

RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME DEFENSORIAL N° 176

Planes sectoriales anticorrupción: Recomendaciones para mejorar su formulación Estudio en los ministerios del Poder Ejecutivo 2013–2016

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. Para contribuir en la política de Estado contra la corrupción, la Defensoría del Pueblo realizó una investigación sobre los planes sectoriales 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, los cuales deben enmarcarse en los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012–2016.² Para 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. 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 que se presentan en este documento.

Después de un análisis detallado de los procedimientos seguidos en dieciséis ministerios del Poder Ejecutivo, concluimos que existen deficiencias en las distintas

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

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.

etapas de los procesos: 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 que existe en 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 en el proceso de elaboración de los planes.

Este es uno de los factores que explica que los índices de corrupción no se hayan reducido en los últimos años. Según un informe de la Contraloría General de la República del 2015, la corrupción le cuesta al Estado más de 12 500 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 %).

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 la 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 solamente para cumplir con la estrategia.

Cabe señalar que en esta investigación 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 trabajo, elaborado de manera integral, cuyo propósito es generar un cambio positivo y concreto en la forma de planificar la lucha contra corrupción, de manera que se planteen estrategias eficientes que respondan a las problemáticas específicas de cada sector. Por ello, a continuación presentamos nuestras principales conclusiones y recomendaciones.

CONCLUSIONES

1. En la investigación se han encontrado debilidades en los procesos de elaboración, y de seguimiento y monitoreo de los planes sectoriales. Entre ellas 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. Estos 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. El proceso de elaboración de los planes sectoriales no ha sido participativo en la mayoría de sectores. En diez de los dieciséis sectores bajo estudio, una oficina fue la que se encargó de diseñar el plan anticorrupción y consolidar en una matriz las actividades propuestas por las áreas encargadas de implementarlas. Solo seis sectores señalaron haber conformado, a través de una resolución ministerial, una Comisión Ad Hoc, la cual permitió que la participación de las áreas encargadas de implementar acciones sea directa y se dé en las distintas etapas del proceso, y no únicamente al momento de definir las acciones del plan anticorrupción. Un punto importante es que estas comisiones también deben estar integradas por representantes de los órganos adscritos al sector, lo que no suele suceder.
3. De acuerdo al análisis de la estructura de los planes sectoriales, ningún ministerio ha consignado, de forma completa, todos los componentes dispuestos en los Lineamientos. Los componentes que menos han sido considerados en los planes sectoriales son: el de definiciones operacionales y el de seguimiento y monitoreo. La falta de capacitación en el uso de los Lineamientos, así como de mecanismos de control sobre la información que deben contener los planes, habría incidido, según los sectores, en esta problemática.
4. Los diagnósticos sectoriales cuentan con muy poca información. Solo en seis diagnósticos 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.

5. Los Lineamientos diseñados por la CAN Anticorrupción han contribuido con la elaboración de los planes sectoriales anticorrupción, sin embargo, no son suficientes para instruir a los funcionarios encargados de esta labor. Además de incrementar su difusión y profundizar el desarrollo de algunos apartados, es indispensable capacitar a los funcionarios responsables de dirigir el proceso de elaboración, y de seguimiento y monitoreo de los planes sectoriales.
6. El nivel de cumplimiento de las actividades de los planes sectoriales es bajo. Considerando la media de los sectores que reportaron información (8 sectores de 14), en promedio, el 45 % de actividades programadas se estarían cumpliendo de acuerdo a lo programado, porcentaje que llegaría al 50 % si consideramos las actividades que se implementaron fuera de la fecha programada. Por otro lado, la mayoría de sectores tuvo dificultades para acopiar los medios de verificación requeridos: 6 sectores no reportaron ninguna información, y en el caso de los 8 sectores que sí lo hicieron, no se reportaron medios de verificación para el 25 % de actividades.
7. La asistencia, el seguimiento y monitoreo que realiza la CAN Anticorrupción ha disminuido considerablemente en estos dos últimos años (2015–2016), de acuerdo a lo reportado por los sectores. 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, pues la mayoría 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 sus labores de asistencia, y de seguimiento y monitoreo.
8. La formulación de indicadores ha sido uno de los puntos más débiles del proceso de elaboración de los planes sectoriales. Los sectores no aprovechan lo suficiente esta herramienta para generar información relevante que permita evaluar el resultado de las acciones que implementan. Los principales problemas advertidos en esta etapa fueron los siguientes:
 - La mayoría de acciones se miden con indicadores de cumplimiento, los cuales no aportan información sobre la eficacia, eficiencia o el resultado de una acción.
 - No se define una línea de indicadores para evaluar los objetivos del plan sectorial; de tal forma que, concluido el plan, se pueda saber cuánto se ha avanzado y qué aspectos se deben priorizar en un próximo plan.
 - Los indicadores que se utilizan para evaluar las mismas acciones no son comparables: cada sector utiliza distintos indicadores, impidiendo hacer evaluaciones generales, ya que las unidades de medida son distintas.
9. Los reportes de seguimiento y monitoreo no son lo suficientemente exhaustivos para retroalimentar el proceso de elaboración de los planes sectoriales. La mayoría de

éstos se enfocan en precisar el nivel de avance de las actividades, dejando de lado aspectos esenciales como el nivel de cumplimiento de las metas, el avance de los objetivos, los problemas advertidos durante la implementación de las acciones y las propuestas de mejora. Tampoco se realizan evaluaciones sobre el impacto que pueda generar la implementación de los planes anticorrupción al interior de los sectores.

10. Los ministerios no consignan, de forma detallada, todas las actividades de su plan sectorial en el Plan Operativo Institucional. Por ende, este instrumento de gestión no cumple con la finalidad señalada por los Lineamientos de asegurar la asignación presupuestal de las actividades, ni permite realizar un adecuado seguimiento, pues estas no se consignan, y cuando se hace, se describen de forma muy general, dificultando la identificación de la actividad a la cual se está haciendo referencia.

RECOMENDACIONES

A continuación se presentan las principales recomendaciones del Informe.

A la Coordinación General de la CAN Anticorrupción

1. CONFORMAR un equipo técnico integrado por especialistas en planificación y en temas 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. DISEÑAR 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 trabajo para asistirlos durante las diferentes etapas del proceso, de tal forma que el monitoreo a la implementación de la estrategia sea constante y oportuno.
3. DISEÑAR una base mínima de indicadores que permitan evaluar los resultados de la implementación de esta estrategia y estandarizar los indicadores de las acciones, de tal forma que se pueda realizar una evaluación integral de la ejecución de la estrategia que comprenda a todos los sectores.
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. 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

6. CONFORMAR comisiones específicas que dirijan el proceso de elaboración del plan sectorial anticorrupción, las cuales se encuentren integradas por representantes de la alta dirección, y de las distintas áreas y órganos adscritos al sector.
7. IMPLEMENTAR oficinas anticorrupción que asistan a las comisiones que elaboren los planes sectoriales y a las áreas encargadas de implementar las acciones; y, de forma general, que se encargue de diseñar y coordinar las políticas anticorrupción del sector.
8. REALIZAR estudios más profundos, y que consideren más fuentes de información sobre la problemática de corrupción de sus sectores, en los que se identifiquen las áreas y los procesos más vulnerables, los problemas más recurrentes, así como sus factores causales.
9. INVOLUCRAR a otros actores en los procesos de elaboración y de implementación del plan sectorial anticorrupción, a través de talleres y otros mecanismos que permitan recoger propuestas, percepciones y recomendaciones de los trabajadores de la institución, organizaciones no gubernamentales y la ciudadanía en general.
10. CONSIGNAR de forma detallada las actividades del plan sectorial anticorrupción en el Plan Operativo Institucional, a fin de asegurar su presupuesto y un adecuado seguimiento y monitoreo de las mismas.
11. PUBLICAR semestralmente los reportes de seguimiento y monitoreo del plan sectorial anticorrupción en sus páginas web y portales de transparencia estándar, con el propósito de que la población pueda acceder a ellos y conocer el trabajo en materia anticorrupción que el sector viene realizando.

BLOQUE I

El proceso de planificación de los sectores

La elaboración de planes anticorrupción es una actividad relativamente nueva en muchas instituciones del país. Debido a que requiere conocimientos preliminares, la CAN Anticorrupción diseñó lineamientos, con la finalidad de brindar pautas específicas que orienten a los sectores.

