



CIES
consorcio de investigación
económica y social



PROPUESTAS DE POLÍTICAS PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018



INICIATIVAS ANTICORRUPCIÓN EN ESPACIOS REGIONALES DEL PERÚ: DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES GENERALES

JARIS MUJICA/JULIO ARBIZU

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES - PUCP



CRÉDITOS

© CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (CIES).

Calle Miguel Soto Valle 247, Lima 17

Telefax [51-1] 264-9855

www.cies.org.pe

El presente documento contó con el respaldo de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción de la Presidencia de Consejo de Ministros. Los autores y el CIES agradecen el apoyo brindado.

Primera edición: Lima, marzo del 2015

Coordinación de la publicación: CIES

Corrección de estilo: Melody Toledo

Diseño y diagramación: Carmen Inga y Rocío Castillo

Ilustraciones de carátula e interiores: Víctor Sanjinez

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad exclusiva de sus autores y no necesariamente reflejan las posiciones del CIES y de los auspiciadores.



CONTENIDO

Presentación

Abstract

1. Introducción

2. Diagnóstico de la situación actual

3. Propuestas de política

4. Costos y beneficios de las propuestas de política

5. Objetivos específicos y resultados esperados a cuatro años

6. Obstáculos para la implementación

7. Recomendaciones para la implementación

8. Hoja de Ruta

A los primeros cien días

Al primer año

Al cuarto año

Referencias bibliográficas

Anexos

PRESENTACIÓN

Las elecciones regionales del 2014 dejaron un camino de retos y oportunidades para los nuevos gobiernos regionales. En los siguientes cuatro años no solo deberán enfrentar los múltiples problemas de las gestiones anteriores, que incluyen graves denuncias de corrupción, sino también un contexto caracterizado por un menor crecimiento económico, la persistencia de la conflictividad social y una mayor exigencia de la ciudadanía por asegurar avances y generar un mayor desarrollo que beneficie al conjunto de la población.

En dicho marco es fundamental que los gobiernos regionales puedan implementar, dentro de sus atribuciones legales y presupuestales, políticas y programas basados en evidencia, y que formen parte de una visión clara y consensuada sobre el tipo de desarrollo que se busca para cada región. En este objetivo la comunidad académica puede y debe aportar, como lo ha venido haciendo el Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) en los últimos años junto a sus 48 instituciones asociadas.

El presente documento, elaborado por Jaris Mujica y Julio César Arbizu, forma parte de veintiséis propuestas de política formuladas en el marco del proyecto “Elecciones Regionales 2014: Centrando el Debate Electoral”, las mismas que buscan brindar información y opciones de política a los nuevos gobiernos regionales en siete dimensiones: planificación estratégica, competitividad regional, reducción de la pobreza y desarrollo productivo, gestión sostenible de los recursos naturales e industrias extractivas, cambio climático, gobernabilidad y lucha contra la corrupción, y derechos humanos y género.

Queremos agradecer a las entidades auspiciadoras que permitieron la elaboración de estos documentos, entre ellas la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Aecid); la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan); el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF); el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés); los programas Buen Gobierno y Reforma del Estado, ProAmbiente y Estado Orientado a la Ciudadanía de la Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ); la Cooperación Belga al Desarrollo; el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo de Canadá (DFATD, por sus siglas en inglés); la Fundación Friedrich Ebert (FES); el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Programa ProGobernabilidad de Canadá;

y el Proyecto Conservación de Bosques Comunitarios (CBC-BMU) implementado por GIZ bajo el marco de la iniciativa IKI.

Este agradecimiento se extiende a los aliados estratégicos del proyecto, como el Jurado Nacional de Elecciones; el Acuerdo Nacional; la Asociación Civil Transparencia; la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN); el Consejo de la Prensa Peruana; el Consejo Nacional de la Competitividad (CNC); el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA); la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y el Ministerio del Ambiente. Finalmente, un agradecimiento especial al equipo de la oficina ejecutiva del CIES, a los autores de los documentos de política, a nuestras instituciones asociadas que colaboraron con la presentación de las propuestas en sus respectivas regiones, y a las autoridades regionales electas que participaron en los eventos convocados en el marco del proyecto.

Javier Portocarrero Maisch
Director Ejecutivo

Eduardo Castillo Claudett
Coordinador de proyecto



ABSTRACT

La corrupción es un fenómeno frecuente en la dinámica de los espacios políticos locales y regionales del Perú. Sin embargo, no se conoce con precisión ni las medidas implementadas ni la pertinencia de estas en función de la estructura de prácticas. Este documento presenta un diagnóstico general sobre i) la situación de los datos disponibles sobre la corrupción en gobiernos regionales; ii) la composición, estratos y tipos de corrupción; iii) un ejercicio de contraste entre los tipos de corrupción y los tipos de iniciativas anticorrupción asociado a una lista de recomendación de medidas para prevenir y combatir este fenómeno. Sostenido en un ejercicio de revisión documental y fuente secundaria, este documento pretende un acercamiento general a la metodología de identificación de problemas y recomendaciones de políticas para la construcción de iniciativas específicas según la tipología de casos.



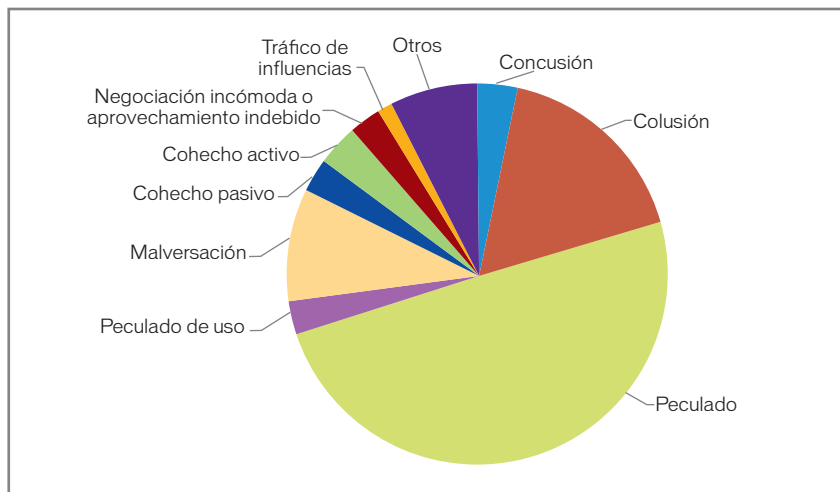
1. SOBRE LA CORRUPCIÓN EN LOS ESCENARIOS REGIONALES

1.1. Tendencias de la corrupción y las denuncias en el plano regional

Los actos de corrupción que aparecen registrados en el escenario de los gobiernos regionales en Perú parecen tener un inventario de modalidades concentradas en el terreno administrativo, en la logística, y en la adquisición de bienes y servicios. De acuerdo al total de denuncias registradas por la Procuraduría Anticorrupción en los últimos años, la tendencia de actos de corrupción está relacionada a cuatro tipos penales recurrentes: peculado, colusión, malversación y cohecho; y con una tendencia de denuncia en aumento.

Así, en el año 2014 se registran 21.272 casos, en contraste con los 19.181 casos denunciados en el año 2013 (un aumento del 10,8%). Para el 2013 (último año de registro desagregado de la Procuraduría Anticorrupción) la modalidad con mayor registro de denuncia es el peculado, que representa el 49,8% de los casos denunciados. La segunda modalidad más recurrente corresponde al delito de colusión (con el 17,3% del total). Esto último tiene una relación estrecha con la disposición del dinero del fisco por parte de los funcionarios. Es decir, el tipo penal de peculado alude precisamente a la administración de fondos públicos por parte de los encargados de esa tarea, mientras que el delito de colusión tiene que ver con la contratación de servicios o adquisición de bienes a proveedores.

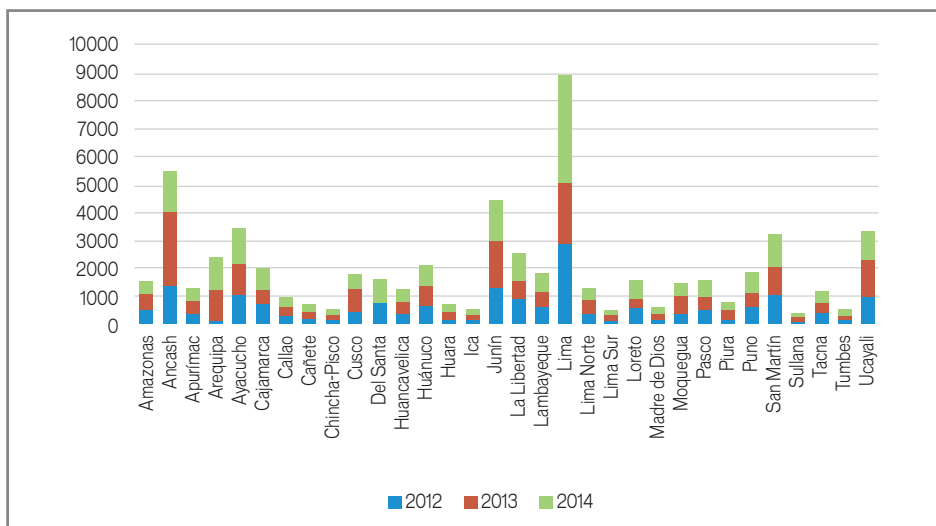
**GRÁFICO N.º 01
Denuncias de corrupción por Tipo Penal 2013**



Fuente: Procuraduría Anticorrupción. **Elaboración:** propia.

