridad institucional; la elaboración de códigos o manuales de ética; el compromiso de desempeño ético como trabajador de la entidad; la emisión de directivas y actividades de reconocimiento y/o estímulos en comportamiento ético; y el desarrollo de capacidades del personal.

20. Respecto al eje temático *transparencia y acceso a la información pública*, se advierte que la totalidad de los ministerios supervisados han implementado medidas vinculadas con él dentro de sus planes sectoriales. Entre las buenas prácticas comunes desarrolladas y advertidas en la supervisión, tenemos: las directivas internas que regulan la transparencia y acceso a la información pública; los canales virtuales para solicitar información pública; las oficinas u áreas encargadas de atender en temas de transparencia y acceso a la información pública; las capacitaciones de funcionarios y servidores públicos en temas de transparencia y acceso a la información pública; la digitalización de documentos; y el reconocimiento de buenas prácticas en temas de transparencia y acceso a la información pública.

21. El último eje temático, *participación ciudadana*, se ubica en dos objetivos del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción. El primero, relativo a la promoción y articu-

lación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción; y el segundo, a la investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial. En cuanto al primero, se advierte que solo trece ministerios lo implementan en sus planes sectoriales; y respecto al segundo, todos los sectores supervisados han implementado dicho objetivo en sus planes sectoriales.

Entre las acciones y buenas prácticas relevantes desarrolladas por algunos ministerios, tenemos las siguientes: la aprobación de directivas que regulan la atención de denuncias; los canales o mecanismos de participación ciudadana de atención de denuncias; las campañas o eventos de sensibilización; la instalación de comités de vigilancia ciudadana, entre otras.



Recomendaciones

De acuerdo con los resultados de la supervisión realizada y en atribución de las facultades constitucionales de la Defensoría del Pueblo, se formulan las siguientes recomendaciones.

A la Coordinación General de la CAN Anticorrupción

1. Conformar un equipo técnico integrado por especialistas en planificación y en políticas anticorrupción que asista a los sectores –y a toda institución pública– durante el proceso de elaboración de sus planes sectoriales anticorrupción, con la finalidad de asegurar la calidad de estos instrumentos, y de verificar la pertinencia de las estrategias anticorrupción y líneas de acción que se propongan.

2. Elaborar un plan de trabajo para capacitar a los funcionarios encargados de dirigir el proceso de elaboración del plan sectorial, y definir –junto con ellos– un cronograma de reuniones para asistirlos durante las diferentes etapas del proceso, con el propósito de que el monitoreo a la implementación de los planes sectoriales anticorrupción sea constante y oportuno.

3. Diseñar una línea de indicadores que permita evaluar los resultados de la implementación de los planes sectoriales anticorrupción y estandarizar las acciones e indi-

cadore que sean frecuentes en estos planes, de tal forma que se pueda realizar una evaluación integral de la ejecución de los mismos a nivel del Poder Ejecutivo.

4. Diseñar un manual de cumplimiento obligatorio, que desarrolle la información contenida en los lineamientos para la elaboración de planes anticorrupción, sobre todo la referida a los siguientes apartados:

- Definiciones operacionales: precisar en este apartado los conceptos básicos que permitan, a los encargados de elaborar el plan sectorial, tener una noción sobre los elementos que debe considerar para diseñar políticas anticorrupción, así como las estrategias más convenientes en función a los tipos y enfoques de lucha contra la corrupción.
- Diagnóstico situacional: precisar la información mínima que este apartado debe contener y las estrategias para generar esta información, así como una metodología específica para determinar los procesos más vulnerables a la corrupción y sus factores causales.
- Definición de acciones: desarrollar una metodología para la priorización de acciones y establecer criterios para evaluar su conveniencia.
- Seguimiento, monitoreo y evaluación: precisar la estructura e información mínima que deben contener los reportes de seguimiento, monitoreo y evaluación.