En este bloque verificamos que los sectores hayan seguido las pautas al momento de elaborar sus planes anticorrupción. El análisis se circunscribe a dos aspectos fundamentales: la estructura del plan sectorial, que permitirá conocer si estos documentos de planificación cuentan con la información señalada en los Lineamientos; y el procedimiento seguido para la elaboración del plan, que da cuenta de la preocupación y el interés de los sectores de implementar estrategias anticorrupción eficientes y que respondan a las problemáticas específicas de cada sector.

Cabe resaltar la intención de algunos sectores por acoger las pautas de los Lineamientos e impulsar la implementación de las políticas anticorrupción: existen sectores que han conformado comisiones especiales para liderar este proceso y otros que han implementado oficinas especializadas en temas anticorrupción. No obstante, se requiere que estos procesos de planificación sean más participativos y consideren las visiones del personal de las distintas áreas y órganos adscritos al sector. Es de vital importancia que se realicen estudios más profundos sobre la problemática de corrupción. También se debe hacer un esfuerzo por generar información estadística que permita dimensionar el problema e identificar aquellos espacios en los que podrían haber mayores riesgos; asimismo, es necesario contar con indicadores que aporten información sobre el resultado de las acciones que se vienen ejecutando y que sirvan de línea de base para los futuros planes y estrategias que se implementen. Solo así se podrán focalizar y dirigir los esfuerzos de manera eficiente.

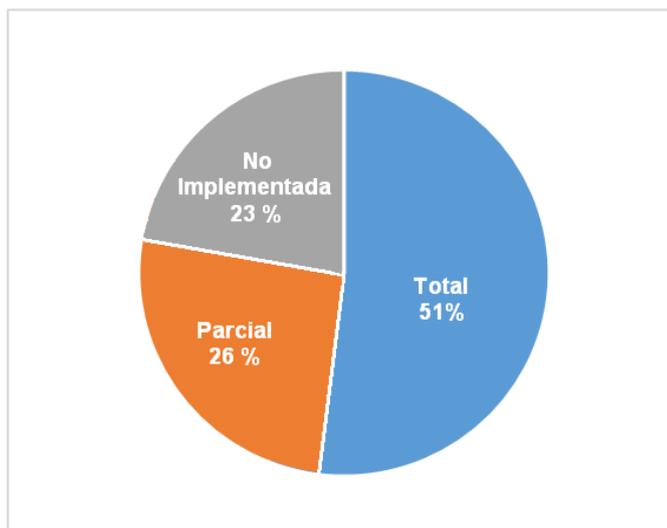
1. Análisis de la estructura de los planes sectoriales

En los Lineamientos para la elaboración de planes anticorrupción se establece una estructura estándar básica, necesaria para asegurar el mínimo de información que deben contener los planes anticorrupción. Esta estructura está compuesta por cinco componentes: (i) definiciones operacionales, (ii) marco normativo, (iii) diagnóstico situacional, (iv) plan institucional anticorrupción: objetivos, estrategias y acciones; y (v) seguimiento, monitoreo y evaluación.

A partir de un análisis individual de los planes de cada sector, se advirtió que ningún ministerio ha implementado todos los componentes de forma completa, como se precisa en los Lineamientos. En el análisis global de todos los componentes, se advierte que poco más de la mitad de éstos han sido implementados de forma

completa como se precisa en los Lineamientos (51 %), un 26 % de estos fueron implementados de manera parcial, y un 23 %, no fueron considerados en las estructuras de los planes sectoriales.

Gráfico N° 1
Implementación de los componentes propuestos por los Lineamientos de los planes anticorrupción



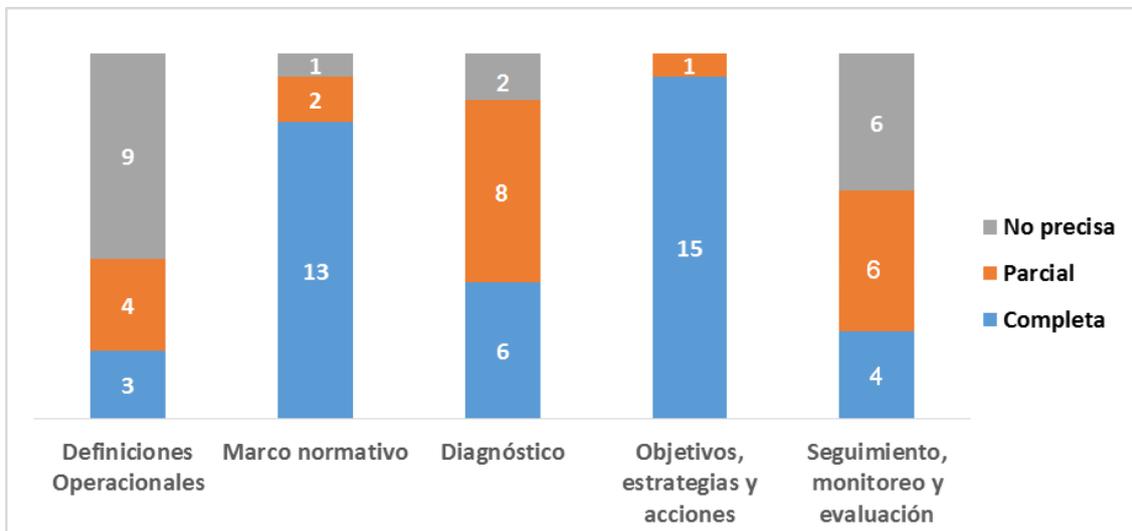
En el análisis individual de los componentes se obtuvo que el menos considerado en las estructuras de los planes sectoriales fue el de *Definiciones Operacionales*. Solo tres sectores lo han desarrollado de forma completa, considerando la definición, la tipología y los enfoques de lucha contra la corrupción establecidos en los Lineamientos. Considerar este componente es relevante porque permite tener una base conceptual para diseñar políticas y estrategias anticorrupción.

Otro componente que no ha sido muy considerado es el de *Seguimiento, monitoreo y evaluación del plan*. De acuerdo a los Lineamientos, en este apartado se debería desarrollar el sistema interno de seguimiento, monitoreo y evaluación de cumplimiento de metas. Asimismo, se debe indicar quiénes son los responsables del sistema y del reporte de información semestral.

Los sectores han considerado muy poca información en este apartado: de los dieciséis planes anticorrupción, seis planes no consignan información sobre el órgano encargado de hacer seguimiento y monitoreo; otros seis planes, únicamente, consignan el nombre de la oficina que se encarga de realizar esta labor; solo cuatro sectores cumplen con precisar el nombre de la oficina encargada y agregan información adicional sobre el sistema de seguimiento y monitoreo.

En el gráfico N° 2 se observa el nivel de cumplimiento de los demás componentes analizados.

Gráfico N° 2
Implementación de los componentes propuestos por los Lineamientos de los planes anticorrupción (análisis individual)



De este primer análisis se advierte que es indispensable implementar controles más eficientes, que aseguren que la información dispuesta en los Lineamientos forme parte de los documentos. Los apartados en los que se advierte mayores niveles de incumplimiento no requieren de mucho análisis ni demandan generar información por parte del sector. A pesar de ello, han sido los menos considerados al elaborar los planes sectoriales.

2. Proceso de elaboración de los planes sectoriales

2.1. Organización para la elaboración del plan sectorial

Los sectores optaron por distintas modalidades para elaborar sus planes anticorrupción. Seis sectores –de los dieciséis– conformaron comisiones especiales integradas por representantes de distintas áreas y de la alta dirección para que elaboren el plan. Ocho sectores le encargaron esta tarea a la Oficina General de Planificación y Presupuesto; y, en dos sectores, las Oficinas Anticorrupción fueron las que dirigieron el proceso de elaboración del plan.

Todos los modelos tienen pros y contras. Los sectores que encargaron la elaboración del plan sectorial a una oficina, tenían, por ejemplo, la ventaja de contar, dentro su área, con especialistas vinculados a la temática, ya sea de planificación o anticorrupción, dependiendo de la oficina. Además, el hecho de no tener que coordinar cada etapa del proceso con otras áreas, hizo posible que la propuesta se elabore en un menor tiempo.

Sin embargo, los sectores que decidieron conformar comisiones especiales para la elaboración del plan sectorial, tuvieron mayores ventajas, entre ellas la oportunidad de elaborar una propuesta más integral, ya que recogía las percepciones de funcionarios y servidores públicos de diversas áreas, lo que llevó a definir la problemática, los objetivos y las estrategias de manera consensuada. También se promovía una mayor visibilidad del plan al interior de la institución y se facilitaban las labores de seguimiento y monitoreo por las relaciones que se establecían en el marco de la comisión. Cabe señalar que, como el propósito de la Comisión es definir las políticas del sector, estas comisiones también deberían estar integradas por representantes de los órganos adscritos. Esto no se advirtió en la mayoría de casos.