La carga procesal por regiones se ha incrementado. En el 2012 se registraron 19.357 denuncias, mientras que en el 2013 hubo un incremento del 10,2%, con 21.588 denuncias. Entre 2012 y 2014, la región con mayor carga procesal fue Lima (evidentemente por la concentración poblacional), con una carga de alrededor de 3.000 casos de corrupción por año. Junín y Ancash han registrado también una gran cantidad de denuncias sobre casos de corrupción: en Junín, durante el 2012 se registraron 1.350 casos de corrupción y en el 2013 la cifra aumentó a 1.672 registros. El tercer departamento con mayor carga es Ancash, con 1.600 casos durante el 2012 y un incremento del 12% durante el 2013 con 1.398 casos (a pesar de tener una población radicalmente menor que Lima). Si se suman los casos de Chimbote (El Santa), llegamos a una suma de casos similar a los de Lima.

**GRÁFICO N.º 02
Evolución del total de carga procesal por áreas de litigio de la Procuraduría Anticorrupción**



Fuente: Procuraduría Anticorrupción. **Elaboración:** propia.

A pesar de haber un alto número de casos denunciados, no se cuenta con datos precisos de la epidemiología de la corrupción. La evidencia de una cifra no denunciada muy grande y no conocida (Mujica 2013) y la gran cantidad de casos relacionados con autoridades locales y regionales sugiere que se trata de un fenómeno de alta prevalencia y regularidad en estos escenarios. ¿Qué iniciativas se han planteado las instituciones regionales para hacer frente a esta situación?

A nivel regional, se han creado comisiones para el desarrollo de los planes anticorrupción aunque, en la mayoría de casos, los planes regionales no están actualizados con la política nacional anticorrupción (Comisión de Alto Nivel Anticorrupción 2012). Las medidas anticorrupción elaboradas están relacionadas con temas específicos como normas y procedimientos para la administración de recursos, gestión de inversiones, así como la publicación y transparencia de las actividades del gobierno regional. Así, lo que se tiene en la mayoría de las regiones es el desarrollo de un enfoque normativo para el tratamiento del fenómeno de la corrupción; y en algunos lugares se han elaborado planes regionales anticorrupción en una materia específica, por ejemplo, en educación o salud.

La heterogeneidad de los contextos regionales y la combinación de otros factores (tipos de corrupción, presencia de economías ilegales, interés de las autoridades y capacidades de los funcionarios, etc.) generan iniciativas y resultados diferentes; pero también queda claro que se trata de miradas concentradas en el cumplimiento de la ley, el desarrollo de ordenanzas, la creación de grupos de trabajo y la reorganización de procedimientos (ver anexo 1).

Las ordenanzas regionales que aprueban la creación de las Comisiones Regionales Anticorrupción, concentran las iniciativas de implementación de las acciones normativas en el marco del Plan Nacional Anticorrupción. En ese sentido, el esfuerzo de promover una iniciativa anticorrupción geográfica y políticamente ubicada a nivel regional no parece haber sobrepasado la construcción de elementos generales. Del mismo modo, esas iniciativas normativas parecen estar orientadas a la transparencia y acceso a la información pública sobre procesos de contratación de personal y proyectos de inversión pública (existen, por ejemplo, varias medidas de transparencia y rendición de cuentas recientes, diseñados e implementados a partir de la Ley N.º 27815 publicada en el 2003, y muy difundida a través de las páginas web de los gobiernos regionales), pero sin seguimiento específico ni indicadores concretos.

Otras iniciativas anticorrupción –aunque escasas– están relacionadas a temáticas específicas: los Planes Regionales Anticorrupción en el Sector Salud son pocos y solo han sido elaborados por los gobiernos regionales de La Libertad, Lambayeque, Ucayali y San Martín¹. En relación a los Planes Regionales Anticorrupción en el Sector Educación, solo las Direcciones Regionales de Educación de Piura y de San Martín cuentan con ellos, los cuales inciden en un sistema de registro de expedientes administrativos disciplinarios diseñado por el Ministerio de Educación y la capacitación a los integrantes de las Comisiones de Procesos Administrativos Disciplinarios para la aplicación adecuada de las normas disciplinarias.

Las medidas anticorrupción han diferenciado notoriamente las unidades anticorrupción en cuanto a su creación y su función; es decir, han tenido relación con el fortalecimiento de la institución de control

1 El objetivo general de estos planes es mejorar el nivel de desempeño del sistema de salud en su respectiva región, considerando temas como gestión de recursos humanos, gestión de contratación y adquisiciones y gestión de la atención a pacientes.

para el cumplimiento de su rol y garantizar la efectividad de la gestión y procesos al interior de la gestión regional. Estas medidas son generales, satisfacen la formalidad administrativa obligatoria a la que están sujetos estos gobiernos regionales y están relacionadas al abanico de normas que se han implementado (o mejorado) en los últimos años. En resumen, se han desarrollado medidas sin un orden específico y sin una concentración específica de acuerdo a la tipología de recurrencia (ver anexo 2).

1.2 Consideraciones conceptuales para estudiar las prácticas de corrupción

En un contexto como el descrito, es necesario enfocar un diagnóstico y un ejercicio conceptual que permita establecer criterios de producción de iniciativas bajo una lógica práctica. ¿Qué es lo que caracteriza el contexto de las prácticas de corrupción en los gobiernos regionales? i) Un contexto de alto riesgo, ii) de alta prevalencia, iii) de escaso control; ¿y qué elementos comunes aparecen en la iniciativas anticorrupción?: iv) un enfoque sustancialmente normativo, v) concentrado en enfoques de prevención a través del desarrollo parcial de mecanismos de transparencia y acceso a información, y vi) la creación embrionaria de espacios de participación. Ahora, ¿qué enfoques utilizar para generar un diagnóstico general y una propuesta de políticas?

Si bien la literatura muestra muchas definiciones sobre el concepto “corrupción”, desde enfoques de desviación de conductas (Morris 1992) hasta enfoques económicos del fenómeno (Gupta 2010), hay cierto acuerdo en definiciones que indican que la corrupción es “el abuso de un cargo público en beneficio privado” (Tanzi 1998) y que es “un síntoma de que algo no ha funcionado bien en la gestión del Estado” (Rose Ackerman 2001: 11). Es una idea recurrente pensar que la corrupción es un problema en sociedades precariamente institucionalizadas (Sherman 2005; Garland 2004; Merton 2002), y que aparece, por un lado, como un desfase entre las metas de gobierno y las capacidades de la burocracia administrativa y, por otro lado, en relación a la cultura organizacional. Sin embargo, es claro que no solo los Estados tienen estructuras de gobierno y cuerpos administrativos; por lo tanto la corrupción no se limita a ser un problema público-estatal, sino tiende a enlazar también a agentes de los sectores público y privado y de la sociedad civil; campos de diferentes sectores de la economía y de la política (UNODC 2003; ONU 2003; Rusca 2012; Rose-Ackerman 2001).

A esto hay que agregar otro asunto: Klitgaard (1990) propone una ecuación muy conocida en la discusión: corrupción = monopolio del poder + discrecionalidad – rendición de cuentas. Esta definición permite comprender que la corrupción es un problema fundamental de las estructuras de gobierno, pero no limitado al orden público-estatal. Por otro lado, abre el panorama al análisis y la posibilidad de identificar e inventariar prácticas que, independientes de la tipificación penal, constituyen irregularidades -administrativas por ejemplo- (Atienza y Ruiz Maniero 2006), que perfilan las condiciones para que se generen los actos de corrupción (Klitgaard 1990).

Hay entonces un desplazamiento conceptual que lleva a pensar la corrupción como una estructura compleja, compuesta de varios sistemas y prácticas diferentes entre sí, pero que colisionan y se intersectan no solo con la administración del Estado, sino también con las economías locales y nacionales, los modos de organización social y la cultura (Mujica 2010; Huber 2008). ¿Qué resulta de eso? Que la corrupción se piensa no como un fenómeno, sino como un conjunto de fenómenos. Y eso permite pensar en generar: i) un mínimo elemental de estructuras conceptuales para entender el fenómeno, ii) un inventario de prácticas que permita describir su fenomenología en el orden concreto de la vida social.

¿Cuáles son los elementos conceptuales comunes?: i) Todo acto de corrupción implica algún uso “indebido” del poder (Comisión de Alto Nivel Anticorrupción 2013; Mujica 2010; Huber 2008); ii) la mayoría de actos de corrupción busca lograr un beneficio que, por vías legales, difícilmente se hubiese obtenido (estos beneficios son de distinta naturaleza) (Comisión de Alto Nivel Anticorrupción 2013; Viam 2007); iii) la mayoría de prácticas de corrupción tienen consecuencias económicas, pero también impactan en la pérdida de legitimidad de las autoridades y pueden vulnerar derechos humanos (Comisión de Alto Nivel Anticorrupción 2013; Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos 2011; Vaim 2007; Kenny 2007). Así, tanto Naciones Unidas como otras instituciones (OCDE, UE) están de acuerdo en que:

“...no existe una definición unívoca y universalmente aceptada de la corrupción. Los intentos por desarrollar una definición total invariablemente hallan objeciones legales, criminológicas y, en muchos países, políticas” (UNODC 2002: 5-6).

“Si entendemos la corrupción como un fenómeno complejo, de ello se sigue que comprenderlo requiere no solo entender su dimensión individual, sino como esta se relaciona con las dimensiones económicas, sociales y culturales más amplias.” (UNODC 2003: 22).