5. Revisar los planes sectoriales anticorrupción antes de su aprobación, para supervisar aspectos técnicos de planificación y de políticas anticorrupción que aseguren la calidad de los mismos como instrumentos de lucha contra la corrupción en sus respectivos sectores.

6. Diseñar instructivos específicos que estandaricen y faciliten la ejecución de acciones que sean frecuentes en los planes sectoriales, a fin de promover su adecuada implementación y evaluación.

A los ministerios del Poder Ejecutivo

7. Implementar oficinas anticorrupción que se encarguen de diseñar y coordinar las políticas anticorrupción del sector. Estas oficinas harían las veces de unidades técnicas que asistan en el proceso de elaboración del plan sectorial anticorrupción y asesoren en esta temática a las áreas para la formulación y ejecución de las actividades que se establezcan en el referido plan. Eventualmente, también podrían estar a cargo

de hacer seguimiento a la implementación del plan sectorial, con el propósito de que sea una instancia especializada la que evalúe la implementación del mismo.

8. Conformar comisiones específicas que dirijan el proceso de formulación del plan sectorial anticorrupción, que se encuentren integradas por representantes de la alta dirección y de las distintas áreas del sector que puedan aportar en esta temática. Estas comisiones podrán estar asistidas por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y, en caso la hubiere, por la Oficina Anticorrupción, que funjan como unidades técnicas especializadas.

9. Realizar estudios más profundos sobre la problemática de corrupción de sus sectores, en los que se identifiquen las áreas y los procesos más vulnerables, los problemas más frecuentes, así como sus factores causales, de tal forma que se puedan seleccionar estrategias y definir acciones en función a las necesidades de la institución en materia de lucha contra la corrupción.

10. Involucrar al personal del sector en el proceso de elaboración del plan anticorrupción, a través de talleres u otros mecanismos que permitan recoger propuestas, percepciones y recomendaciones de los trabajadores de la institución y/o ciudadanía en general.

11. Publicar semestralmente los reportes de seguimiento y monitoreo del plan sectorial anticorrupción en sus páginas web y portales de transparencia, para que puedan ser accesibles a la ciudadanía en general.

12. Requerir a las áreas encargadas de implementar acciones que, al momento de reportar las metas alcanzadas, consignen información sobre los problemas advertidos, propuestas de mejora, y que adjunten medios de verificación que permitan contrastar la información reportada.

13. Diseñar el plan sectorial anticorrupción para un periodo mínimo de 2 años, que empiece a ejecutarse a inicios de año y que tenga metas que puedan ser evaluadas semestralmente. Asimismo, consignar en las matrices de seguimiento y monitoreo indicadores de resultado, información sobre las metas del plan anterior y los montos destinados para las actividades, con el propósito de incrementar su utilidad como instrumento de planificación.

14. Implementar mecanismos que permitan generar información sobre el desempeño o resultado de las acciones implementadas; tales como registros, líneas de base, observatorios u otros que permitan monitorear los avances que el sector está logrando en materia de lucha contra la corrupción.



Anexos

ANEXO N° 1

Planes sectoriales anticorrupción comprendidos en el Informe Defensorial

Ministerios	Resoluciones Ministeriales	Periodo de ejecución
Minam	174-2015-MINAM	2015 – 2016
Minagri	0280-2014-MINAGRI	2014 – 2016
Mincu	306-2015-MC	2015 – 2016
Mincetur	326-2016-MINCETUR	2016 – 2017
Midis	061-2016-MIDIS	2016
MEF	009-2016-EF-41	2016
Minedu	588-2015-MINEDU	2015 – 2016
Minem	275-2014-MEM/DM	2014 – 2016
Mininter	0963-2014-IN/DGPF	2014 – 2016
Minjurdh	0260-2013-JUS	2013 – 2016
MIMP	186-2015-MIMP	2015 – 2016
Produce	301-2015-PRODUCE	2015 – 2016
Minsa	154-2015-MINSA	2015 – 2016
Mintra	126-2016-TR	2015 – 2016
MVCS	229-2013-VIVIENDA	2013 – 2016
MTC	563-2015-MTC/01	2015 – 2016