No podemos afirmar que las estrategias que diseñaron las comisiones especiales sean mejores que las propuestas por oficinas específicas, pero sí podemos decir que en las comisiones se promueve una mayor discusión y deliberación en torno a la problemática y a las propuestas que como sector se adopten.

2.2. Elaboración del diagnóstico

La elaboración de diagnósticos ha sido uno de los puntos en los que se advirtió mayores dificultades. A pesar de ello, los sectores que hicieron uno más apropiado, mostraron un mejor desarrollo del plan. Uno de los objetivos de implementar planes sectoriales anticorrupción, es que los sectores definan estrategias y acciones que se ajusten a las problemáticas de corrupción específicas de cada sector. Para ello, se requiere de estudios profundos que describan sus problemáticas e identifiquen áreas y procesos concretos donde existan mayores riesgos de corrupción, lo que permitiría direccionar y focalizar los esfuerzos de cada sector. Aunque este punto se precisa en los Lineamientos, no se desarrolla a profundidad.

Casi todos los sectores (catorce de dieciséis) cuentan con un apartado específico en el que consignan un diagnóstico (gráfico N° 3). Sin embargo, una revisión minuciosa de cada uno de los diagnósticos, muestra que solo seis hacen una descripción de la problemática de corrupción del sector, mientras que ocho, únicamente, consignan información sobre las acciones anticorrupción implementadas en años anteriores u otra información no vinculada con la problemática. Esto representa un problema, pues si no se conoce la problemática del sector, difícilmente se podrán direccionar estratégicamente las acciones del plan sectorial, reduciendo su impacto.

Gráfico N° 3
Porcentaje de planes sectoriales en los que se consigna un diagnóstico

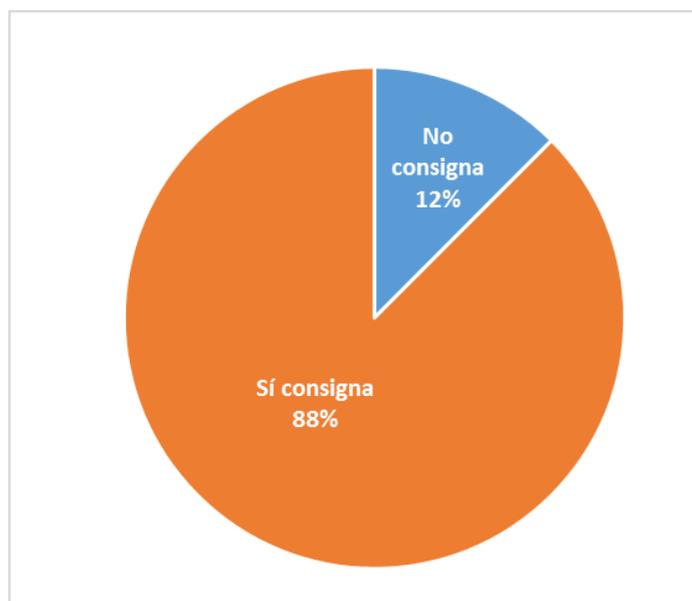
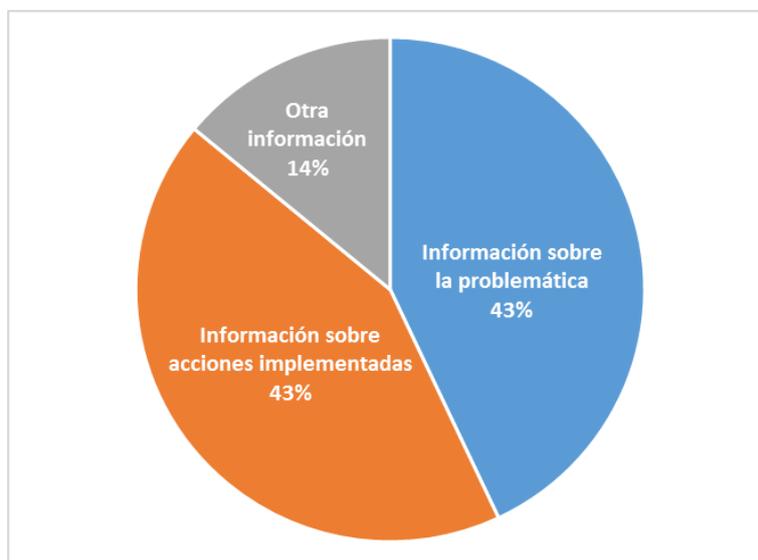
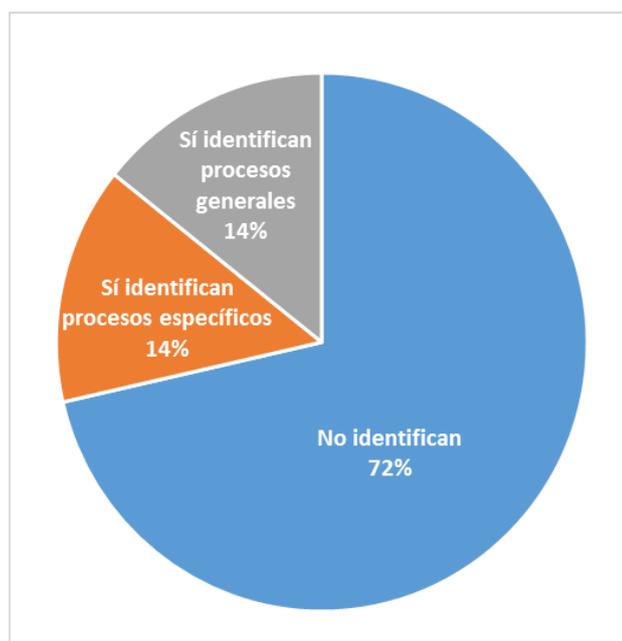


Gráfico N° 4
Porcentaje de diagnósticos que describen la problemática de corrupción del sector



Solo cuatro sectores identificaron en sus diagnósticos las áreas o procesos más vulnerables a la corrupción.

Gráfico N° 5
Porcentaje de diagnósticos que definen espacios y/o procedimientos de mayor riesgo de corrupción



Estos problemas responden a diversos factores. Por un lado, la poca experiencia que tienen los sectores en temas anticorrupción; recordemos que en la mayoría de casos, los órganos de planificación asumieron esta labor, y que son pocos los sectores que cuentan con oficinas anticorrupción. Otro factor es que se tiene que contar con metodologías y herramientas específicas para recoger, analizar y generar data estadística sobre la temática. Si bien en los lineamientos se sugieren temas a priorizar y fichas para la identificación de problemas, identificar procesos de mayor riesgo de corrupción y establecer causas es una actividad especializada que requiere de metodologías y criterios más específicos.

2.3. Selección de objetivos y estrategias

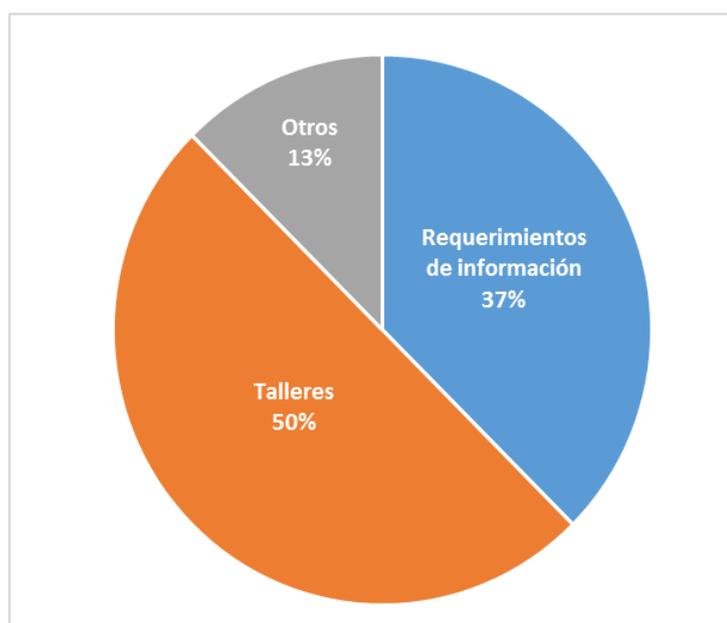
Los Lineamientos establecen que los objetivos y estrategias del plan sectorial deben ser seleccionados del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción (PNLCC), en función de las problemáticas específicas de cada sector. Prácticamente, todos los sectores cumplieron con esta disposición. A pesar de que algunos añadieron nuevos objetivos o estrategias, se pudo verificar que tomaron como referencia los establecidos en el PNLCC. No obstante, convendría que los sectores enmarquen sus acciones dentro de las propuestas en el PNLCC, pues facilitaría la labor de seguimiento y evaluación a nivel del Poder Ejecutivo.