Las citas anteriores asumen una misma línea: no parece ser preciso construir una definición unívoca para objetivos concretos de políticas de prevención, combate y control de la corrupción. Más bien, parece ser útil registrar los diferentes tipos de actos de corrupción, según sus características observables. Y esta es la idea central del enfoque, pues frente a una tendencia que basa sus políticas anticorrupción en lecturas generales o concentradas en ciertos tipos (Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez 2011), el asunto es plantearse ¿qué tipo de corrupción se tiene en frente y qué tipo de medida es adecuada para combatirla? Por ello, indica UNODC (2003), corresponde a cada contexto disponer de inventarios y estudios sistemáticos sobre los distintos tipos de corrupción y disponer políticas de respuesta a cada una.

¿Y cómo acercarse al diseño y reordenamiento de iniciativas y políticas anticorrupción? i) Construyendo criterios para la clasificación y diagnóstico concreto del fenómeno, ii) alineando los planes e iniciativas a las tendencias del fenómeno que tienen en frente.

Existen muchas maneras de clasificar los tipos de actos de corrupción. Un modo recurrente es obedecer a las clasificaciones de la tipificación penal. Esta tipología permite establecer una relación clara respecto a las maneras de organizar la estructura jurisdiccional, pero por esa misma razón limita la clasificación, pues tiende a difuminar la descripción precisa de mecánicas y prácticas que, obedeciendo a la misma clasificación penal, tienen una fenomenología y mecánica diferente; o bien, no se considera aquello que no está tipificado (Atienza y Ruiz Manero 2006).

TABLA 1

Tipos generales de corrupción según clasificación penal peruana

Concusión (art. 382)
 Cohecho pasivo específico (art. 395)
 Cobro indebido (art. 383)
 Corrupción pasiva de auxiliares jurisdiccionales (art. 396)
 Colusión simple y gravada (art. 384)
 Cohecho pasivo genérico (art. 397)
 Patrocinio ilegal (art. 385)
 Peculado doloso y culposo (art. 387)
 Peculado de uso (art. 388)
 Cohecho activo transnacional (art. 397 A)
 Malversación (art. 389)
 Cohecho activo específico (art. 398)
 Cohecho pasivo propio (art. 393)
 Cohecho activo específico (art. 395)
 Soborno internacional pasivo (art 393 A)
 Negociación incompatible o aprovechamiento indebido de cargo (art. 399)
 Cohecho pasivo impropio (art. 394)
 Tráfico de influencias (art. 400)
 Enriquecimiento ilícito (art 401)

Fuente: Código penal 1991. Elaboración propia.

Unodc (2003; 2002) identifica alrededor de quince tipos generales de actos de corrupción, para los cuales se tiene cuatro matrices: la gran corrupción, (que involucra fundamentalmente fenómenos de captura del Estado), desfalcos masivos de recursos del erario público, sobornos por parte de altos ejecutivos de empresas, por ejemplo en contextos de licitaciones (Kenny 2007). En contraposición, la pequeña corrupción –también llamada corrupción administrativa- comprende todos los actos que implican pequeñas escalas, ejecutivos y/o funcionarios de mando medio y bajo, ciudadanos que –por ejemplo- buscan acceder más rápidamente a servicios que provee el Estado.

TABLA 2

Caracterización general de categorías de registro para prácticas de corrupción

Gran corrupción	Implica a actores que ocupan cargos en las altas estructuras del Estado, de los organismos públicos, de las organizaciones de la sociedad civil, de las empresas privadas, etcétera; todos ellos relacionados con la toma de decisiones y/o las grandes transacciones financieras.
Mediana corrupción	Implica a actores que ocupan mandos administrativos medios: directores, jefes, coordinadores, secretarios, entre otros y que están relacionados con la logística, compras, adquisiciones medias, provisión de bienes, servicios, etcétera.
Pequeña corrupción	Implica pequeñas transacciones de dinero entre funcionarios de mandos bajos, a menudo en interacción con ciudadanos (asociada normalmente a los servicios concretos a la ciudadanía).

Fuente: UNODC 2004. **Elaboración:** propia

Así, se puede tomar en cuenta dos categorías: *gran corrupción* y *pequeña corrupción*. Del mismo modo, existe una categoría intermedia: *mediana corrupción*, que es aquella dispuesta en los mandos medios y que tiene por agentes regulares a directores, jefes, ejecutivos o funcionarios; estos no son actores que ocupan los campos estratégicos-deliberativos, aunque tampoco están en contacto directo con el público. La mediana corrupción es regular en los sistemas de salud, educación y justicia; es frecuente en escenarios en donde la administración, logística, compras, adquisiciones medias son relevantes como una provisión sistemática de bienes y servicios (Abed y Gupta 2002).

¿Cuál es la función de esta construcción? Se trata de hacer un enlace teórico entre i) la perspectiva conceptual, a saber que la corrupción es un conjunto de prácticas heterogéneas y ii) la perspectiva de clasificación. Sin embargo, es importante entender que iii) las clasificaciones penales pueden incorporarse después de listar la fenomenología de casos. Asimismo, esto permite iv) hacer un contraste concreto: determinar la relación entre los tipos de corrupción registrados, su tipología penal, su clasificación (según sean gran, mediana o pequeña corrupción) las iniciativas anticorrupción dispuestas por las instituciones (que tienen diversos enfoques), y las iniciativas y políticas que se deben construir.



2. LAS POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN Y LA DINÁMICA DE LA CORRUPCIÓN A NIVEL REGIONAL

2.1 Las opciones de política vigentes y sus limitaciones

Las definiciones conceptuales precedentes apuntan a visualizar la importancia de una categorización de las prácticas de corrupción acorde con su naturaleza, para lo cual se propone explorar los niveles en los que se manifiestan, sin dejar de considerar su tipología penal. Aquello va a permitir concebir qué tipo de políticas se requiere para superar el problema público que representan de manera concreta cada una de estas prácticas.

Como también se adelanta en la sección previa, gran parte de los avances en la materia tienen un carácter básicamente normativo. Para superar esta limitación y plantear una agenda de políticas que, sustentada en una normativa adecuada, permita tener impactos concretos y medibles en la gestión que las regiones puedan implementar en materia de lucha contra la corrupción, se requiere tener una lectura de cómo se expresa esta fenomenología a nivel regional.

Siguiendo con las cifras del Observatorio de la Procuraduría Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, los tipos penales más frecuentes reportados a junio del 2014 son: peculado (42%),

colusión (12,4%), cohecho pasivo (7,9%), malversación (6,7%) y concusión (5,1%). Los mismos se condicen estrechamente con algunas de las principales actividades económico-productivas desarrolladas en cada localidad, en particular con la posibilidad de usar los recursos públicos para fines privados y de direccionar los procesos de adquisición y contratación de bienes y servicios en beneficio de algún funcionario involucrado en el proceso.

Para mejorar la acción estatal ante estas modalidades de corrupción, el Estado peruano ha dispuesto algunas modificaciones en la norma penal durante los últimos años. Estas han buscado generar mayores desincentivos, a fin de evitar que los funcionarios públicos se involucren en su comisión. En este contexto, la principal medida ha sido la integración de multas a las penas privativas de libertad de las cuales son posibles quienes resulten sentenciados por estos actos. Así, la Ley N.º 28355, que modifica diversos artículos del Código Penal y de la Ley Penal contra el Lavado de Activos, integra la calificación de cohecho pasivo específico e integra multas a los funcionarios. Por su parte, en fechas más recientes y siguiendo esta primera propuesta, en noviembre del 2013 se promulga la Ley N.º 30111, con el objetivo de incorporar la pena de multa en los delitos cometidos por funcionarios públicos.

Los tipos penales de peculado y colusión concentran más de la mitad de los casos reportados a nivel regional. Por ende, son los que deben encontrarse en la prioridad de las agendas de política regionales anticorrupción. Al respecto, la normativa nacional reciente integra algunas modificaciones importantes como, por ejemplo, la sanción a funcionarios públicos que faciliten prácticas restrictivas para la participación en procesos de contrataciones, o la prohibición de acciones de fraccionamiento que buscan dar contratos por montos menores a fin de lograr que accedan a adjudicaciones directas². Sin embargo, aun con estas mejoras, lo que ocurre en la práctica es que las diversas modalidades, tanto de colusión como de peculado, superan las posibilidades de control previstas en el marco normativo.

TABLA 3
Principales reformas normativas en torno a los cinco tipos penales más frecuentes en las regiones al 2014

Tipos penales más frecuentes al 2014	Reformas legislativas recientes
<ul style="list-style-type: none">• Peculado (42%)• Colusión (12,4%)• Cohecho pasivo (7,9%)• Malversación (6,7%)• Concusión (5,1%)	<ul style="list-style-type: none">• Ley N.º 28355 (noviembre 2004), ley que modifica diversos artículos del Código Penal y de la Ley Penal contra el Lavado de Activos; integra la calificación de cohecho pasivo específico e integra multas a los funcionarios.• Ley N.º 30111 (noviembre 2013), ley que incorpora la pena de multa en los delitos cometidos por funcionarios públicos; integra días de multa a los cinco delitos mencionados.

Fuente: Observatorio de la Procuraduría Anticorrupción. Ley N.º 30111 y Ley N.º 28355.

Elaboración: propia.