ANEXO N° 2

Planes Operativos Institucionales analizados para verificar la consignación de las acciones de los planes anticorrupción

Ministerio	Planes Operativos Institucionales revisados
Minjusdh	R.M. N° 0273-2014-JUS (POI 2015)
Minem	R.M. N° 552-2014-MEM (POI 2015)
MVCS	R.M. N° 447-2014 (POI 2015) R.M. N° 028-2015-VIVIENDA, (I modificación POI 2015) R.M. N° 343-2015-VIVIENDA (POI 2016)
Minam	R.M. N° 208-2015-MINAM, (I modificación del POI 2015)
MEF	R.M. N° 411-2014-EF/41 (POI 2015)
MIMP	R.M. N° 166-2015-MIMP (POI 2015)
Mintra	RM N° 005-2015-TR (POI 2015) R.M. N° 263-2015-TR (III modificación del POI 2015)
Mincetur	R.M. N° 254-2014-MINCETUR (POI 2015)
Minedu	RM. N° 544-2014-MINEDU (POI 2015)
Minagri	R.M. N° 0007-2015-MINAGRI (POI 2015) R.M. N° 0719-2015-MINAGRI (POI 2016)
Mininter	R.M. N° 1297-2014-IN (POI 2015) R.M. N° 0910-2015-IN (POI 2016)
Mincu	Resolución de Secretaría General N° 042-2015-SG/MC (POI 2015) R.M. N° 068-2016-MC (Plan Operativo Informático 2016)
MTC	R.M. N° 850-2014-MTC/01 (POI 2015)
Midis	R.M. N° 290-2014-MIDIS (POI 2015)
Produce	R.M. N° 448-2014-PRODUCE (POI 2015)
Minsa	R.M. N° 118-2015/MINSA (POI 2015)

ANEXO N° 3

Universo y muestras requeridas a los sectores para la verificación de los niveles de cumplimiento

	Número de acciones posibles de supervisar (universo)	Número de acciones requeridas a los ministerios (muestra)
Minjusdh	42	19
MVCS	20	9
Mincu	33	17
Minagri	48	22
Mintra	73	33
Minsa	15	7
Minedu	25	11
Minem	38	17
MEF	14	6
Minam	18	8
Produce	15	7
Mincetur	15	7
Mininter	46	21
Midis	60	28

ANEXO 4

Reportes de seguimiento y/o evaluación analizados

Ministerio	Reportes
Minam	Informe consolidado del seguimiento y evaluación al primer semestre del 2016 del Plan de Lucha Contra la Corrupción del Ministerio del Ambiente y sus organismos adscritos 2015-2016
MEF	Evaluación del Plan Sectorial Anticorrupción 2016 del sector Economía y Finanzas (I semestre del 2016)
Minagri	Informe de seguimiento y evaluación de la implementación del Plan Sectorial de Lucha Contra la Corrupción, periodo 2014-2016 correspondiente al I semestre del 2015 (año 2015)
Minem	Informe de la evaluación del Plan Anticorrupción correspondiente al segundo semestre del 2014 (año 2014)
Minjusdh	Evaluación al segundo trimestre 2016 del Plan Anticorrupción 2013-2016
Mintra	Informe de avance de ejecución del Plan Anticorrupción del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2015-2016 (I semestre del 2016)
Midis	Seguimiento al primer semestre de 2015 del plan sectorial anticorrupción (año 2015)



DEFENSORIA DEL PUEBLO

Con el auspicio de una canasta de fondos

La presente publicación se realizó con el auspicio de una canasta de fondos* financiada por Canadá (2006-2017), AECID (2007-2016), ASDI (2007-2010), Bélgica (2012-2014) y COSUDE (2006-2011), en el marco del programa "La promoción de la equidad e inclusión para la realización de los derechos humanos" de la Defensoría del Pueblo – Ampliado.

* www.defensoria.gob.pe/canastadefondos