2.4. Definición de acciones

El proceso para definir las acciones del plan sectorial ha sido participativo en la mayoría de los ministerios. Aunque existieron algunas variantes en cuanto al procedimiento, los sectores señalaron que recurrieron a las áreas y unidades orgánicas de la institución para definir las acciones del plan sectorial.

En las entrevistas se distinguieron dos modelos. 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 acciones. En el segundo, la matriz surgió de un trabajo concertado en talleres con las unidades orgánicas.

Gráfico N° 6
Modalidades para determinar las acciones del plan sectorial



Si bien en ambos procesos de selección de acciones hubo participación de las direcciones y unidades orgánicas, los talleres permiten compartir más información con las áreas involucradas, así como profundizar y contrastar mayor información sobre la problemática de corrupción y las acciones propuestas.

Por otro lado, es necesario que el proceso de asistencia se dé también a las áreas que hacen operativa la política sectorial anticorrupción y no solo a quienes la planifican, pues muchas veces este personal no está vinculado con la temática. En las entrevistas se advirtió que las áreas encargadas de implementar las acciones son también quienes las proponen. Por ello, se requiere de la asistencia de un área u órgano en específico que maneje la temática anticorrupción. En ese sentido, es necesario que los sectores implementen oficinas especializadas en esta temática, que puedan asesorar y dar lineamientos a las diferentes instituciones, direcciones y órganos del sector.

2.5. Definición de indicadores y metas

Diseñar indicadores que midan con eficiencia los resultados o el impacto de las acciones anticorrupción no es una tarea sencilla. Uno de los principales problemas es que los sectores recurrieron, en la mayoría de casos, solo a indicadores de cumplimiento que no aportan ninguna información sobre la eficiencia, eficacia o el resultado de una acción, pues únicamente brindan información respecto a la conclusión o realización de la misma, como se muestra en el cuadro N° 1.

Cuadro N° 1
Ejemplos de indicadores de cumplimiento (*)

INDICADORES	Ministerio 1	Ministerio 2	Ministerio 3
	<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 Ministerio de Salud (Minsa), el Ministerio de Energía y Minas (Minem) y el Ministerio de Cultura (Mincu).

Otro de los problemas advertidos en esta etapa fue la falta de uniformidad de los indicadores y la ausencia de una línea base que permita evaluar de forma global la implementación de esta estrategia. A partir de la revisión de las matrices de los planes sectoriales, se advirtió que los sectores utilizan distintos indicadores para las mismas acciones. La falta de uniformidad dificulta que se pueda hacer una evaluación a nivel del Poder Ejecutivo.

Por ejemplo, una de las actividades recurrentes en los planes sectoriales es la capacitación en temas de ética pública u otros temas anticorrupción. El problema al evaluar esta actividad es que los sectores han utilizado distintos indicadores: algunos miden el “número de funcionarios públicos capacitados”, otros el “porcentaje de funcionarios” y un tercer grupo el “número de capacitaciones realizadas”, como se muestra en el cuadro N° 2. Esta disparidad genera dificultades para hacer evaluaciones, pues la información se encuentra en distintas unidades de medida.

Cuadro N° 2

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.	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 los planes sectoriales anticorrupción del Minsa, el Ministerio del Interior (Mininter) y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis).

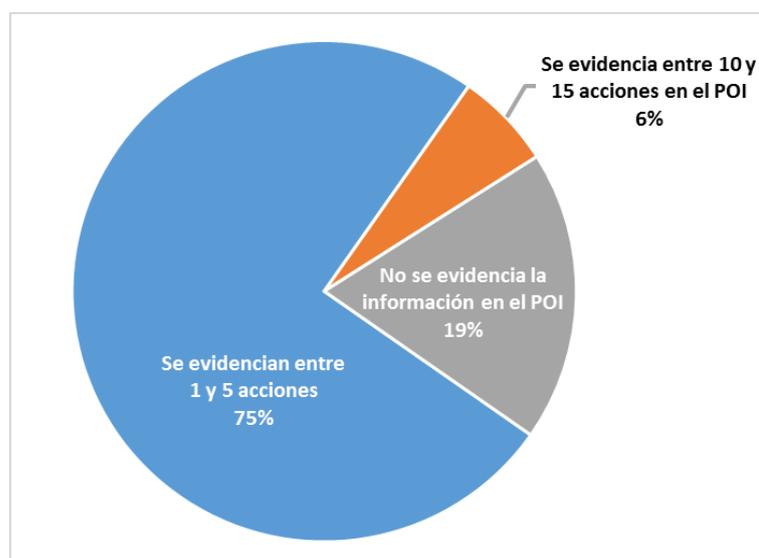
3. Incorporación de las acciones anticorrupción en el Plan Operativo Institucional

De acuerdo a los Lineamientos, todas las acciones que se consideren en el plan anticorrupción deben ser incorporadas al Plan Operativo Institucional (POI) para contar con la asignación presupuestal correspondiente y facilitar la labor de seguimiento y monitoreo. Para verificar el cumplimiento de esta disposición, se hizo una revisión de los POI de cada sector del año 2015, con el propósito de verificar que las actividades de los planes sectoriales programados se encuentren en este documento de planificación.

En la siguiente página se presentan los resultados. La información del gráfico N.º 7 se encuentra clasificada en tres grupos: “No se evidencia la información en el POI”; “Se evidencian entre 1 y 5 acciones” y “Se evidencian entre 10 y 15 acciones”.⁴

⁴ Se decidió presentar esta información por rangos -y no señalar un número específico de acciones consideradas por cada sector- para evitar imprecisiones que pudieran generarse por la redacción distinta que puedan tener las actividades del plan sectorial al ser consideradas en el POI.

Gráfico N° 7
Porcentaje de sectores que consignaron información en el POI



Ningún sector considera, de forma detallada, todas las actividades del plan sectorial en el Plan Operativo Institucional. Como se observa en el gráfico, la mayoría de sectores consigna muy pocas acciones de su plan anticorrupción en el POI. Solo en el sector Justicia se consignó un número significativo de actividades; doce sectores consignaron pocas actividades (menos de cinco); y tres sectores no evidenciaron estas actividades en sus POI.

Dentro del grupo de sectores que consignaron pocas actividades, algunos redactaron de forma muy general las actividades en el POI, haciendo complejo que se pueda identificar a qué actividad del plan sectorial se hace referencia, pues la redacción lleva a que muchas actividades puedan estar incluidas. Ello impide que el POI se convierta en un instrumento que sirva para realizar un adecuado seguimiento y monitoreo al plan sectorial, pues no se puede identificar con certeza la actividad a la que se está haciendo referencia.

4. Proceso de seguimiento, monitoreo y evaluación

En esta fase los Lineamientos no son lo suficientemente explicativos, 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 debe procesar para la elaboración del reporte.

En los reportes de seguimiento y monitoreo elaborados por los sectores, se advirtieron algunas debilidades, las cuales –en muchos casos– se encuentran

vinculadas con la etapa de planificación. En las siguientes líneas se realizará una síntesis de las problemáticas más relevantes en esta etapa.

Una de las funciones de todo reporte de seguimiento y monitoreo es precisar cuánto se ha cumplido de lo que, inicialmente, se había programado. Para ello, se debe contrastar la información reportada por las áreas encargadas de implementar acciones con la información consignada en las matrices de los planes para el semestre. En algunos sectores no se puede hacer este cruce, pues en las matrices de los planes se programan las metas de forma anual y no se detalla el avance que se espera por semestre.

De los planes revisados, se advierte que diez sectores consignan metas anuales y solo seis consignan metas semestrales y anuales en sus matrices. 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 es semestral.

Otro punto indispensable en cualquier reporte de seguimiento y monitoreo es el de los problemas advertidos y las propuestas de mejora. Esta información debe ser proporcionada por las áreas encargadas de implementar las acciones. Para ello, algunos sectores han previsto, en la ficha de seguimiento, un espacio para que cada área detalle los problemas advertidos y formule las propuestas de mejora, especialmente para las actividades en las que no se cumplió con 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 más adecuadas. Adicionalmente, este órgano también podría hacer una evaluación general del proceso que identifique los problemas generales y las propuestas de mejora.