Para concebir el diseño de políticas regionales anticorrupción, resulta clave articular al menos dos enfoques complementarios: combate y prevención (Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez 2011). Como se hace

² Ley N.º 29873, que modifica el Decreto Legislativo N.º 1017 que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado, publicado el 1 de Junio del 2012.

evidente, la disposición de ambos refiere al momento en que se deben desplegar, respecto a la comisión de alguna modalidad de corrupción. Basados en ello, se puede argumentar que, para lograr un impacto eficiente, deben implementarse tomando en cuenta la naturaleza del nivel de los actos que se busca atender.

Así, se señala que las acciones de prevención deben priorizar la cobertura de las acciones relacionadas con la pequeña corrupción. En tanto se trata de actos mayormente vinculados con el accionar cotidiano de los sujetos (pequeños cobros por servicios, trámites menores, etc.) pero que generan un importante impacto en la economía personal, resulta más eficiente para un Estado con recursos escasos desplegar medidas que busquen evitar la emergencia de estas modalidades (Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez 2011). Ello suele resolverse disponiendo medidas relacionadas con la vigilancia ciudadana de los servicios, por ejemplo.

Esto conlleva a que el Estado pueda concentrar las acciones de persecución y combate en el nivel de gran y mediana corrupción, entendiéndose que en estas esferas la complejidad de las prácticas requiere mayor especialización en su seguimiento. De esta manera, su atención requiere un despliegue de recursos especializados, tanto en capacidades técnicas como personales, lo que implica un mayor despliegue de recursos humanos, económicos y técnicos; por lo que sobrecargar el sistema con la persecución penal de pequeños casos solo juega en contra de la capacidad de cobertura de casos críticos, y su impacto afecta de manera sustancial esferas más altas de la gestión de gobierno (Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez 2011).

Existen también medidas que no necesariamente encajan en solo uno de los enfoques, tales como el *accountability*, y que están referidas a diseños institucionales y controles que involucran a actores sociales. Estas permiten tanto la prevención como la detección de prácticas. Por lo general, suelen mostrar mayor eficiencia en situaciones donde las formas de corrupción se producen por una falencia del sistema o de la estructura institucional (procedimientos operativos por ejemplo) y tienden a controlar formas de mediana corrupción (logística, burocracia media, campos decisionales medios).

TABLA 4
Enfoques sobre las medidas anticorrupción

Prevención	<ul style="list-style-type: none"> - Estudio de las disfunciones sistémicas que estructuran las oportunidades de ocurrencia de prácticas de corrupción; - modos en que deben ser implementadas y reglamentadas las leyes anticorrupción; - modelos de estimación conductual a partir de incentivos y amenazas.
Combate	<ul style="list-style-type: none"> - Investigación de casos de corrupción; - determinación del daño y el cobro de la reparación civil; - equipos especializados para el seguimiento de los casos.
Accountability	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos de rendición de cuentas.

Fuente: Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez 2011. **Elaboración:** propia

A la luz de estos enfoques, ¿cuál es la limitación de las determinaciones puramente normativas? Básicamente, que no se constituyen como mecanismos en sí mismas, sino como inventarios de conductas que deben ser sancionadas una vez que se hagan manifiestas (Mujica 2011; 2006). En tal sentido, los avances alcanzados tienen límites al plantearse no como un medio, sino como la solución en sí misma. De esta

manera, la tipificación de ilícitos corruptos procura constituirse como un medio para reducir las oportunidades e incentivos de futuros actos. Sin embargo, toda política anticorrupción tiene por objetivo controlar su objeto, lo que significa mantener los indicadores de prevalencia en niveles razonables al funcionamiento regular del Estado y la vida en sociedad. Para ello, se requiere que esta tipología reciba una atención práctica, con medidas efectivas desde los enfoques planteados (para revisar ejemplos de trabajo metodológico para el registro tipológico en terreno ver Mujica 2011; 2010; 2006 y Mujica y Zevallos 2014).

2.3 Un balance de las opciones de política anticorrupción frente a la dinámica de la corrupción a nivel regional

En base al análisis de la sección previa, ¿qué impactos se debería esperar de una política anticorrupción basada en los enfoques y niveles mencionados? En términos generales, lo que se espera es una política que tome en consideración dos aspectos. En primer lugar, que cada nivel (grande, mediano y pequeño) implica modalidades de corrupción diferenciadas, con actores específicos y dispuestos en contextos particulares. Sin dejar de lado las diferencias y la importancia de cada caso, es claro que la dinámica existente en el direccionamiento de una contratación para una gran licitación es sustancialmente más compleja que la existente en el cobro de un prestador de servicios para acceder a una medicina o a un trámite (en términos penales y de investigación). Es por ello que, en segundo lugar, cada enfoque deba representar un nivel de abordaje particular a estas modalidades y actores. La siguiente tabla resume los impactos esperados en cada uno de los niveles, de acuerdo a los tres enfoques propuestos.

TABLA 5
Los tipos de corrupción y el impacto de las medidas

Enfoques / tipos de corrupción	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.	A través de formas de control de procedimientos, vigilancia e 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	A través de 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.	A través de órganos de control interno, mediante la detección de casos tipo (y tipologías específicas) en la vida cotidiana de las instituciones.
Accountability	A través de mecanismos de ingeniería institucional y control interinstitucional.	A través del diseño de mecanismos de vigilancia y control interno, horizontal y vertical.	A través de mecanismos de <i>accountability</i> societal y vigilancia y transparencia.

Fuente: Mujica, Quinteros, Castillo y Chávez 2012. **Elaboración:** propia

Una revisión detenida de las iniciativas anticorrupción lleva a concluir que son pocas las regiones que cuentan con políticas regionales de lucha contra la corrupción y de ordenanzas regionales en la materia. Sin embargo, la principal limitación que muestra la proliferación de estos instrumentos y normativas radica en que las segundas representan medidas con poco correlato práctico. Se trata básicamente de textos declarativos que, en el mejor de los casos, procuran constituir mecanismos de coordinación regional, sin tomar en consideración las competencias de los actores locales. Por su parte, los instrumentos de política existentes suelen contener objetivos y estrategias unívocas (capacitaciones, campañas de difusión, etc.), a pesar de que se tiene conocimiento que la fenomenología puede variar de acuerdo a cada región. Una manera de superar estas limitaciones y poder lograr los impactos señalados en medidas anticorrupción a diversos niveles es comprender precisamente cómo se manifiestan estos fenómenos, lo que implica identificar, por ejemplo, cuáles son las actividades a las que se encuentran asociadas en los contextos regionales.

Durante los últimos años, la inversión de los gobiernos regionales y locales se ha incrementado de manera sustantiva. En muchos casos, esto ha sido producto de la asignación de presupuesto derivado del canon de actividades productivas y extractivas. A este crecimiento de los recursos públicos, se suma el crecimiento de la inversión privada en algunos departamentos y localidades. ¿Por qué es esto importante? Precisamente, porque ambos factores constituyen situaciones que, de alguna manera, han dinamizado las modalidades de corrupción emergentes en los espacios regionales y locales.

Así, las obras efectuadas con los recursos públicos dan espacio a prácticas de colusión, cohecho e incluso peculado, que implican la participación indirecta de tomadores de decisiones de diferente rango en el direccionamiento de los perfiles o en el cobro de “cupos” para la adjudicación de la buena pro en alguna licitación. Por su parte, los trámites a nivel local y regional se constituyen como espacios de riesgo para la emergencia de pagos indebidos por la emisión de las licencias y los certificados requeridos para aquellas empresas que quieren invertir en la implementación de algún negocio en la localidad.

Respecto a los espacios de riesgo narrados, hay que tener en cuenta dos consideraciones. En primer lugar, no se trata de que estos sean los únicos en los que se manifiestan actos de corrupción a nivel regional. Muy por el contrario, subsisten otros riesgos asociados a, por ejemplo, la provisión de servicios educativos y sanitarios, en donde se requieren pagos indebidos para la atención al ciudadano. Están también vinculados con el uso político y clientelista de los recursos públicos en la disposición de obras para generar reconocimiento electoral. Sin restar importancia ni desmerecer la necesidad de atención de estos rubros, corresponde visualizar que la creciente actividad económica a nivel regional genera espacios de riesgo para la corrupción bastante dinámicos, donde la discrecionalidad de los funcionarios se encuentra bastante alejada de los mecanismos de control de las entidades competentes (Contraloría, Procuraduría, Ministerio Público, Poder Judicial, etc.) dada su limitada capacidad de cobertura territorial.

TABLA 6
Principales modalidades de corrupción asociadas a la dinámica económico-productiva regional y local

Actividad	Modalidades	Ejemplos
Grandes licitaciones de obras públicas.	Colusión, cohecho, peculado	Direccionamiento de perfiles de obra; cobro de cupos para ganar licitación; uso de bienes del Estado para desarrollo de la obra.
Compras y adquisiciones medianas y menores.	Colusión, cohecho	Acuerdo con proveedor para direccionar compras a cambio de pago de cupo.
Trámites para implementación de empresas y negocios.	Cohecho	Cobros indebidos para acelerar trámites de licencias y permisos.

Elaboración: propia

En segundo orden, importa considerar que estas modalidades de corrupción, asociadas a la dinámica económico-productiva a nivel local y regional, no involucran exclusivamente a funcionarios públicos. Vale decir, no se trata de actividades donde ocurra siempre que un responsable de la entidad estatal dis ponga estos mecanismos, sino que es también la propia empresa la que busca penetrar estos espacios de riesgo para sacar el máximo provecho y rentabilidad.