En los reportes que se pudo extraer de las páginas web y portales de transparencia estándar (en total siete), solo en tres casos se consignó un apartado para señalar los problemas advertidos y en un caso se propuso medidas correctivas.

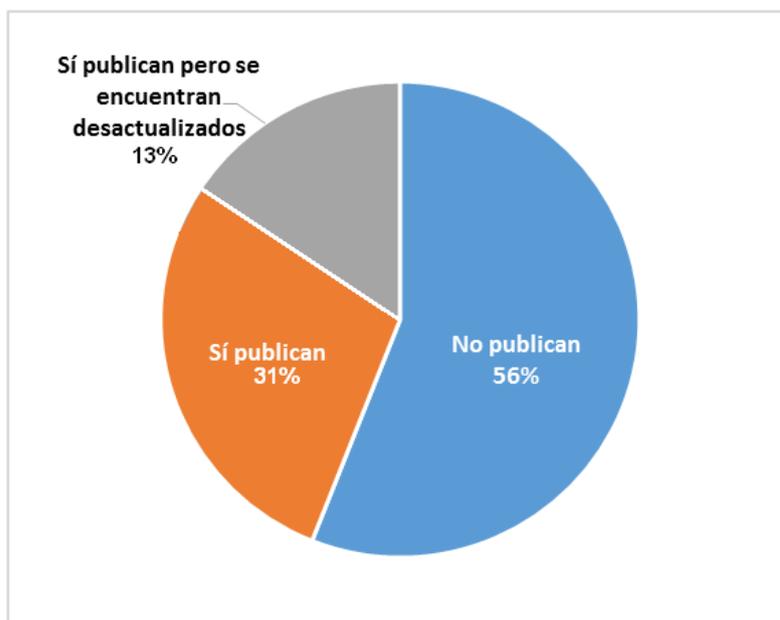
Finalmente, un reporte de seguimiento y monitoreo y, con mayor razón, una evaluación, debe dar alcances sobre el nivel de avance de los objetivos. Para tal fin, en la etapa de diseño se deben considerar indicadores que permitan obtener esa información. Asimismo, se requiere que en la etapa de elaboración del diagnóstico se fijen líneas de base sobre aspectos clave que, más adelante, se vayan a evaluar, para saber si se está avanzando –o no– el cumplimiento de los objetivos planteados.

Algunos indicadores podrían ser, por ejemplo, porcentaje de servidores que son denunciados por la comisión de faltas contra la ética, o número de solicitudes de acceso a la información que se atienden por semestre. En los reportes revisados no se ha encontrado este tipo de análisis, ni en las matrices se prevén indicadores para medir el avance de los objetivos.

Para satisfacer las cuestiones planteadas no basta con sistematizar la información que reportan las áreas encargadas de implementar acciones. Este trabajo puede resultar complejo, 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 institución.

Este tipo de análisis no se ha podido observar en los reportes semestrales ni en las evaluaciones anuales revisadas. Como se dijo, no es un trabajo sencillo, y para realizarlo se requiere profundizar el proceso de planificación. Desde el momento de elaborar el plan sectorial anticorrupción, se deben identificar cuáles serán los indicadores para las actividades, los objetivos y qué información se busca extraer de los mismos. También 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. Por otro lado, se advierte muy poca difusión de los reportes en las páginas web y portales de transparencia. Los sectores deberían difundir esta información a través de estos medios para facilitar el seguimiento y para que la ciudadanía conozca los avances en la implementación de las políticas sectoriales anticorrupción. A partir de la revisión de las páginas web se advirtió que el 56 % de sectores no publican esta información. Los demás porcentajes se muestran en el gráfico N° 8.

Gráfico N° 8
Porcentaje de sectores que publican sus reportes en páginas web y portales de transparencia



5. Sobre el trabajo de la CAN Anticorrupción

Implementar planes anticorrupción es un tema bastante técnico, y nuevo para algunos sectores. Por ello, 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 realizada por los sectores en las distintas etapas del proceso.

Sobre este punto, los sectores reportaron, durante las entrevistas y en la mesa de trabajo, que la asistencia y el monitoreo realizado por la CAN Anticorrupción ha disminuido considerablemente en los últimos dos años (2015–2016) y que es necesario realizar un trabajo más coordinado, estableciendo planes de trabajo que permitan una asistencia oportuna y continua durante todo el proceso de elaboración de los planes 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 Coordinación para hacer el seguimiento y monitoreo de la implementación de esta estrategia.⁵ Al respecto, se refirió que la Coordinación solo contaba 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 cual consideran insuficiente.

5.1. Asistencia de la CAN Anticorrupción en el proceso de elaboración de los planes sectoriales

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, según refirieron los entrevistados, era poco planificada, pues no se contaba con un cronograma de reuniones, pudiendo darse en cualquier etapa del proceso de elaboración de los planes, y no desde el inicio.

De los dieciséis ministerios, trece señalaron haber tenido algún acercamiento con la Comisión; dos precisaron no haber tenido mayor contacto y un ministerio no tenía referencias de la asistencia que pudieron haber recibido durante el proceso de elaboración de su plan sectorial anticorrupción. La CAN debe mantenerse presente en el proceso, en especial al inicio, pues la asesoría que reciban los sectores, en esta etapa, es la que va a permitir que se establezcan mejores planes sectoriales y, en consecuencia,

⁵ Estas limitaciones también son reconocidas por estudios internacionales, como el Estudio de integridad de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos – OCDE. De igual forma, son advertidas en el documento: Informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012 2016.

mayores resultados. Muchos sectores, sin embargo, reportaron que la asistencia de la CAN Anticorrupción se dio en etapas más avanzadas del proceso de elaboración.

Algunos sectores también señalaron que sería conveniente realizar reuniones de trabajo para evaluar las estrategias anticorrupción de los sectores. Se debe tener en cuenta que en muchos ministerios la oficina de planificación o una comisión especial asumieron el encargo de elaborar el plan anticorrupción, cuando en estas instancias no se cuenta con personal especializado en temas anticorrupción.

6. Sobre los Lineamientos para la elaboración de planes anticorrupción

Los lineamientos diseñados por la CAN Anticorrupción fueron útiles para orientar el trabajo de los sectores en la elaboración de sus planes anticorrupción. Este documento contribuyó con estandarizar los procedimientos de elaboración y precisar la información que los planes debían contener. Asimismo, sirvió de guía para orientar a los sectores sobre las posibles acciones que podían considerar.

No obstante, también existen algunos apartados en los que se podría ampliar la información, con el propósito de orientar mejor a los sectores en su propósito de implementar planes eficaces de la lucha contra la corrupción. A continuación, algunos ejemplos.

6.1. Apartado Definiciones operacionales

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

En este apartado, los Lineamientos hacen una definición del término *corrupción*, una clasificación de los tipos y una descripción de los enfoques que se deben priorizar. Sin embargo, sería oportuno contar con una lista exhaustiva de términos que son frecuentes al momento de implementar estrategias anticorrupción. Esto ayudaría a que los funcionarios encargados tengan una comprensión integral del tema y herramientas para hacer su trabajo. Este apartado debería contener una terminología básica vinculada con la temática anticorrupción: denuncia, ética pública, función pública, transparencia, rendición de cuentas, riesgo de corrupción, por citar algunos ejemplos.

Cuando se refieren a las tipologías de corrupción (alta y baja corrupción), sería conveniente que también se identifiquen estrategias concretas a implementar en función a los tipos y los enfoques, que luego se definen. Esto serviría de pauta para que los sectores conozcan los cursos de acción que pueden implementar a partir de la problemática advertida. Si bien en el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción se consigna esa información en cuadro, esta información se debería desarrollar con mayor profundidad en los Lineamientos, con el propósito de darle mayor visibilidad y utilidad.

Finamente, se deben considerar enfoques adicionales al “preventivo” y al “de combate”, que son los únicos que mencionan los Lineamientos. Por ejemplo, algunos autores⁶ señalan que las estrategias anticorrupción se deben implementar con un enfoque selectivo. Este planteamiento parte de la premisa de que la corrupción es: (i) muy difícil de erradicar, y (ii) que los costos para hacerlo son muy altos. Por ende, las estrategias deberían estar orientadas por algún *criterio racional* y centrarse en las conductas corruptas más perjudiciales y visibles, o 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.

6.2. *Apartado Diagnóstico situacional*

Todo diagnóstico debe estar orientado a identificar y describir las posibles problemáticas de corrupción que pueda tener el sector, identificando aquellas que representen un mayor riesgo y los factores causales que podrían estar incidiendo. Solo así se podrán direccionar estratégicamente las acciones del plan sectorial, haciéndolas más eficientes y eficaces.

Los Lineamientos deben orientar a los sectores en este objetivo. Para ello, es necesario identificar las fuentes de información a las que los sectores pueden recurrir, diseñar instrumentos y herramientas para recoger esa información, así como metodologías propias que establezcan criterios para identificar y valorar los riesgos de corrupción que se adviertan y sus factores causales.

En los Lineamientos se precisa información teórica sobre lo que es un diagnóstico y los beneficios que puede traer su correcta elaboración. También se consigna un

⁶ 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.

cuadro con temas priorizados en una lista de preguntas que sirven de pauta para que los sectores sepan qué información deben considerar. Finalmente, se consigna una ficha para sistematizar información sobre los problemas identificados.

Cuadro N° 3
Temas sugeridos en los lineamientos para la elaboración de los diagnósticos situacionales (*)

Temas priorizados	Detalle
Control interno	<ul style="list-style-type: none"> ¿Cuáles son los avances en la implementación del sistema de control interno en la entidad? ¿Se ha construido un comité de control interno? ¿Existen dificultades? ¿Se ha elaborado el diagnóstico para la implementación del sistema de control interno? ¿Existen dificultades? ¿Se ha desarrollado el plan de trabajo? ¿Se ha implementado? ¿Se ha evaluado?

(*) Este es un fragmento del cuadro N.º 3 (Temas sugeridos para el diagnóstico) extraído del documento: “Lineamientos para la elaboración de planes anticorrupción”. En el cuadro completo se priorizan once temas y se enlistan preguntas por cada tema.

Si bien la información que se consigna es útil, pues permite identificar los temas que debe abordar el diagnóstico y sistematizar la información que se recoge, es indispensable complementarla con metodologías y criterios específicos que permitan identificar los espacios de mayor riesgo de corrupción y sus factores causales, pues en los planes sectoriales se puede observar que muchos sectores solo han consignado información sobre las medidas anticorrupción implementadas en años anteriores y no existe un análisis más pormenorizado sobre los riesgos de corrupción y los factores causales.

6.3. Definición de acciones

Este punto, junto con el diagnóstico situacional, representan los ejes centrales para lograr planes anticorrupción eficientes. 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 muy generales para orientar a los sectores a definir acciones anticorrupción eficientes. Lo que se requiere en este apartado es una metodología específica que describa cómo se deben enfrentar los riesgos de corrupción advertidos en función a su probabilidad e impacto, estableciendo criterios para definir acciones que ataquen las causas de los problemas y estén orientados a las áreas

prioritarias del sector, y no circunscribirse a 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.

Existen estudios y trabajos sobre los factores que generan mayores riesgos de corrupción en las instituciones: las acciones deben estar encaminadas a eliminar estos factores o circunstancias. Al respecto, en Colombia, la Secretaría de Transparencia diseñó un documento que describe una metodología que puede ser útil en esta tarea. En el documento “Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano”⁷ se desarrolla una metodología para la identificación de riesgos de corrupción y acciones para su manejo.

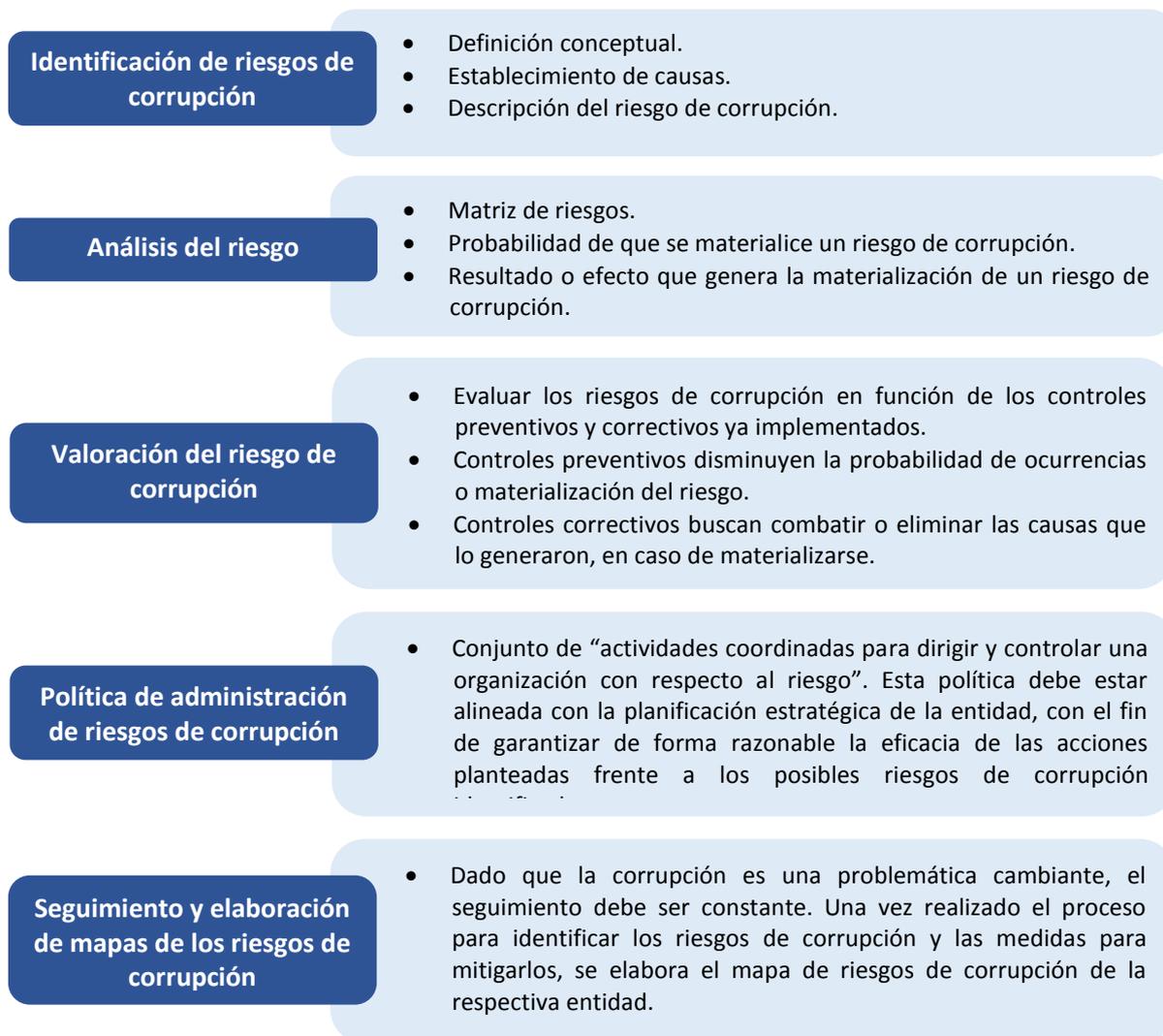
⁷ “Estrategias para la construcción del plan anticorrupción y de atención al ciudadano”. Obtenida el 22 de marzo de 2016, de

<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>.

p. 9-13.

Cuadro N° 4

Metodología para la identificación de riesgos de corrupción y acciones para su manejo (*)



(*) Información extraída del documento “Estrategias para la construcción del plan anticorrupción y de atención al ciudadano”

Elaboración propia.

BLOQUE 2

Análisis de cumplimiento de las acciones programadas en los planes sectoriales

A continuación se presenta un análisis sobre el cumplimiento de las acciones dispuestas en los planes sectoriales. Este análisis se realiza sobre la base de medios de verificación objetivos proporcionados por los sectores. El propósito de esta evaluación es tener un estimado, basado en un análisis estadístico, del nivel de cumplimiento de las acciones de los planes sectoriales, y conocer la pertinencia de los medios de verificación a los que recurren las oficinas encargadas de hacer el seguimiento para validar la información reportada.

Para este fin se definió una muestra representativa del universo total de acciones de todos los planes sectoriales, excluyendo a los sectores que aún no tenían acciones por reportar. Luego, se seleccionaron aleatoriamente acciones de los planes sectoriales y se le pidió a los sectores que envíen los medios de verificación correspondientes para su sistematización y evaluación.

Al revisar la documentación reportada por los sectores, se advirtió que el análisis de la misma 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 reportadas.

Gráfico N° 9
Categorías de análisis del cumplimiento de las acciones



Los resultados de la evaluación son válidos respecto al análisis global, que comprende a todos los sectores, pues se extrajo una muestra estadísticamente representativa de la sumatoria de las actividades de todos los ministerios, y no muestras estadísticamente representativas por cada sector. Por lo que, en el caso de los sectores, únicamente estos datos podrían ser útiles para tener un estimado referencial.