La importancia de ambas consideraciones radica en que, al momento de pensar el diseño de una política regional anticorrupción se debe tomar en cuenta que, si bien en las regiones i) subsisten prácticas corruptas asociadas a la provisión de servicios sociales públicos, ii) el crecimiento económico regional y local genera espacios dinámicos de riesgo cuyas modalidades específicas iii) involucran determinados actores tanto públicos como privados. Esta situación requiere iv) mecanismos de control, tanto para evitar el direccionamiento y mal uso de los recursos públicos, como para prevenir que la discrecionalidad afecte el adecuado desarrollo de los trámites, pero también deben ser combatidas mediante v) la ampliación de las capacidades operativas de las entidades involucradas en esta materia.

Por lo pronto, ¿qué se ha hecho en la materia durante los últimos años a nivel regional? Junto a la aprobación de planes y la emisión de ordenanzas, destacan algunas iniciativas que, sin embargo, parecen no tener suficiente alcance y repercusión. Las mismas abarcan ámbitos de prevención, combate y rendición de cuentas.

En lo que refiere a prevención, se han desplegado acciones de revisión de puntos de atención al público al azar, a fin de desincentivar la comisión de irregularidades en combate; por ejemplo, el sostenido accionar de las procuradurías en la persecución de los casos asociados a mediana y gran corrupción ha permitido la impugnación de archivos, la solicitud de prisiones preventivas, la disposición de embargos y la denuncia de funcionarios que limitan la capacidad de acción en el ejercicio sancionatorio de este tipo de actos. En materia de rendición de cuentas, los espacios de participación de la ciudadanía y de la sociedad civil han destacado, ya sea mediante la publicación de portales como INFObras por

parte de la Contraloría General de la República, como en la implementación de veedurías ciudadanas que permiten hacer seguimiento a algunos procesos clave, tanto en contrataciones grandes como medianas.

¿Cuál es el balance preliminar de estas medidas? Se evidencia, en primer lugar, que su despliegue es irregular a nivel regional, puesto que solo pocas las implementan de manera efectiva en sus localidades y, además, dependen en gran medida de la voluntad-interés de las autoridades de turno. En segundo lugar, y esto ocurre con las veedurías por ejemplo, que su implementación no responde a una obligación institucional en todas las regiones, sino que también requieren la disposición de los políticos locales para su funcionamiento. En tercer lugar, que en muchos casos estas medidas no están acompañadas con el activo involucramiento de las otras entidades competentes en la materia, por lo que las denuncias efectuadas no siempre reciben el tratamiento necesario. Finalmente, y casi como consecuencia de los otros factores, que las medidas implementadas no han logrado brindar por sí mismas suficientes elementos como para activar un proceso de lucha contra la corrupción en las regiones.

Atendiendo a este contexto, se plantea una estructura básica de elementos a tomar en consideración para el diseño de políticas regionales anticorrupción. Esta base parte de la comprensión efectiva de la dinámica de las modalidades de corrupción existentes en las regiones, disponiendo mecanismos según las capacidades que el Estado tiene para brindar la cobertura adecuada a este problema público. En ese sentido, más que una opción de política, lo que se propone son las bases metodológicas para la determinación de las condiciones mínimas requeridas para la lucha efectiva contra la corrupción desde los gobiernos regionales.



3. OBJETIVOS PARA UNA POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN

3.1. Objetivos específicos y resultados esperados de la opción de política a 4 años

Las secciones preliminares han permitido argumentar que la dinámica de las modalidades de corrupción a nivel regional tiene características particulares, principalmente asociadas al contexto de desarrollo económico y mayor presencia de recursos públicos. Asimismo, que para responder a estas modalidades, se requieren medidas que correspondan de manera específica a su estructura. Teniendo esto en consideración, y partiendo tanto de los enfoques como de los niveles identificados, se propone una estructura básica de objetivos específicos y resultados que debe contener una política regional anticorrupción.

En lo que corresponde a las licitaciones de obras públicas, las modalidades de cohecho y colusión identificadas están asociadas a gran corrupción. En tal sentido, se plantea priorizar, en principio, acciones de combate contra estas modalidades, procurando ampliar la capacidad resolutoria y sancionatoria de los casos que son materia de denuncia. Adicionalmente, se propone fomentar la participación y vigilancia activa de la ciudadanía (esté organizada o no) en el *accountability* de estos importantes procesos a nivel regional.

También es recurrente el delito de colusión, referido a la administración de fondos públicos. En este sentido, se hace mucho más importante la vigilancia ciudadana (se vigila un acto -la administración- a través de pedidos de información u otros medios) y los mecanismos de control internos, como auditorías inopinadas por ejemplo.

Respecto a las prácticas asociadas a mediana corrupción (donde encontramos el aprovechamiento indebido de recursos públicos para fines políticos y también en menor magnitud los procesos de contrataciones y adquisiciones como el abastecimiento institucional, por ejemplo), se han priorizado objetivos relacionados con los enfoques de combate y *accountability*. Al igual que lo propuesto para la gran corrupción a nivel regional, se plantea mejorar la capacidad resolutoria y sancionatoria de los casos denunciados, así como ampliar los mecanismos por los cuales la ciudadanía pueda involucrarse activamente en el seguimiento de la gestión y del uso de los recursos públicos destinados a compras y adquisiciones, a fin de evitar su direccionamiento a fines indebidos.

Finalmente, en lo que corresponde a pequeña corrupción, lo que se busca es atender los cobros indebidos en dos espacios clave: los trámites administrativos para la emisión de licencias y permisos; y la provisión de servicios públicos. Para ello, se propone priorizar medidas de prevención mediante la reducción de la discrecionalidad de los servidores públicos en tales trámites y servicios. Asimismo, se propone involucrar activamente a la ciudadanía, facilitando su acceso a la información y promoviendo la rendición de cuentas.

La organización básica de estos objetivos permite disponer, de acuerdo a la dinámica de los mismos, un menú básico de medidas de política a implementar. En lo que corresponde al combate contra la corrupción, estas integran principalmente mecanismos de coordinación interinstitucional para la persecución de los casos reportados, así como mecanismos de denuncia ciudadana para la identificación de nuevos casos emergentes. Para el *accountability* se plantea medidas como portales de transparencia de las adquisiciones y obras públicas, la publicidad de los trámites y servicios y sus costos correspondientes, así como la constitución de mecanismos de participación de la sociedad civil en actos de rendición de cuentas y comités de vigilancia. En materia de prevención, se propone la simplificación de trámites administrativos, a fin de reducir los espacios de riesgo. La siguiente tabla resume de manera puntual esta estructura propuesta; sin embargo, debe quedar claro que se trata de medidas generales que no pueden ser precisadas sin una lista elaborada (con métodos cualitativos y cuantitativos) de la tipología de actos de corrupción a controlar, combatir y prevenir en cada institución.

TABLA 7
Estructura básica de objetivos específicos y medidas de una política regional anticorrupción, de acuerdo a espacios de riesgo identificados

Nivel	Espacios de riesgo	Objetivos específicos según enfoques	Medidas de política
Gran corrupción	Licitaciones de obras públicas.	Combate: ampliar la capacidad resolutoria y sancionatoria efectiva en los casos denunciados.	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional para la persecución y sanción de actos de corrupción. - Sistemas de denuncia ciudadana.
		<i>Accountability:</i> involucrar activamente a la ciudadanía en la vigilancia de los procesos de licitación.	<ul style="list-style-type: none"> - Portales de transparencia de obras públicas regionales. - Actos públicos de presentación de avances en la ejecución de obras. - Comités de vigilancia ciudadana.

INICIATIVAS ANTICORRUPCIÓN EN ESPACIOS REGIONALES DEL PERÚ:

DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES GENERALES. JARIS MUJICA / JULIO ARBIZU

Nivel	Espacios de riesgo.	Objetivos específicos según enfoques	Medidas de política
Mediana corrupción	Aprovechamiento indebido de recursos públicos para fines políticos.	Combate: ampliar la capacidad resolutive y sancionatoria efectiva en los casos denunciados.	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional para la persecución y sanción de actos de corrupción. - Sistemas de denuncia ciudadana.
	Procesos de compras y adquisiciones.	<i>Accountability</i> : involucrar activamente a la ciudadanía en la vigilancia de los procesos de compras y adquisiciones.	<ul style="list-style-type: none"> - Portales de transparencia de obras públicas regionales. - Sesiones de rendición de cuentas sobre contrataciones y adquisiciones. - Comités de vigilancia ciudadana de compras y adquisiciones.
Pequeña corrupción	Trámites administrativos regionales y locales.	Prevención: reducir la discrecionalidad en los trámites administrativos a nivel regional y local, así como en la provisión de servicios públicos.	<ul style="list-style-type: none"> - Simplificación de trámites administrativos.
	Provisión de servicios públicos.	<i>Accountability</i> : transparentar los procedimientos y costos de los trámites administrativos y servicios públicos.	<ul style="list-style-type: none"> - Publicación de costos y procedimientos de trámites administrativos. - Comités de vigilancia ciudadana de servicios públicos.

Elaboración: propia

En tanto política pública, esta estructura de objetivos y medidas responde a un conjunto de resultados esperados, acordes a la dinámica de los fenómenos, pero observados desde un enfoque de capacidades estatales. Así, por ejemplo, en materia de gran corrupción y mediana corrupción se plantea incrementar el porcentaje de denuncias que son efectivamente atendidas por las entidades responsables, alcanzando en ellas alguna medida resolutive y sancionatoria. Para este fin se requiere mecanismos especializados que ayuden a mejorar las investigaciones y la persecución penal de las acciones realizadas en estos escenarios.

En mediana y gran corrupción, las acciones de *accountability* procuran reducir la incidencia de actos de corrupción en los procesos de compras y adquisiciones, y de grandes licitaciones. Es parte de la premisa que las medidas que facilitan la integración de la sociedad civil en la vigilancia de los procesos, así como en la posibilidad de denuncia de actos irregulares, consistan en incentivos que limitan la emergencia de estas acciones. Las acciones de prevención, al apuntar a reducir la discrecionalidad y los espacios de riesgo en los trámites y servicios, procura precisamente lo mismo: reducir la incidencia de actos irregulares.

TABLA 8
Resultados esperados de objetivos específicos propuestos

Nivel	Espacios de riesgo	Resultados esperados
Gran corrupción	- Licitaciones de obras públicas.	- Incrementar el porcentaje de denuncias relacionadas con licitaciones de obras públicas que reciben atención efectiva por parte de los operadores competentes. - Reducir los riesgos de incidencia de modalidades de corrupción en las licitaciones de obras públicas.
Mediana corrupción	- Aprovechamiento indebido de recursos públicos para fines políticos. - Procesos de compras y adquisiciones.	- Incrementar el porcentaje de denuncias relacionadas con compras, adquisiciones y uso de recursos públicos que reciben atención efectiva por parte de los operadores competentes. - Reducir el riesgo de incidencia de modalidades de corrupción en las compras, adquisiciones y uso de recursos públicos.
Pequeña corrupción	- Trámites administrativos regionales y locales. - Provisión de servicios públicos.	- Reducir el riesgo de incidencia de cobros irregulares en la provisión de servicios y en el desarrollo de trámites administrativos.

Elaboración: propia

En resumen, estos elementos se disponen como una alternativa de política que procura responder de manera concreta a la dinámica de los actos de corrupción a nivel regional. Cabe mencionar que se trata de una propuesta básica que, si bien responde de manera clara a elementos relacionados con la situación y contexto actual de las regiones, requerirá adaptación a la situación específica. Se hace evidente, por ejemplo, que en el caso de las regiones que reciben recursos del canon y tienen volúmenes importantes de inversión pública, los riesgos asociados a grandes licitaciones serán mayores. En contraste, las regiones que no reciban canon, pero sin embargo sean polos de desarrollo con un importante volumen de inversión privada, requerirán reforzar las políticas relacionadas con los trámites locales. De igual manera, en aquellas regiones donde existan mayores niveles de exclusión y una mayor demanda de servicios públicos, la concentración deberá atender de manera prioritaria estas esferas relacionadas con la pequeña corrupción.

3.2. Obstáculos para la implementación de la política seleccionada

La implementación de la política anticorrupción propuesta requiere considerar una serie de factores del contexto que pueden constituir limitaciones críticas para lograr su efectividad. Estas pueden relacionarse con los actores involucrados, la carencia efectiva de controles y la debilidad de los mecanismos de coordinación. En lo que corresponde a los actores involucrados, se identifican tres espacios problemáticos. En primer lugar, puesto que algunos servidores públicos y tomadores de decisión están involucrados en diversas modalidades de corrupción, muestran escaso interés por disponer medidas efectivas de prevención, combate y *accountability*. Algo semejante se refleja desde el lado de la pequeña corrupción, ya que los ciudadanos que participan de estos actos, al estar involucrados, tienen poca disposición a denunciarlos por temor a represalias o a que sean comprendidos dentro de la sanción a imponer. Finalmente, ocurre que la cobertura mediática que se da a los casos emergentes hace especial énfasis en la parte crítica del fenómeno, dejando de lado algunos esfuerzos positivos, deslegitimándose así los pocos avances en la materia.

La carencia de controles es un aspecto que resulta importante en tanto limita la posibilidad efectiva de combate inmediato. Esto se evidencia, por ejemplo, en la escasa implementación de oficinas o comités

de control interno en los gobiernos regionales y locales, a lo que se suma el control que tienen algunos funcionarios regionales sobre las mismas ya que dependen presupuestalmente de esta entidad. En línea con esta dificultad se encuentran las acciones de control poco direccionadas o carentes de elementos suficientes para conducir a procesos administrativos e incluso penales, debido a la imposibilidad de llevar a cabo investigaciones especializadas e independientes. A esto se añade la reconocida sobrecarga de procesos judiciales, principalmente relacionados con pequeña corrupción, que limitan la posibilidad de concentrar el esfuerzo estatal en aquellos casos que generan mayor impacto en la economía y gobernabilidad local. Todo ello redundando en la limitada comprensión sobre la dinámica que sigue la corrupción a nivel local y regional, que impide el adecuado diseño de políticas acorde a esta realidad.

Finalmente, se encuentran los obstáculos relacionados con los mecanismos de coordinación. Si bien existe la disposición para crear comisiones y consejos regionales y locales anticorrupción, pocos de ellos reportan tener un funcionamiento efectivo más allá de su instalación. A esto se suma la limitada capacidad de accionar conjunto de los operadores responsables de la persecución y sanción de actos irregulares, ya sea por poca claridad en sus competencias, por carencia de recursos o por poca estandarización de los procesos de intercambio de información necesaria para el trabajo conjunto. Esto se ve potenciado por la escasa disposición de mecanismos de participación activa de la sociedad civil que permitan contar con una vigilancia ciudadana sostenida.

TABLA 9
Limitaciones identificadas a la implementación de la política regional

Campo	Limitación
Actores involucrados	<ul style="list-style-type: none"> - Involucramiento de tomadores de decisión en actos de corrupción que limita su disposición a implementar medidas efectivas. - Ciudadanos participantes en pequeña corrupción no denuncian y toleran estos actos debido a que están involucrados. - Cobertura mediática lleva a que opinión pública se concentre en casos críticos, más no en medidas efectivas.
Controles internos e institucionales	<ul style="list-style-type: none"> - Escasa implementación de oficinas o comités de control interno en los gobiernos regionales y locales. - Acciones de control direccionadas y carentes de elementos suficientes para conducir procesos administrativos y penales. - Sobrecarga de procesos judiciales relacionados con pequeña corrupción, que afectan la persecución de actos de gran corrupción. - Escaso conocimiento de la dinámica de la corrupción en la región.
Mecanismos de coordinación	<ul style="list-style-type: none"> - Escasa efectividad de los mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel regional. Las comisiones regionales no existen y las que existen no se articulan adecuadamente. - Débiles prácticas de accionar conjunto entre entidades responsables de la persecución y sanción de actos irregulares. - Limitado involucramiento de la sociedad civil en acciones de vigilancia.

Elaboración: propia

Si bien estas limitaciones tienen un efecto crítico en la implementación de la política, resultan atendibles desde estrategias concretas. Por ende, las medidas puntuales sugeridas en la sección previa deben considerar la resolución de los contextos críticos donde se sitúan; por lo tanto, la coordinación con los diversos sectores sociales aparece como punto fundamental para la implementación. La generación de alianzas y sinergias en un contexto de recursos escasos, resulta un elemento estratégico.



4. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA: PROPUESTA DE ESTRATEGIAS Y ALIANZAS

Primera recomendación, la sistematización de la información cuantitativa y cualitativa sobre la corrupción en el Perú permite señalar que las políticas de lucha contra la corrupción, muy en especial las referidas al alcance regional, requieren diseñarse integrando medidas específicas de prevención, combate y *accountability*. Las mismas deben disponerse en función de las tipologías de corrupción registradas y priorizando aquellas que tienen mayor impacto tanto en magnitud como en relevancia para los intereses locales. Con ello, lo que se busca es brindar cobertura efectiva a las modalidades que se manifiestan en cada región, respondiendo a los niveles en que se presentan y a la estructura de su funcionamiento, superando así la determinación unívoca de medidas estandarizadas y poco ajustadas a las realidades locales y regionales.

Segunda recomendación, en lo que corresponde a las medidas específicas en materia de pequeña corrupción, resulta importante el diseño de mecanismos que fomenten la activa participación de actores estatales en la ejecución de la política anticorrupción. Debe partirse por comprender que las modalidades de corrupción a este nivel corresponden a la interacción entre los ciudadanos y los prestadores efectivos

de los servicios públicos, afectando principalmente su desarrollo cotidiano. En esa línea, su participación directa resulta vital en tanto representa una gran oportunidad de mejora, no solo de la calidad de vida de los individuos que acceden a estos servicios, sino inclusive en la percepción que los mismos tienen respecto a la capacidad de respuesta del Estado frente a los problemas que limitan su libre desarrollo.

Tercera recomendación, en paralelo con la intervención directa de los actores estatales en la ejecución de políticas puntuales contra la pequeña corrupción, se requiere fomentar el involucramiento activo de la ciudadanía. Esto debe dar apertura, tanto a organizaciones de la sociedad civil, como a los propios ciudadanos no organizados. Para los primeros, los mecanismos de vigilancia ciudadana de la gestión de los servicios públicos resultan importantes, de manera que permitan el seguimiento sostenido de, por ejemplo, la disposición de recursos para la cobertura de metas planificadas en determinados ámbitos de interés regional. Si bien los dispositivos de transparencia de la gestión y de acceso a la información resultan importantes para las organizaciones sociales, permiten también que los ciudadanos no organizados conozcan sobre los avances en el trabajo en los diversos ámbitos que afectan su vida cotidiana.