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

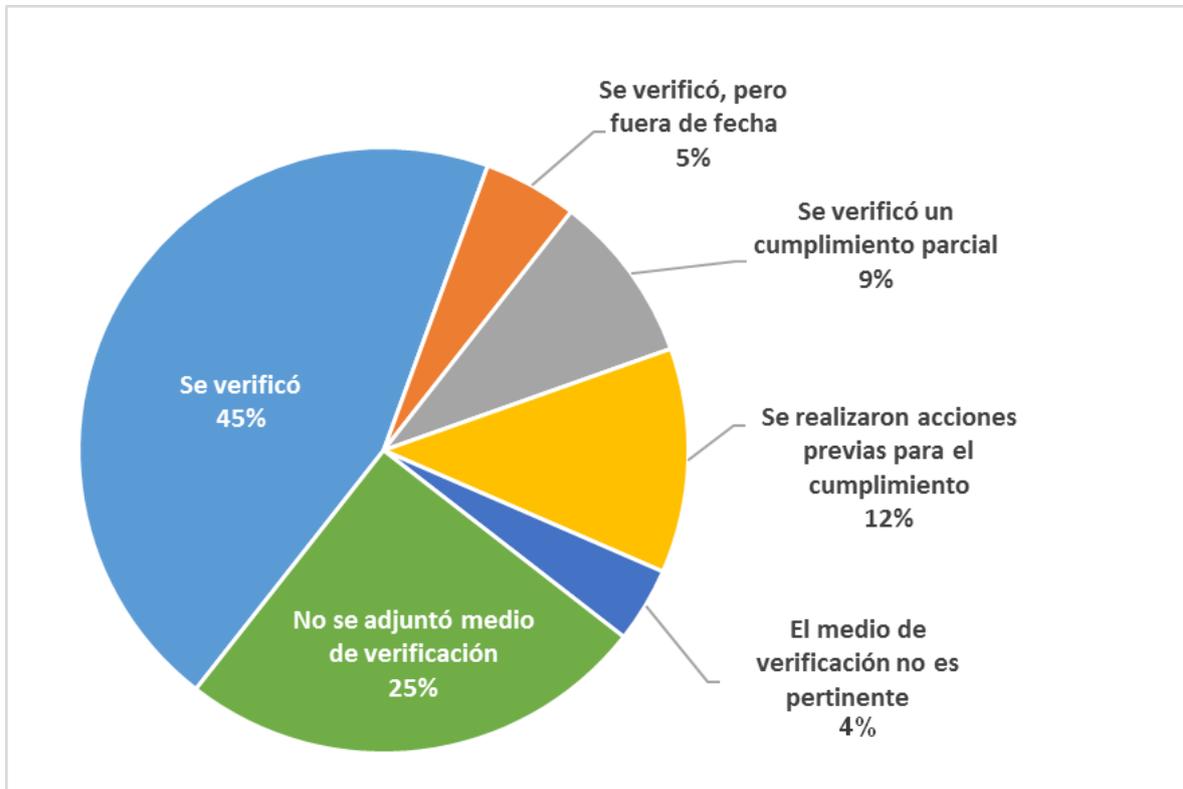
Durante las entrevistas se indicó que las áreas encargadas de elaborar los reportes de seguimiento y monitoreo, no suelen verificar la información que reciben de las áreas encargadas de implementar las acciones; esto a pesar de que en la mayoría de matrices de seguimiento se identifican cuáles son los medios de verificación correspondientes. Este problema también se evidencia en los plazos que tomaron los sectores para reportar la información que se les pidió para este análisis, cuyo promedio fue de tres meses.

El promedio global de cumplimiento de las actividades de los planes sectoriales, según los medios de verificación reportados por los ministerios, es del 45 %; si también se consideran en este porcentaje a las actividades que se cumplieron fuera de la fecha programada, sería del 50 %.

Otro porcentaje que destaca, es el de actividades en las que no se adjuntaron medios de verificación, que alcanza al 25 % del total, lo que evidencia que los sectores han tenido dificultades para recabar la información que se les requirió.

Siguiendo el orden de prelación, 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 de 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. Incluso en esta instancia también se producían dilaciones que ocasionaban que las acciones no se cumplan. Los demás resultados se aprecian en el gráfico N° 10.

Gráfico N° 10
Resultados generales de los medios de verificación reportados por los sectores



BLOQUE 3

Sobre las medidas específicas adoptadas por los sectores en temáticas de interés

En este apartado se presentan las medidas adoptadas por los distintos sectores en materia de lucha contra la corrupción, las cuales han sido agrupadas en cuatro ejes temáticos: Fortalecimiento institucional; Integridad pública; Transparencia y acceso a la información pública; y Participación ciudadana.

Para definir estos ejes temáticos, se realizó una revisión de la normativa nacional y de los diversos instrumentos internacionales vinculados con la materia, identificándose cuatro temas centrales que, por su relevancia, representan áreas claves que debe abordar toda política sectorial anticorrupción. Estas, a su vez, han sido subdivididas en categorías para organizar mejor la presentación de las actividades.

Se debe resaltar que aquellas prácticas destacables –o buenas– pueden ser replicadas y aprovechadas por otros ministerios como cursos de acción de lucha contra la corrupción. Estas prácticas van más allá de una simple obligación legal, destacando por su originalidad, pertinencia o factibilidad; también son consideradas aquellas que, en el marco de una obligación legal, son implementadas con eficiencia y eficacia, maximizando su impacto en la institución. Por ejemplo: la implementación de cursos virtuales para difundir el Código de Ética de la Función Pública, la implementación de canales virtuales para solicitar y recibir información pública, entre otras.

De esta manera, a continuación se presenta una síntesis de cada eje temático y de las principales actividades implementadas por los sectores.

1. Fortalecimiento institucional para prevenir y sancionar la corrupción

Este eje temático está referido al conjunto de medidas que contribuyen con el crecimiento y desarrollo de la entidad, al reforzar sus capacidades institucionales para prevenir o combatir la corrupción, con el propósito de repercutir en el logro de los resultados deseados en la gestión pública. Las actividades que se destacan en el presente estudio son las vinculadas con la articulación institucional, la estructura organizacional y los recursos humanos.

Debe resaltarse que en el actual Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, este eje temático se delinea en tres objetivos específicos, y ha sido recogido en los planes sectoriales anticorrupción de los dieciséis ministerios supervisados. En el siguiente gráfico se muestran las tres categorías consideradas para este eje.



A continuación se destacan, dentro de las categorías antes señaladas, las principales actividades implementadas por los sectores, con el fin de reforzar las capacidades institucionales para prevenir y combatir la corrupción.

En la categoría *Coordinación y/o cooperación entre entidades* se consideran aquellas actividades que establecen mecanismos de articulación entre entidades, permitiendo enfrentar los actos de corrupción de manera conjunta.

Uno de los ministerios que ha adoptado esta buena práctica en su plan sectorial es el de Energía y Minas, que, a través del Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico, realizó un Convenio de Cooperación Interinstitucional con el Ministerio Público para que éste brindara un programa de capacitación al personal del Instituto sobre los delitos contra la administración pública y los delitos contra la fe pública.

Las actividades de capacitación –categoría *Campañas o eventos relacionados al fortalecimiento de capacidades*– han sido implementadas por la mayoría de los ministerios, quienes las han realizado como una práctica constante para fortalecer a las capacidades de la entidad. Entre los temas más recurrentes para las capacitaciones se reporta: mecanismos de denuncia por actos de corrupción, fortalecimiento en control interno y los procedimientos disciplinarios.

Uno de estos ministerios, el de Agricultura y Riego, capacitó a 268 servidores públicos en temas de delitos de corrupción, el procedimiento administrativo sancionador y el plan sectorial anticorrupción. También efectuó diversos eventos de difusión y orientación a los trabajadores sobre los mecanismos de denuncia de actos de corrupción.

2. Fortalecimiento de los mecanismos para promover la integridad pública de funcionarios y servidores

En este eje temático se encuentran aquellas actividades que buscan asegurar el comportamiento ético de los funcionarios y servidores públicos, reforzando sus cualidades y valores éticos en el ejercicio de la función pública como un mecanismo para enfrentar a la corrupción.

Debe destacarse que este eje temático se delinea en el actual Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, siendo incorporado en los planes sectoriales anticorrupción de quince sectores supervisados. En el siguiente gráfico se muestran las cinco categorías consideradas para este eje.