Cuarta recomendación, debe tenerse en consideración que la pequeña corrupción, además de representar per se ilícitos penales, significa una merma significativa en la percepción que tienen los ciudadanos de los servicios que se prestan a nivel regional y local. En términos generales, es por este accionar cotidiano por donde ingresa la lectura negativa sobre el accionar estatal, lo cual redundando en la deslegitimación de cualquier esfuerzo que se despliegue en la lucha contra este flagelo. A esto debe sumarse que difícilmente el ciudadano llega a diferenciar entre la mala atención y el acto irregular, en tanto ambos implican el uso de recursos públicos destinados para resolver los problemas de los habitantes. En esa línea, no solo resulta importante prevenir estos actos irregulares, sino también mejorar la calidad de los servicios a fin de mejorar la lectura que se pueda tener de la oferta que se brinda al ciudadano.

Quinta recomendación, pensando ya en la gran corrupción, es de vital importancia contar con consejos regionales dinámicos y con capacidad de tomar decisiones efectivas en este asunto. Dentro del sistema anticorrupción, estos espacios juegan un papel clave en tanto permiten aterrizar regional y localmente las políticas en dicha materia, proponiendo un abordaje acorde a la realidad. Eso implica que se demande un encuentro sostenido entre actores, centrado en la coordinación de medidas concretas a implementar en el lapso más breve. Naturalmente, esto requiere estar acompañado de otras instancias institucionales, entre las que destacan los órganos de control interno como pieza esencial en la integración de los gobiernos regionales y locales al sistema nacional de control.

Sexta recomendación, teniendo en cuenta que uno de los principales problemas a nivel regional y local tiene que ver con las licitaciones, las obras públicas y las adquisiciones, resulta importante contar con sistemas integrados y transparentes que permitan visualizar cómo se desarrollan estos procesos. Las etapas que constituyen estos procesos ofrecen espacios para la difusión activa de información relacionada con perfiles, avances, procedimientos y otros elementos relacionados con la adecuada gestión de las inversiones a nivel local. De esta manera, no solo se generan menores riesgos de penetración y desarrollo de actividades lesivas, sino que se fomenta una percepción positiva sobre el funcionamiento del sistema.

Sétima recomendación, un paso importante en la construcción de institucionalidad anticorrupción a nivel regional consiste en la implementación de mecanismos transversales que requieren el diseño y puesta en marcha de un subsistema integrado por instancias de prevención y punición. Teniendo clara la diferencia del enfoque preventivo contra la pequeña corrupción y el combate a la gran corrupción, estas instancias,

cuya toma de decisiones debe recaer en los consejos regionales, deben ser los pilares de la implementación de una política anticorrupción regional. En este sistema deben discurrir los mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional para, por ejemplo, la ampliación de capacidades resolutorias y sancionatorias de las modalidades de corrupción emergentes en la localidad.

Octava recomendación, sin duda alguna, la gestión de la política anticorrupción debe constituirse por sí misma en un modelo de cómo se debe disponer los mecanismos de prevención, persecución y *accountability* en el espacio regional. En tal sentido, su implementación requiere contar con mecanismos transversales que transparenten el trabajo efectuado: ¿Con qué recursos se cuenta y cómo se están usando? ¿Qué actores están involucrados, cuáles son sus responsabilidades y qué metas han logrado a la fecha? ¿Qué metas se propone la política? En términos generales, esta dinámica ejemplar debe permear la gestión de otros ámbitos de trabajo de los gobiernos regionales.

Novena recomendación, esta última medida requiere que la política cuente con una matriz concreta de seguimiento y evaluación sostenida de las medidas implementadas. La estructura de objetivos y resultados alcanzada mediante el presente documento puede significar el punto de partida para ello. Sin embargo, el ejercicio pasa por su adecuación a la realidad local, así como por la sostenida actualización de la misma. Ésta resulta una pieza elemental en el logro de una política anticorrupción adecuada, eficaz y oportuna para los gobiernos regionales.

5. HOJA DE RUTA

Como toda política, requiere plantearse escenarios temporales concretos. Si bien se entiende que ésta debe discurrir durante los cuatro años de gestión, proporcionando para ello metas a ser evaluadas al término del periodo, se requieren momentos intermedios. Los mismos suelen pensarse en cortes hacia los primeros 100 días de gestión y el primer año del mismo. Atendiendo a ello, y siguiendo la información presentada en el documento, se plantea la siguiente hoja de ruta con estos tres cortes temporales.

A los primeros cien días:

En los primeros 100 días, se debería apuntar a sentar las bases de la política anticorrupción:

- Realizar un mapa cualitativo y cuantitativo de las modalidades de corrupción manifiestas en la localidad, dando especial atención a las actividades asociadas a la dinámica económico-productiva, y siguiendo como premisa los niveles y enfoques propuestos (esto requiere de la información con que cuenten todas las agencias relacionadas con la lucha contra la corrupción –procuradurías, contraloría, consejos regionales- puesto que el reparto de competencias atomiza también la data según la presencia de cada institución).
- Revisar las capacidades institucionales, disponibles para llevar a cabo una lucha frontal contra la corrupción, teniendo en claro de qué recursos se disponen y cuáles se requieren mejorar en el más breve tiempo.
- Reflotar los espacios de toma de decisiones que permitan constituir un sistema regional anticorrupción al más alto nivel, y que involucre a los diferentes actores sociales: Estado, sociedad civil, medios de comunicación, empresa, academia, etc.

- Fortalecer el accionar interinstitucional en la lucha contra la corrupción, ampliando la presencia efectiva de las oficinas o comités de control interno. Sobre esto último, es preciso que los funcionarios de estas oficinas no dependan remunerativamente de los órganos que deben fiscalizar.
- Aprobar una política anticorrupción regional que se sostenga en las acciones antes referidas.

Al primer año:

En el primer año, la gestión debe apuntar a la institucionalización de la lucha anticorrupción mediante:

- La constitución de un sistema de monitoreo y seguimiento de la corrupción, basado en la identificación de procesos de gestión clave, espacios de riesgo y modalidades. El mismo debe permitir identificar vacíos en la cobertura y evaluar de manera sostenida las medidas implementadas.
- La mejora de la comunicación y empleo de los mecanismos de denuncia ciudadana, a través de la implementación de una línea telefónica y un fichero electrónico para las denuncias, de las que se dará cuenta anualmente de manera pública.
- El fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales para mejorar y fortalecer la protección de víctimas y testigos, a través de la potenciación de la Unidad de Protección de Víctimas del Ministerio Público (Udavit) y otras estrategias pertinentes.
- La implementación sostenida de mecanismos de participación ciudadana donde puedan rendirse cuentas claras de las acciones de interés del gobierno regional, a través de una mesa regional de sociedad civil (con supervisión de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción) de seguimiento de lucha contra la corrupción, que puede ser liderada por la Mesa de Lucha contra la Pobreza.
- El diseño e implementación de 12 medidas anticorrupción, centradas en servicios públicos de mayor importancia y sensibilidad (salud, educación, policía, administración de justicia, etc.), de cara a la validación de medidas de control y la generación de una opinión pública favorable; mecanismos que serán fortalecidos a través de una escala de incentivos.
- Institucionalización de convocatorias a iniciativas ciudadanas de lucha contra la corrupción. Las iniciativas ganadoras deberán ser implementadas al interior de las instituciones.
- La consolidación de los mecanismos regionales de coordinación, mediante el reconocimiento público de los avances generados. Esto se concretará a través de una audiencia pública regional.

A los cuatro años:

Al término de los cuatro años de gestión, los resultados deben redundar en factores estructurales, pasando ello por:

- La reducción efectiva de incidencia y riesgos de actos de corrupción en cada institución de la región.
- El incremento de la eficacia en la capacidad resolutoria y sancionatoria de las entidades de control.
- La mejora de la percepción ciudadana sobre las acciones anticorrupción y la calidad de los servicios públicos.
- La disminución de los montos afectados por actos de corrupción.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abed, George T. y Sanjeev Gupta, eds. (2002). *Governance, corruption and Economic Performance*. Washington: Fondo Monetario Internacional.

Atienza, Manuel y Juan Ruiz Manero (2003). *Ilícitos atípicos*. Madrid: Trotta.

Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (2013). *Plan Nacional Anticorrupción 2012-2016*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.

Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos (2011). *La integración de los derechos humanos en la agenda de combate a la corrupción: Retos, Posibilidades y Oportunidades*. Ginebra: ICRPH.

Huber, Ludwig (2008). *Romper la mano: una interpretación cultural de la corrupción*. Lima: Proéticae Instituto de Estudios Peruanos.

Kenny, Charles (2007). *Construction, corruption and developing countries*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Klitgaard, Robert (1990). *Controlando la corrupción*. La Paz: Quipus.

Morris, Stephen D. (1992). *Corrupción y política en el México contemporáneo*. México D. F.: Siglo XXI editores.

Mujica, Jaris; Víctor Quinteros, Rafael Castillo y Carlos Chávez (2011). "La procuraduría anticorrupción en perspectiva crítica: Reparaciones civiles/investigación/sistema de información". En: *La lucha contra la corrupción en el Perú*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Instituto Max Planck, Ambero, GIZ.

Mujica, Jaris (2006). "Estrategias de corrupción. Poder, autoridad y corrupción en espacios locales". En: Ugarteche, Oscar, compilador. *Vicios Públicos. Poder y corrupción*. México D.F., Lima: Fondo de Cultura Económica. pp. 133-160.

Mujica, Jaris (2010). *Micropolíticas de la corrupción. Redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Lima: Asociación Nacional de Rectores.