A continuación se destacan las principales actividades desarrolladas por los sectores en las categorías antes señaladas.

En la categoría *Conformación de Grupos de Trabajo o creación de oficinas encargadas de implementar modelos de integridad institucional* se incorporan aquellas actividades realizadas por los sectores para consolidar y fortalecer su política institucional, mediante la conformación de grupos de trabajo que implementen modelos de integridad.

El Ministerio del Interior fue uno de los que implementó esta buena práctica. Para ello, cuenta con la Unidad de Ética, Transparencia y Anticorrupción, cuyas principales funciones son: 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 necesarias para la correcta implementación de un sistema de control previo, eficaz y eficiente en el sector.

En la categoría *Elaboración de códigos o manuales de ética*, se consideran todas las actividades vinculadas con la emisión de manuales, directivas o códigos de comportamiento ético, como política institucional, a fin de desarrollar e implementar un modelo de integridad institucional.

Todos los sectores supervisados han implementado actividades vinculadas con esta categoría. Sin embargo, al menos en seis ministerios, sus directivas o códigos solo replican las disposiciones generales de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, mientras que, diez de ellos cuentan con documentos que establecen principios, deberes y prohibiciones éticas adicionales a los contenidos en la Ley.

Una de las instituciones que ha implementando esta práctica es el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el mismo que cuenta con un manual de ética, cuyas disposiciones no solo se refieren a normas básicas sobre valores institucionales, principios, deberes y prohibiciones éticas, sino que incorpora el principio de compromiso y los deberes de vocación de servicio, representación institucional y comunidad, responsabilidad social y medio ambiente, además del reconocimiento e incentivos al personal que contribuya a implementar acciones sobre ética y transparencia.

Las actividades relacionadas con la categoría *Compromiso de desempeño ético como trabajador de la entidad*, son implementadas como política institucional por las entidades para promover la integridad, mediante el cumplimiento del trabajador de las disposiciones de la Ley de Código de Ética como normativa interna de la entidad. Así, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo incorpora en los contratos del personal una cláusula sobre el compromiso ético y la responsabilidad de observancia durante la vigencia del contrato. A través de él, los trabajadores asumen el compromiso de leer y cumplir dichas normas, de informar sobre cualquier incompatibilidad que pueda afectar su labor, y de guardar reserva de la información privilegiada.

3. Promoción de la transparencia y acceso a la información pública en el ejercicio de la función pública

Este eje temático es imprescindible para cualquier política preventiva anticorrupción, por cuanto contribuye a visibilizar los actos y resultados de la gestión pública. Asimismo, posibilita el ejercicio de otros derechos, como la participación ciudadana y la utilización de los instrumentos de control o vigilancia social.

Debe resaltarse que este eje es recogido en el actual Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, e incorporado en los planes sectoriales anticorrupción de los

dieciséis ministerios supervisados. A continuación, se muestra las seis categorías consideradas para el presente eje temático.



A continuación, se destacan las principales actividades vinculadas con cada una de las categorías presentadas.

En la categoría *Directivas internas que regulan la transparencia y acceso a la información pública*, se ubican aquellas entidades que han implementado directivas internas, que permiten una mejor organización para atender las solicitudes de acceso a la información, aun cuando no existe la obligación legal de implementarlas. Si bien, al menos once ministerios cuentan con estas directivas, algunas no se limitan solamente a las disposiciones generales de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sino que tienen un desarrollo más amplio. Por ejemplo, contemplan el trámite a seguir por parte de los solicitantes y de los funcionarios o servidores; fijan disposiciones de obligatorio cumplimiento que deberán observar sus diversos órganos o instancias para una oportuna y eficiente atención de dichas solicitudes; fijan las responsabilidades por su incumplimiento; entre otras disposiciones.

Dentro de esta categoría destaca el Ministerio de Economía y Finanzas, el cual cuenta con la directiva "Lineamientos para la atención de solicitudes de acceso a la información pública", que establece regular un archivo sistematizado, como base de datos, en el que se registre la información relacionada a las solicitudes de acceso a la información; también, contar con un coordinador responsable de reunir y suministrar oportunamente la información solicitada; asimismo, se precisa el rol del funcionario responsable de entregar la información, y del que debe efectuar el seguimiento del trámite de atención de las solicitudes de información.

Por su parte, en la categoría *Canales virtuales para solicitar información pública*, se han incorporado aquellas actividades que, aparte de la modalidad presencial para solicitar información pública, cuentan con otros mecanismos para el efectivo ejercicio de este derecho, como los canales virtuales, que han sido habilitados por los portales institucionales como una herramienta sencilla para solicitar información. En ese sentido, la mayoría de los ministerios supervisados ha establecido esta buena práctica. Uno de ellos es el Ministerio del Ambiente, que lo regula en su Directiva N° 07-2014-MINAM/SG, denominada “Normas que regulan la atención de solicitudes de acceso a la información pública y el contenido del portal de transparencia estándar del Ministerio del Ambiente”.

En la categoría *Implementación de oficinas u áreas encargadas de atender en temas de transparencia y acceso a la información pública*, se consideran aquellas actividades que van más allá de la obligación legal, que exige que las entidades designen un funcionario responsable de entregar la información pública solicitada, ya que establecen oficinas u áreas encargadas de absolver consultas u orientar a los ciudadanos acerca de las dudas que puedan surgir en el acceso a la información pública.

Entre los ministerios que han desarrollado esta buena práctica tenemos al Ministerio de Justicia, que en su Directiva N° 02-2015-JUS-OGA denominada “Lineamientos para la atención de solicitudes de acceso a la información pública en el MINJUS”, establece como función el orientar acerca de las solicitudes de acceso a la información.

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

Este eje temático tiene como propósito empoderar al ciudadano y facilitar su participación en la lucha contra la corrupción, interviniendo de forma individual u organizada en los asuntos públicos, para contribuir al fortalecimiento y buen funcionamiento de la administración pública.

En cuanto al Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, vemos que este eje temático se ubica en dos de sus objetivos. Para el presente estudio, se han considerado cuatro categorías, como se muestra en el siguiente gráfico.



A continuación, se destacan las principales actividades desarrolladas por los sectores en las categorías señaladas.

Pocos sectores han implementado actividades relacionadas con la categoría *Aprobación de directivas que regulan la atención de denuncias*. Entre los sectores que sí lo han hecho, se encuentra el Ministerio de Cultura, que aprobó, en su plan sectorial anticorrupción, la directiva denominada "Procedimiento para la recepción y atención de denuncias del Ministerio de Cultura". En esta directiva se establece que las denuncias relacionadas con temas disciplinarios o con el incumplimiento de normas éticas, serán derivadas a la Secretaría Técnica de Procesos Administrativos Disciplinarios, mientras que las relacionadas con la afectación de los recursos y bienes del Estado, nepotismo u omisión de funciones, serán derivadas al Órgano de Control Institucional. En particular, este documento presenta un componente intercultural, a través de formatos de denuncia y compromisos del denunciante en lengua quechua.

Por su parte, en la categoría *Mecanismos de participación ciudadana: canales de atención de denuncias*, han sido consideradas las actividades que facilitan que los ciudadanos pongan en conocimiento de la entidad los presuntos actos de corrupción que en ésta se presenten, a fin de que se determine la responsabilidad y la sanción correspondiente. En el estudio se ha advertido que la mayoría de ministerios ha previsto la creación de dichos canales en sus planes sectoriales anticorrupción.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones cuenta, dentro del proceso de atención de denuncias anticorrupción, con canales presenciales, la plataforma de atención al ciudadano y el Comité de Denuncias Anticorrupción; y, de modo virtual, con la página web o correo electrónico (*anticorrupción@mtc.gob.pe*); así como el Servicio de Atención de la Línea Gratuita de Lucha Anticorrupción.

En la categoría *Campañas o eventos de sensibilización* se consideran aquellas actividades que tienen como finalidad generar conciencia acerca de las consecuencias negativas de la corrupción, y fomentar la participación ciudadana mediante la vigilancia de la gestión pública y la denuncia de actos de corrupción. A pesar de su importancia, pocos ministerios han recogido esta buena práctica en sus planes sectoriales.

En ese sentido, uno de los ministerios que ha implementado actividades vinculadas con esta categoría, es el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social que, en el marco de las Elecciones Regionales y Municipales 2014, lanzó la campaña “Saca Pecho por tu Derecho”, con el propósito de promover la neutralidad, evitar el uso político de los programas sociales, y fomentar la denuncia a autoridades y candidatos que se aprovechen de los mismos.