Mujica, Jaris (2011). "Actores y escenarios de los sistemas de micro corrupción en el Palacio de Justicia del centro de Lima, Perú". En: *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*. Número 126, primavera de 2011. México. Vol. XXXII. pp. 87-117.

Mujica, Jaris (2013). "Problemas y consideraciones elementales sobre la medición del delito en el Perú". En: Jungbluth, W., compilador. *El Perú subterráneo*. Lima: Desco. pp. 159-179.

Mujica, Jaris y Nicolás Zevallos (2014). *Metodología para la construcción de tipologías de actos de corrupción a través de datos cualitativos*. Documento inédito.

Rose-Ackerman, Susan (2001). *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Rusca, Bruno (2012). "La persecución penal de la corrupción. Reflexiones y propuestas de política criminal". En: *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*. Vol. 3, número 2, nueva serie II, pp. 137-154.

Tanzi, Vito (1998). *Corruptions around the world: causes, consequences, scope, and cures*. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Unodc (2002). *Policy Manual. Legal Instruments. Case Studies. Anti Corruption Toolkit*. Viena: ONU.

Unodc (2003). *UN Guide for Anti-Corruption Policies*. Viena: ONU.

Unodc (2004). *Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*. Viena: ONU.

Vian, Taryn (2008). "Review of corruption in the health sector: theory, methods and interventions". En: *Health, Policy and Planning*. Oxford Journals. Vol 23, número 2. pp. 83-94.

ANEXOS

ANEXO 1

Tabla sintética de las iniciativas más relevantes de los gobiernos regionales en materia anticorrupción

Región	Título del instrumento	Fecha
Amazonas	Ordenanza N.º 337-Gobierno Regional de Amazonas/CR.	26-nov-13
Ancash	No registra.	
Apurímac	Ordenanza N.º 011-2012 Gobierno Regional de Apurímac/CR.	05-nov-12
Arequipa	Ordenanza N.º 224-Arequipa.	17-may-13
Ayacucho	Ordenanza Regional N.º 018-213-GRA/CR.	20-sep-13
Cajamarca	Ordenanza N.º 012-2013-GR.CAJ-CR.	09-sep-13
Callao	Ordenanza Regional 0000009.	20-mar-13
Cusco	Ordenanza N.º 061-2013-CR/GRC Cusco.	21-feb-14
	Resolución Ejecutiva Regional Nh19-2013-GR CUSCO/PR Normas para la administración Pública y Actualización de la Información en Portal de Transparencia.	14-ene-10
	D.I.R.003.2014 Normas y procedimientos para la ejecución de proyectos productivos y sociales bajo la modalidad de ejecución presupuestaria directa.	
	D.I.R.004.2013 Procedimientos y plazos para la contratación de bienes y servicios en el Gobierno Regional Cusco.	
Huancavelica	Ordenanza Regional N.º 240-GOB.REG-HVCA/CR.	08-abr-13
Huánuco	Ordenanza Regional RHsal 058-2013-CR-G.	23-ago-13
	Aprobar Plan de Trabajo para la elaboración del Plan Regional Anticorrupción en Salud Huánuco (PRAC) - RES. EJEC. REG. 397-2010.	
Ica	Ordenanza N.º 0012-2013-GORE-ICA.	18-feb-14
Junín	Ordenanza Regional N.º 146-2012-GRJ/CR.	08-dic-12
La Libertad	Ordenanza Regional N.º 031-2008-GR-LL/CR.	06-ene-09
	Plan regional anticorrupción en salud La Libertad.	
Lambayeque	Ordenanza Regional N.º 006-2006-GR. LAMB./CR.	09-feb-06
	Plan Anticorrupción en Salud - Lambayeque.	

PROPUESTAS DE POLÍTICA PARA LOS GOBIERNOS REGIONALES 2015-2018

Región	Título del instrumento	Fecha
Lima	Ordenanza Regional N.º 005-2013-CR-rl.	13-jun-13
Loreto	Ordenanza Regional N.º 005-2014-GRL-CR.	08-may-14
Madre de Dios	Ordenanza Regional N.º 019-2013-RMDD/CR.	25-mar-13
Moquegua	Ordenanza N.º 07-2013-CR/GRM.	02-nov-13
	Acuerdo del Consejo Regional de Moquegua 20-20120-CR/GRM.	01-mar-12
	Acuerdo del Consejo Regional de Moquegua que declara la necesidad de creación de fiscalías y juzgados especializados en delitos de corrupción.	01-mar-12
Pasco	Ordenanza N.º 336-2013-G.	08-nov-13
Piura	Ordenanza N.º 263-2013/GRP-CR.	05-may-13
	Plan de acción del sistema regional de lucha contra la corrupción.	26-nov-12
	Ordenanza regional que crea el sistema regional de lucha contra la corrupción ordenanza regional N.º 202 - 2011/GRP-CR.	
	Ordenanza que crea las veedurías ciudadanas en el ámbito jurisdiccional del Gobierno Regional Piura / Ordenanza regional N.º 229 - 2011/GRP-CR	
	Ordenanza que crea el observatorio de las contrataciones del estado en la región Piura. Ordenanza regional N.º 245 - 2012/GRP-CR.	
	Ordenanza Regional que crea las Veedurías Ciudadanas en el ámbito jurisdiccional del Gobierno Regional Piura. Decreto Regional N.º 001-2012/GRP-PR.	
	Directoral Regional N.º 3384 Plan Institucional Anticorrupción 2014-2015 Dirección Regional de Educación de Piura (DREP).	
Puno	Ordenanza Regional N.º 017-2012-GRP-CRP Instalación de la Comisión Regional Anticorrupción Puno.	04-ago-13
	Decreto regional que aprueba el reglamento interno de la Comisión Regional Anticorrupción del Presidente del Gobierno Regional Puno.	
	Ordenanza Municipal N.º 318-2012-CMPP.	
San Martín	Ordenanza Regional / N.º 006-2013-GRSM/CR.	15-mar-13
	Dirección Regional de Educación de San Martín (DRESM) aprobó su Plan Institucional Anticorrupción 2014-2015.	
	Plan regional anticorrupción en salud San Martín.	
Tacna	Ordenanza regional N.º 013-2013-CR/GOB.REG.TACNA.	21-ago-13
Tumbes	Creación de la Comisión Regional Anticorrupción de Tumbes ACUERDO_CONSEJO_REG_029_2014.	
Ucayali	Ordenanza Regional N.º 016-2013-GRU-CR.	12-sep-13
	Ordenanza Regional N.º 003-2009-GRU-CR Plan regional anticorrupción de salud del Gobierno Regional de Ucayali.	

Elaboración: propia

ANEXO 2**Iniciativas normativas anticorrupción implementadas en los últimos 5 años**

Ley N.º 26771, Ley que establece la prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el sector público en caso de parentesco.
D.S. N.º 021-2000-PCM, aprueban Reglamento de la Ley que establece prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el sector público en casos de parentesco.
Ley N.º 27482, Ley que regula la publicación de declaraciones de ingresos y de bienes y rentas de los funcionarios y servidores del Estado.
D.S. N.º 080-2001-PCM, D.S. N.º 003-2002-PCM, aprueban Reglamento de la Ley que regula la publicación de la declaración jurada de ingresos, bienes y rentas de funcionarios y servidores públicos del Estado.
Ley N.º 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública.
D.S. N.º 033-2005-PCM. Aprueban Reglamento de la Ley del Código de Ética de la Función Pública.
Ley N.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
D.S. N.º 070-2013-PCM, que modifica el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N.º 072-2003-PCM.
R.M. N.º 252-2013-PCM, modifican Directiva N.º 001-2010-PCM/SGP, lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la administración pública.
Decreto Supremo N.º 099-2003-PCM, aprueban Reglamento de la Ley N.º 28024 que regula la gestión de Intereses en la administración pública.
Ley N.º 27588. Ley que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual.
Ley N.º 28716, Ley de control interno de las entidades del Estado.
Res. de Contraloría N.º 458-2008-CG, aprueba la guía para la implementación del sistema de control interno de las entidades del Estado.
Ley N.º 29622, que modifica la Ley N.º 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, y amplía las facultades en el proceso para sancionar en materia de responsabilidad administrativa funcional.
Res. de Contraloría N.º 333-2011-CG, procedimiento administrativo sancionador por responsabilidad administrativa funcional.
Ley N.º 29542, Ley de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal.
D. S. N.º 038-2011-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N.º 29542, Ley de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal.
Res. de Contraloría N.º 184-2011-CG, Aprueba la Directiva del Sistema Nacional de Atención de Denuncias.
D. Leg. N.º 1023, que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos.
D. Leg. N.º 1017 (Modificado por Ley N.º 29873), que aprueba la Ley de Contrataciones del Estado.
D. S. N.º 184-2008-EF (Modificado por D. S. N.º 138-2012-EF), Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1017 que aprobó la Ley de Contrataciones del Estado.
Decreto Supremo N.º 10-2012-PCM, que crea el Grupo de Trabajo Multisectorial de Coordinación para el combate contra la corrupción y el crimen organizado.
Plan de Acción del gobierno del Perú para la alianza para un gobierno abierto.
Resolución Ministerial N.º 0122-2013-JUS, que conforma el Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Plan Anticorrupción del Sector Justicia y Derechos Humanos.

Fuente: Archivo normativo del Ministerio de Justicia. **Elaboración:** propia

Los documentos de política están disponibles en www.cies.org.pe

AUSPICIADORES:



Al servicio de las personas y las naciones

ALIADOS ESTRATÉGICOS:

