

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Hacia un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia en el Perú

ASEGURAR EL IMPACTO A TRAVÉS DE UNA MAYOR COHERENCIA Y ARTICULACIÓN



Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Hacia un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia en el Perú

ASEGURAR EL IMPACTO A TRAVÉS DE UNA MAYOR
COHERENCIA Y ARTICULACIÓN

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2024), *Hacia un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia en el Perú: Asegurar el impacto a través de una mayor coherencia y articulación*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/40db10d7-es>.

ISBN 978-92-64-91978-5 (impresa)

ISBN 978-92-64-45514-6 (PDF)

ISBN 978-92-64-90786-7 (HTML)

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

ISSN 2414-3308 (impresa)

ISSN 2414-3316 (en línea)

Publicado originalmente por la OCDE con el título: OECD (2024), *Towards a National Integrity and Transparency System in Peru*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4207602e-en>.

Esta traducción ha sido encargada por la Dirección de Gobernanza Pública y la OCDE no puede garantizar su exactitud. Las únicas versiones oficiales son los textos en inglés y/o francés.

Imágenes: Portada © Juan Pablo Azabache / Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: <https://www.oecd.org/en/publications/support/corrigenda.html>.

© OCDE 2024



Atribución/Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Este trabajo está disponible bajo la licencia Creative Commons Attribution/Reconocimiento 4.0 International. Al utilizar este trabajo, acepta estar sujeto a los términos de esta licencia (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

Atribución – debe citar el trabajo.

Traducciones – debe citar la obra original, identificar cambios al original y agregar el siguiente texto: *En caso de discrepancia entre la obra original y la traducción, solo se considerará válido el texto de la obra original.*

Adaptaciones – debe citar el trabajo original y agregar el siguiente texto: *Esta es una adaptación de un trabajo original de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en esta adaptación no deben considerarse representativos de los puntos de vista oficiales de la OCDE o de sus Países miembros.*

Material de terceros – la licencia no se aplica al material de terceros en la obra. Si utiliza dicho material, usted es responsable de obtener el permiso del tercero y de cualquier reclamación por infracción.

No debe utilizar el logotipo, la identidad visual o la imagen de portada de la OCDE sin permiso expreso ni sugerir que la OCDE respalda su uso del trabajo.

Cualquier disputa que surja bajo esta licencia se resolverá mediante arbitraje de conformidad con el Reglamento de Arbitraje de la Corte Permanente de Arbitraje (PCA) de 2012. El lugar del arbitraje será París (Francia). El número de árbitros será de uno.

Prólogo

Las Recomendaciones del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública (2017) y sobre Gobierno Abierto (2017) reconocen que la integridad pública y la transparencia son elementos fundamentales para la buena gobernanza y la prevención de la corrupción. Asimismo, ambas Recomendaciones promueven la transversalización de las políticas de integridad y transparencia en toda la administración pública y una clara definición de responsabilidades para su implementación. En un sentido amplio, se entiende por “sistema” a la legislación y las instituciones establecidas para definir, apoyar, controlar y hacer cumplir la integridad pública y/o los principios de integridad y de gobernanza abierta.

Perú ha demostrado su compromiso con la institucionalización de sus esfuerzos de integridad y transparencia, incluyendo a través de la creación de la Secretaría de Integridad Pública, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales. El Perú también ha desarrollado un Modelo de Integridad y establecido Funcionarios Responsables del Acceso a la Información Pública y Oficinas de Integridad Institucional en las entidades públicas. Sin embargo, a menudo se percibe por los ciudadanos que aún no se han logrado resultados visibles en la lucha contra la corrupción.

Este reporte propone construir sobre los esfuerzos y consolidar los avances del Perú a través de un nuevo Sistema de Integridad y Transparencia. Este sistema fortalecería la rectoría, aseguraría una mejor coordinación horizontal y vertical en la transversalización de las medidas de integridad y transparencia, y atendería las limitaciones observadas en la implementación de éstas. En este sentido, podría brindar la columna vertebral necesaria para lograr un cambio y mejores resultados en estas áreas.

Este informe es parte del trabajo de la OCDE para ayudar a los países a implementar de manera efectiva su Recomendación sobre Integridad Pública y su Recomendación sobre Gobierno Abierto. Las recomendaciones específicas podrán informar el diálogo nacional en el Perú e inspirar un proyecto de reforma para crear un sistema que demuestre el compromiso del país con estos temas y que permita fortalecer de manera significativa las políticas públicas relacionadas.

El informe fue revisado por el Grupo de Trabajo de Integridad Pública y Anticorrupción (PIAC) y por el Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto (WPOG). Fue aprobado por el Comité de Gobernanza Pública el 20 de diciembre de 2024 y preparado para su publicación por la Secretaría.

Agradecimientos

Este informe fue preparado por el Directorado de Gobernanza Pública (GOV) de la OCDE, bajo el liderazgo de Elsa Pilichowski, y la dirección de Julio Bacio Terracino, Director de la División de Anticorrupción e Integridad Pública en el Gobierno, y Carlos Santiso, Director de la División de Gobernanza Digital, Innovadora y Abierta. Fue redactado por Frédéric Boehm y María Pascual Dapena (coordinadores del proyecto), Juliette Martínez-Rossignol y Cristina Arvildo. Laura Córdoba Reyes proporcionó comentarios valiosos y Meral Gedik asistencia editorial.

Se agradece el apoyo financiero y técnico recibido por parte de la Cooperación Alemana para el Desarrollo, implementada por la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, así como los comentarios realizados por el equipo del Proyecto en el Perú “Hacia un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia en el Perú”, liderado por Rosana Vargas.

La OCDE expresa su agradecimiento al gobierno peruano, y en particular a la Secretaría de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, liderada por Ana Grimanese Reategui Napuri, y a su equipo, y a la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, liderada por Eduardo Luna Cervantes. Un especial agradecimiento a Marcia Anabel Águila Salazar, Yuriko Aguirre, Sara Farfán, Fernando Hurtado, Eloy Munive Pariona y Carlos Villena por su apoyo a lo largo del proyecto y sus comentarios sobre el primer borrador de este informe.

El informe se benefició de forma significativa de los insumos recolectados a través de intercambios virtuales entre abril y mayo del 2024 con Yuriko Aguirre, Limberg Chero, Juan Carlos Cortés, Sara Farfán, Fernando Hurtado, Eduardo Luna Cervantes, José Ángel Dávila Córdova, Eloy Munive Pariona, Fiorella María Rodríguez Chávez, Evert Obeso Villazón, Susana Silva, Samuel Rotta, Rosana Vargas y Carlos Villena. Estas discusiones prepararon el terreno para una segunda ronda de entrevistas realizadas en Lima la semana del 13 al 17 de mayo 2024 con diferentes actores institucionales clave en las materias de integridad y transparencia tales como la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, la Contraloría de la República, el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información, la Autoridad Nacional del Servicio Civil, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Procuraduría General del Estado, organizaciones de la sociedad civil y representantes del sector privado; y el seminario internacional “Fortalecer la integridad y la transparencia en el Perú: La relevancia del arreglo institucional” llevado a cabo el 16 de mayo 2024. Asimismo, en calidad de pares internacionales invitados para compartir sus experiencias, la OCDE agradece enormemente su tiempo a Laura Perla González Dávila, secretaria general del Instituto Nacional de Transparencia de México, y João Paulo Alexandre de Sousa, jefe de la División de Integridad Pública de la *Controladoria-Geral da União* de Brasil. Finalmente, se agradece a los expertos invitados a los grupos focales para Oficiales de Integridad Institucional y Funcionarios Responsables de Acceso a la Información Pública a nivel nacional y subnacional que tuvieron lugar en mayo y julio de 2024 respectivamente.

Índice

Prólogo	3
Agradecimientos	4
Abreviaturas y acrónimos	6
Resumen ejecutivo	8
1 El marco institucional peruano para la integridad y la transparencia	10
1.1. Introducción	11
1.2. El ecosistema peruano para la transparencia y la integridad pública	13
2 Un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia con rectoría fuerte en el Perú	23
2.1. Introducción	24
2.2. La estructura del nuevo Sistema Nacional de Integridad y Transparencia	25
2.3. Liderazgo institucional y gobernanza: definiendo la rectoría de un nuevo sistema nacional de integridad y transparencia	30
2.4. Promover la coordinación interinstitucional dentro del SNIT y la articulación con otros actores y sistemas relevantes	41
2.5. Implementación de políticas de integridad y de transparencia a nivel de las entidades nacionales y territoriales	45
Nota	51
3 Resumen de las recomendaciones	52
3.1. Abordar los elementos contextuales	53
3.2. Crear un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia (SNIT)	53
3.3. Crear la Autoridad Nacional de Integridad, Transparencia y Protección de Datos Personales (ANITAP) como rectora del SNIT	54
3.4. Promover la coordinación y articulación	55
3.5. Promover la implementación de políticas de integridad y de transparencia	55
Referencias	57

GRÁFICOS

Gráfico 1.1. Indicadores de Integridad Pública de la OCDE: Marco de auditoría y control interno, Perú y promedio de la OCDE	21
Gráfico 1.2. Los peruanos perciben que unos pocos grupos poderosos dominan su país	21
Gráfico 1.3. Porcentaje de peruanos que expresan no tener “ninguna confianza” en el Congreso, el gobierno y el poder judicial	22

TABLAS

Tabla 2.1. Características principales de los sistemas administrativos y funcionales	27
Tabla 2.2. Ente rector y ley de creación de los sistemas administrativos	27
Tabla 2.3. Organismos públicos especializados técnicos existentes en Perú en 2024	34

Abreviaturas y acrónimos

AFA	Agence Française Anticorruption (Francia)
AGN	Archivo General de la Nación
ANDP	Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales
ANTAIP	Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública
ANI	Autoritatea Națională de Integritate (Rumania)
ANITAP	Autoridad Nacional de Integridad, Transparencia y Protección de Datos Personales
CAN	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
CAS	Contratación Administrativa de Servicio
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CGR	Contraloría General de la República del Perú
CGU	Controladoria-Geral da União (Brasil)
CTBG	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (España)
DAI	Derecho de Acceso a la Información
DGA	Direcția Generală Anticorupție (Rumania)
DNA	Direcția Națională Anticorupție (Rumania)
DP	Defensoría del Pueblo
EFS	Entidades Fiscalizadoras Superiores
FRAIP	Funcionarios Responsables de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
HATVP	Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (Francia)
JNJ	Junta Nacional de Justicia
LOPE	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OCA	Organismo Constitucionalmente Autónomo
OCI	Órgano de Control Institucional
OCMA	Oficina de Control de la Magistratura
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales

OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
OTE	Organismo Técnico Especializado
PAD	Procedimiento Administrativo Disciplinario
PAS	Procedimiento Administrativo Sancionador
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PGE	Procuraduría General del Estado
SAGRH	Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos
SERVIR	Autoridad Nacional del Servicio Civil
SGP	Secretaría de Gestión Pública
SIGEN	Sindicatura General de la Nación (Argentina)
SIP	Secretaría de Integridad Pública
SITAI	Sistema de Integridad, Transparencia y Acceso a la Información (Brasil)
SNIT	Sistema Nacional de Integridad y de Transparencia
SOA	Sociedades de Auditorías
TSC	Tribunal del Servicio Civil
TSRA	Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas
TTAIP	Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Resumen ejecutivo

Desde el primer Estudio de la OCDE sobre integridad en el 2017, el Perú ha realizado avances importantes en materia de integridad y transparencia. Estos avances incluyen el establecimiento de organismos especializados en estas áreas dentro del Ejecutivo, medidas a nivel organizacional para implementar lineamientos de integridad y transparencia en cada entidad pública, y mecanismos de coordinación interinstitucional para asegurar un enfoque amplio y sinérgico en la lucha contra la corrupción, que sigue siendo uno de los problemas que más preocupa a la sociedad peruana.

En este contexto, este informe busca fortalecer la arquitectura institucional del país para abordar las problemáticas que obstaculizan el funcionamiento adecuado de un sistema de integridad y transparencia. Las recomendaciones aportadas buscan clarificar y fortalecer la rectoría y la configuración de un potencial sistema que aglomere las dimensiones de integridad, de transparencia y de protección de datos.

Hallazgos clave

Actualmente, los entes rectores de integridad y transparencia en el Perú son la Secretaría de Integridad Pública (SIP) y la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAIP), ambas pertenecientes al Ejecutivo. La SIP y la ANTAIP, en conjunto con otras entidades, desempeñan un papel clave en la prevención y sanción de la corrupción. Sin embargo, es necesario reforzar su eficacia y credibilidad para fomentar una cultura de integridad y transparencia dentro y fuera la administración pública y asentar su liderazgo en la materia. Por ejemplo, las comparaciones internacionales muestran la importancia de tener modalidades transparentes para la selección y remoción de los titulares de las agencias anticorrupción para asegurar su independencia, resiliencia y credibilidad, lo cual no siempre es el caso en el Perú.

Otro reto identificado para el buen funcionamiento de un sistema de integridad y transparencia en el Perú es la poca articulación interinstitucional que existe en la práctica, tanto entre las entidades que conforman la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), como entre las unidades que transversalizan las políticas de integridad y transparencia en la administración pública: las Oficinas de Integridad Institucional (OII) y los Funcionarios Responsables del Acceso a la Información Pública (FRAIP). Las confusiones en torno a las responsabilidades de cada entidad, así como la falta de legitimidad, apoyo administrativo y recursos adecuados (ya sean humanos, materiales o financieros) para que las entidades puedan cumplir con su mandato también representan obstáculos a sobrepasar.

Recomendaciones clave

En base al análisis detallado del contexto peruano y un proceso participativo que involucró los actores claves para la integridad y la transparencia, se elaboraron las siguientes recomendaciones clave.

- **Abordar los elementos contextuales.** Es fundamental crear las condiciones efectivas que permitan un funcionamiento adecuado de un posible sistema de integridad y de transparencia. Esto implica, por ejemplo, fortalecer elementos complementarios en materia de meritocracia y de control y auditoría internos para fortalecer la gestión pública y seguir avanzando en la implementación de la reforma del servicio civil para fomentar una mayor estabilidad laboral y fortalecer la continuidad en el servicio público.

- **Crear un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia (SNIT)** centralizando las funciones de transparencia (activa y pasiva), de protección de datos y de integridad. El SNIT podría tomar la forma de un sistema híbrido que combine: (1) la transversalidad, la obligatoriedad de cumplimiento en todo el sector público, y la capacidad de establecer estándares claros y uniformes de los sistemas administrativos y (2) la articulación entre actores – gubernamentales o no – alrededor de un problema político definido, características de los sistemas funcionales.
- **Crear la Autoridad Nacional de Integridad, Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (ANITAP) como rectora del SNIT** que reúna las rectorías para la integridad (la actual SIP), para la transparencia y el acceso a la información (la actual ANTAIP) y para la protección de datos (la actual ANPD). La ANITAP podría ser un organismo técnico especializado (OTE) adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros y contaría con un órgano resolutorio en materia de transparencia y protección de datos, el actual Tribunal de Transparencia, Acceso a la Información Pública (TTAIP), cuya jurisdicción podría extenderse. La estructura de un OTE permitiría que la nueva ANITAP gozara de un nivel adecuado de autonomía presupuestal y funcional y proporcionaría una mayor estabilidad y resiliencia frente a cambios políticos. Será importante asegurar que la ANITAP disponga de los recursos y capacidades para cumplir sus funciones. Podría contar con un Consejo Ejecutivo como órgano de dirección, un presidente ejecutivo, una Gerencia General y cuatro Direcciones Generales que responderían a las temáticas de su competencia. Para asegurar la eficacia, credibilidad e independencia de la ANITAP, las modalidades de nombramiento, permanencia y remoción del presidente y de los miembros del consejo deberán ser transparentes.
- **Promover la coordinación y articulación interinstitucional a nivel estratégico dentro del SNIT.** Se podría considerar reformar la CAN como un órgano más efectivo, reducido y de corte preventivo. Se propone que, bajo la rectoría de la ANITAP como coordinadora y secretaria técnica, la CAN reúna a la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), la Secretaría de Gestión Pública (SGP), el Archivo General de la Nación (AGN) y la Procuraduría General del Estado (PGE), así como a la Defensoría y la Contraloría General de la República (CGR) como participantes con voz, pero sin voto para mantener su independencia como entes de supervisión. El SNIT debe mantener una articulación efectiva con otros sistemas relacionados – de Archivos, de Control, de Justicia, Electoral y de Contratación– y con los actores relevantes y complementarios para la integridad y la transparencia: las ramas legislativa y judicial, los organismos constitucionalmente autónomos, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades, el sector privado y la sociedad civil. Dicha coordinación podría asegurarse a través de la CAN y de mecanismos regulares de consulta e interacción, como mesas de trabajo, foros de discusión, y comités mixtos.
- **Promover la implementación de políticas de integridad y de transparencia.** Un nuevo SNIT brinda la oportunidad de fortalecer las OII y los FRAIP y de revisar y afinar el Modelo de Integridad. Una posibilidad sería incorporar a los FRAIP como parte de las OII, que podrían pasar a llamarse “Oficinas de Integridad y Transparencia” (OIT), a fin de articular internamente ambas funciones. Estas OIT podrían reportar directamente al titular de la entidad y a la nueva ANITAP, profesionalizarse y abandonar la función de recepción de denuncias. Por último, es recomendable incrementar los mecanismos de diálogo y cooperación entre las OIT y adaptar los criterios obligatorios para la implementación de políticas de integridad y de transparencia a las realidades y capacidades de los gobiernos locales.

1 El marco institucional peruano para la integridad y la transparencia

Este capítulo resalta la relevancia que tiene el marco institucional para la promoción de la integridad y la transparencia, ya que provee una estructura de gestión que ayuda a implementar políticas públicas en estas áreas. También se describe la situación actual de las configuraciones institucionales para la integridad y la transparencia en el Perú, resaltando sus desafíos y oportunidades hacia adelante.

1.1. Introducción

En el Perú, los niveles de percepción de corrupción son altos tanto entre los expertos (Perú obtiene una puntuación de 33/100 en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional [TI] en 2023, sin cambios estadísticamente significativos desde 2012), como entre los ciudadanos. El 54,6% de la población entrevistada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú en 2024 considera a la corrupción como la principal preocupación, aumentando en 0,4 puntos porcentuales al compararlo con el mismo semestre del año anterior (INEI, 2024^[1]). Los ciudadanos experimentan directamente la corrupción en su día a día; por ejemplo, el 30% de los usuarios de servicios públicos respondieron haber pagado un soborno en los 12 meses anteriores al Barómetro Global de la Corrupción 2019, una encuesta representativa de TI. Además, en los últimos años han surgido varios casos de corrupción de alto nivel.

La corrupción es probablemente uno de los principales obstáculos para el desarrollo económico y social del país, ya que pone en riesgo la estabilidad democrática, debilita la capacidad del gobierno para implementar políticas, recaudar ingresos y hacer cumplir leyes y regulaciones. También puede afectar la confianza de los ciudadanos al socavar la prestación eficaz y eficiente de servicios públicos y al exacerbar las desigualdades y alimentar el crimen organizado y la economía ilícita.

El Perú ha sido activo en promover políticas públicas de transparencia y de integridad para mitigar los riesgos de corrupción y para recuperar la confianza en el gobierno. Entre los hitos más relevantes se destaca la creación de órganos especializados como la Secretaría de Integridad Pública (SIP), la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAIP), y el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (TTAIP). La SIP es responsable de implementar la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, actualmente en proceso de actualización, mientras que la ANTAIP y el TTAIP se encargan de proteger el derecho de acceso a la información pública, consagrado en el artículo 2(5) de la Constitución Política del Perú. Estos esfuerzos han sido complementados con el establecimiento del Modelo de Integridad Pública y la creación de herramientas que lo vertebran, tales como plataformas digitales. Por ejemplo, los Portales de Transparencia Estándar facilitan el acceso a la información sobre el uso de los recursos públicos y la gestión institucional, incrementando así los niveles de transparencia. El Registro de Visitas en Línea y las Agendas Oficiales permiten gestionar de manera transparente los intereses y actividades de los funcionarios públicos, registrando y publicando en línea todas las visitas que reciben los funcionarios del Estado, así como las agendas oficiales de sus actividades.

Sin embargo, se percibe que estas iniciativas no han dado resultados. Según datos del Latinobarómetro 2023, el 77,5 % de los ciudadanos respondieron que el progreso en la lucha contra la corrupción en las instituciones del Estado en los últimos dos años fue poco o nada. El Perú enfrenta un desafío que es común en la mayoría de los países de la OCDE: asegurar una implementación efectiva de las leyes, regulaciones y políticas de integridad y transparencia. Sin embargo, sólo una implementación efectiva puede generar los resultados deseados. Como en otros países, los Indicadores de la OCDE sobre Integridad Pública (OECD Public Integrity Indicators) muestran importantes brechas de implementación en el país (OCDE, 2024^[2]).

Existen muchas razones que pueden explicar esas brechas de implementación. Entre ellas están, por un lado, el desafío de lograr un liderazgo fuerte a través de un ente rector empoderado, y, por otro lado, una implementación efectiva de políticas de integridad y de transparencia en todos los niveles de administración pública y de gobierno (“*mainstreaming*”). Por supuesto, aunque no es suficiente para asegurar un cambio, un marco institucional sólido que permita liderar, asegurar y dar continuidad a la implementación efectiva de las políticas de integridad y transparencia es una condición necesaria para lograr un impacto, además de reflejar una verdadera voluntad política (Brinkerhoff, 2000^[3]).

En cuanto al primer desafío, el establecimiento de la SIP en el 2018 y de la ANTAIP en el 2017 han sido pasos importantes. Como respuesta al segundo desafío, el Perú ha desarrollado e implementado lo que

se conoce como el “Modelo de Integridad” (Decreto Supremo 044-2018-PCM, cuya vigencia fue extendida por el Decreto Supremo 180-2021-PCM). Entre otras cosas, esto supone la implementación y el ejercicio de la función de integridad a través del despliegue de Oficinas de Integridad Institucional (OII) en todas las entidades públicas del país para cumplir el rol de Gerente de Integridad Institucional (OCDE, 2019^[4]). El país también cuenta con Funcionarios Responsables de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (FRAIP) que tienen la misión de asegurar la implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y promover la transparencia proactiva y reactiva en su entidad. Asimismo, el Modelo de Integridad cuenta entre sus componentes con uno referido a la transparencia.

Sin embargo, tanto la SIP como la ANTAIP tienen limitaciones en términos de vocería política, de capacidades y de independencia administrativa y financiera que afectan su capacidad de desempeñar su mandato y sus funciones de manera óptima. Este informe de la OCDE se enfoca en analizar la configuración institucional actual en el Perú para proponer posibles vías de reforma que puedan asegurar una implementación efectiva de las políticas de integridad y transparencia. Se basa en un análisis detallado del contexto local, incluyendo la SIP, la ANTAIP, de las OII y de los FRAIP, así como en un diálogo con actores claves en el Perú. También aprovecha trabajos anteriores sobre integridad pública a nivel nacional y territorial (OCDE, 2017^[5]; OCDE, 2019^[4]; OCDE, 2021^[6]) y sobre gobernanza abierta (OCDE, 2021^[7]; OCDE, 2016^[8]).

El objetivo del presente informe es brindar al Perú una hoja de ruta adaptada y concreta a considerar en sus esfuerzos por establecer un **Sistema Nacional de Integridad y de Transparencia**, en línea con la decisión adoptada por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) en la sesión extraordinaria del 28 de diciembre del año 2022, aprobando la “Agenda Anticorrupción”. En ese marco, los representantes del sector público, el sector privado y la sociedad civil reunidos en la CAN exhortaron al Poder Ejecutivo a:

“Impulsar —con apoyo de la CAN Anticorrupción— una propuesta para implementar un Sistema Nacional de Transparencia e Integridad Pública, con una rectoría técnica y funcional ubicada en una nueva entidad —premunida de autonomía e independencia necesarias—, con la finalidad de desarrollar, implementar, monitorear, supervisar y asegurar la aplicación de los más altos estándares de integridad y transparencia; de modo que articule con las instituciones del Sistema de Justicia y el Sistema Nacional de Control para contribuir en la lucha contra la corrupción.” (CAN, 2022^[9])

En su 42ª Sesión Ordinaria, celebrada el 17 de mayo de 2024, la CAN reafirmó su compromiso de impulsar el diseño de un marco institucional para la creación de un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia, con el objetivo de presentar una futura iniciativa legislativa que busque la creación del Sistema Nacional de Transparencia e Integridad Pública. La misma voluntad también había sido expresada por el Poder Ejecutivo en la Estrategia de Integridad del Poder Ejecutivo del 2022 para la Prevención de Actos de Corrupción, aprobada por el Decreto Supremo 180-2021-PCM, en su octavo epígrafe:

“8) Fortalecer la institucionalidad en materia de Transparencia e Integridad Pública:

Para fortalecer la efectividad e independencia en la evaluación del desempeño de las entidades en materia de transparencia e integridad pública, la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos fortalecen el marco normativo de la Secretaría de Integridad Pública y la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, respectivamente, potenciando su capacidad de sinergia y competencias sobre la materia” (Presidencia del Consejo de Ministros, 2021^[10])

La siguiente sección proporciona una visión global sobre los diferentes actores relevantes para la transparencia y la integridad pública en el Perú.

1.2. El ecosistema peruano para la transparencia y la integridad pública

1.2.1. La coordinación de los esfuerzos en integridad requiere la alineación entre las instituciones clave y los mecanismos de control existentes

Las grandes reformas en materia de lucha contra la corrupción en Perú han sido respuestas a profundas crisis coyunturales que demandaron cambios institucionales importantes, los cuales han permitido la creación de órganos especializados a cargo de funciones de prevención, investigación y sanción. Esos organismos se complementan mutuamente, operando en un marco en el que la coordinación es el eje central de un enfoque integral, estableciendo así las bases para una relación fluida, coherente y robusta entre las diversas entidades de la Administración Pública involucradas.

La evolución institucional en materia de lucha contra la corrupción inició con un énfasis en fortalecer, principalmente, desde un enfoque punitivo, el Sistema de Justicia y el Sistema de Defensa Jurídica del Estado con la creación de juzgados y salas especializadas anticorrupción, fiscalías anticorrupción, y procuradurías anticorrupción. Posteriormente, se identificó la necesidad de consolidar la cohesión de mecanismos institucionales y legislativos que complementan los avances del componente criminal, y de fortalecer el Sistema Administrativo de Recursos Humanos con la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), y el Sistema Nacional de Control con la formación de órganos descentralizados que les permitiera mejorar su capacidad de fiscalización a nivel nacional.

Desde el enfoque preventivo, el establecimiento de la CAN, conformada por instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil creó una plataforma de coordinación para proponer las políticas de mediano y largo plazo dirigidas a prevenir y combatir la corrupción. Asimismo, mecanismos de transparencia proactiva y reactiva fueron adoptados con la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, la cual estableció la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la información Pública (ANTAIP) y fortaleció la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales (ANPD).

El componente preventivo se concibe como un pilar clave dentro de un sistema más amplio orientado a combatir la corrupción y que se compone de un conjunto de instituciones, políticas y normativas, cuyo objetivo común es prevenir, detectar y sancionar actos de corrupción. A medida que las políticas de integridad y transparencia avanzan, se hace imprescindible entender la relación entre la integridad y la lucha anticorrupción, como una parte central de la mejora del funcionamiento del Estado.

El fortalecimiento de la integridad pública y la transparencia no puede concebirse de manera aislada de los mecanismos anticorrupción ya existentes. En la práctica, la lucha contra la corrupción involucra una serie de sistemas y subsistemas que operan de manera interdependiente. Instituciones como la Contraloría General de la República, la Procuraduría Anticorrupción, las fiscalías especializadas y los tribunales anticorrupción, actúan en conjunto para garantizar la supervisión y el control del uso de los recursos públicos. El desafío es coordinar estos esfuerzos con los principios y políticas de integridad para fortalecer la institucionalidad de la prevención, consolidando un marco coherente.

1.2.2. Promover la transparencia y la integridad involucra responsabilidades de varios actores, incluyendo poderes y organismos constitucionalmente autónomos

Actualmente, la Secretaría de Integridad Pública (SIP) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAIP), bajo la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, son las principales entidades encargadas de promover y desarrollar normas, herramientas y mecanismos para garantizar la integridad, la transparencia y el acceso a la información pública.

Mandato y atribuciones de la SIP

La SIP de la PCM fue creada con el objetivo de promover y asegurar la integridad en la administración pública peruana. Actúa como el ente rector en materia de integridad, alineando sus esfuerzos con buenas prácticas internacionales y las recomendaciones de la OCDE. La SIP se encarga de formular, coordinar y supervisar políticas de integridad, además de desarrollar los mecanismos e instrumentos para prevenir y gestionar los riesgos de corrupción, y fomentar una cultura ética entre los funcionarios públicos. Adicionalmente, brinda apoyo técnico a la CAN para asegurar su adecuado funcionamiento y el logro de sus objetivos.

Un aspecto clave del mandato de la SIP es promover la implementación de políticas de integridad en todos los niveles de la administración pública y la promoción de una cultura organizacional basada en principios éticos. Para esto, la SIP desarrolló el Modelo de Integridad, implementado a través del Decreto Supremo 042-2018-PCM y el Decreto Supremo 180-2021-PCM. El Modelo de Integridad establece una estructura sistemática para fortalecer la capacidad preventiva y de respuesta de las entidades frente a la corrupción y diversas prácticas contrarias a la ética. Este modelo aboga por el cumplimiento estricto de las disposiciones normativas y promueve el uso de herramientas especializadas y la implementación de buenas prácticas. Entre otras iniciativas, el Modelo incluye la creación de Oficinas de Integridad Institucional (OII) en las entidades públicas. Estas oficinas están encargadas de gestionar y promover la integridad dentro de sus respectivas entidades, asegurando que se sigan las normativas y directrices establecidas por la SIP.

La SIP proporciona orientación y apoyo técnico a las OII, asegurando que tengan la capacidad técnica necesaria para cumplir su rol de manera efectiva. Esto incluye la capacitación de los funcionarios de las OII en temas de ética e integridad, la provisión de materiales educativos y la asistencia técnica para la implementación de programas de integridad. Además, la SIP supervisa el desempeño de las OII y evalúa su efectividad en la promoción de la integridad, proporcionando retroalimentación y recomendando mejoras cuando sea necesario. Asimismo, usa el Índice de Capacidad Preventiva frente a la Corrupción (ICP) para medir el nivel de adecuación a los estándares de integridad por parte de las entidades públicas.

La SIP tiene atribuciones regulatorias que le permiten emitir resoluciones y directivas para establecer las normas y procedimientos necesarios para la promoción de la integridad en el sector público. También regula parcialmente el funcionamiento de las OII, estableciendo los requisitos y competencias necesarias para los responsables de estas oficinas.

Mandato y atribuciones de la ANTAIP

La Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAIP) es una entidad clave en el fortalecimiento de la transparencia y el acceso a la información en el Perú. Adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos bajo la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Ministerio de Justicia, la ANTAIP es la encargada de garantizar el derecho fundamental de acceso a la información pública y promover una cultura de transparencia en la administración pública, conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 27806).

El mandato de la ANTAIP se centra en la promoción, supervisión y control del cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública. Esta entidad tiene la responsabilidad de formular y proponer políticas en estas materias, asegurando que se alineen con los principios de transparencia y acceso a la información. En este sentido, la ANTAIP tiene la autoridad para emitir lineamientos y directivas en los ámbitos de su competencia, proporcionar lineamientos para la clasificación y desclasificación de la información que se considere secreta, reservada o confidencial, y supervisar los Portales de Transparencia Estándar.

Una función primordial de la ANTAIP es supervisar el cumplimiento de las normas de transparencia por parte de las entidades públicas. Realiza estudios y diagnósticos sobre la aplicación de la normativa vigente, identificando áreas de mejora y promoviendo prácticas óptimas. Además, elabora opiniones técnicas respecto a proyectos de normas relacionados con la transparencia y el acceso a la información pública, garantizando que las nuevas regulaciones sean coherentes y efectivas.

La ANTAIP también proporciona asesoría y responde consultas de entidades públicas y privadas sobre la aplicación de normas de transparencia. Esta función consultiva facilita la correcta interpretación y aplicación de la normativa, promoviendo una mayor claridad y eficiencia en su implementación.

Una de las atribuciones más importantes de la ANTAIP es la de elaborar el informe anual sobre los pedidos de acceso a la información pública, el cual se presenta al Congreso de la República. El informe, publicado en la página web de la Autoridad, ofrece una visión detallada del estado de cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información por parte de las entidades públicas, destacando los avances y las áreas que requieren atención.

La ANTAIP también se encarga de fomentar la cultura de transparencia y acceso a la información pública. Esto se logra mediante la ejecución de campañas de difusión y promoción, las cuales están diseñadas para sensibilizar a la ciudadanía y a los funcionarios públicos sobre la importancia de la transparencia y el acceso a la información.

Otros actores con mandatos relevantes

Prevenir, investigar y sancionar la corrupción y promover la integridad y la transparencia requiere un enfoque de múltiples actores y múltiples niveles de gobierno. El Recuadro 1.1 explica con más detalles los diferentes actores y roles genéricos relevantes en los sistemas de integridad y transparencia.

Recuadro 1.1. Actores institucionales en sistemas de integridad y de transparencia

En el Manual de integridad pública de la OCDE, un “sistema” designa un grupo de actores con diferentes responsabilidades de definición, apoyo, monitoreo y/o puesta en práctica de políticas anticorrupción, de integridad y/o de transparencia, según corresponda (OCDE, 2020^[11]). Estos actores tienen mandatos claramente definidos y operan de manera concomitante según un enfoque estratégico y un conjunto de normas de conducta, apoyadas por un liderazgo político comprometido con la integridad y transparencia.

Un sistema se compone de **funciones básicas** (generalmente realizadas por entes rectores de implementación de políticas, o *core actors*) y **funciones complementarias** (funciones de apoyo sin las que el sistema no podría funcionar, i.e. gestión de finanzas, recursos humanos, contratación pública, etc. – ejercidas por *supporting actors*). Ya sea en el tema de integridad o de transparencia, dichas funciones pueden ser realizadas por organismos:

1. Con un rol **ejecutivo** – esto incluye la promoción de políticas a través de guías, campañas de concienciación, asesoramiento y capacitaciones para las instituciones públicas sobre la aplicación de políticas de integridad y/o transparencia por parte de órganos de gestión pública, servicio civil, etc. Por ejemplo, según los resultados de la Encuesta sobre Gobierno Abierto (OCDE, 2023^[12]), la responsabilidad más común de las comisiones independientes de información y de las autoridades del gobierno central es asesorar a las instituciones públicas sobre la aplicación de la ley de acceso a la información.
2. Con un rol de **supervisión** – por ejemplo, los defensores del pueblo o las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) suelen tener mandatos diversos. La independencia de los entes supervisores es clave para asegurar su impacto. Las EFS velan por la legalidad, eficiencia,

efectividad y gestión financiera y de desempeño en el sector público (OCDE, 2020^[11]). Las defensorías del pueblo están relacionadas con el cumplimiento y/o el conocimiento de la ley entre los ciudadanos, la tramitación de quejas por incumplimiento de la ley, los procesos internos de apelación, la mediación entre los ciudadanos y sus gobiernos, y la protección de los denunciantes (Zuegel, Cantera and Bellantoni, 2018^[13]).

3. Con un rol de **aplicación de leyes** de integridad y transparencia – lo cual implica atribuciones de *detección* de irregularidades (delitos y faltas disciplinarias, irregularidades en declaraciones de intereses y patrimoniales, en cuanto a la información que los organismos gubernamentales deben publicar de forma proactiva etc.); *investigación* de quejas o sospechas de brechas de integridad o solicitudes de información no atendidas; *sanción* y *apelación*, tales como la emisión de dictámenes/testimonios en litigios sobre la ley, o la imposición y potencial revocación de penalidades administrativas.

Fuente: (OCDE, 2020^[11]; OCDE, 2023^[12]; Zuegel, Cantera and Bellantoni, 2018^[13]).

Además de la SIP y de la ANTAIP, existen otras instituciones en el Perú que tienen mandatos relacionados y complementarios necesarios para avanzar en integridad pública y de transparencia (OCDE, 2019^[14]). Esto es una característica estándar de temas tan multifacéticos como lo son la integridad y la transparencia. Si bien la existencia de diferentes instituciones requiere una mayor coordinación (ver Capítulo 2), la concentración de demasiadas funciones en un solo ente también conlleva riesgos.

Los actores con funciones “complementarias” claves en materia de integridad y transparencia en el Perú son los siguientes:

- La **Contraloría General de la República del Perú (CGR)**. La CGR es la Entidad Fiscalizadora Superior del país y es un Organismo Constitucionalmente Autónomo (OCA). La CGR supervisa y verifica la correcta aplicación de las políticas públicas y el uso correcto de los recursos y bienes del Estado a través de sus gerencias regionales de control, los Órganos de Control Institucional (OCI) y las Sociedades de Auditorías (SOA). Así, la CGR juega un papel clave en la supervisión, la auditoría y el control externo de las políticas de integridad y de transparencia. Para ejercer este rol, es clave que se asegure su independencia con respecto a la gestión y como tal no debiera participar en la elaboración e implementación de políticas públicas de integridad y de transparencia. Incluso, se ha resaltado en trabajos previos de la OCDE que la rectoría que ejerce la CGR actualmente en el tema del control interno presta a confusión y debilita el empoderamiento de la administración pública en asumir sus responsabilidades en materia de control interno y auditoría interna (OCDE, 2023^[15]; OCDE, 2017^[5]). La CGR tiene potestad de sancionar la responsabilidad administrativa funcional y separar temporalmente de la administración pública a funcionarios que cometan infracciones administrativas en el ejercicio de sus funciones, incumpliendo sus deberes y ocasionando perjuicio al Estado en el marco del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS). El Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas (TSRA) constituye la última instancia administrativa en este procedimiento sancionador.
- La **Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)**. SERVIR ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, con un enfoque orientado a la modernización de la función pública y al fortalecimiento integral y sostenido del servicio civil. Este mandato abarca: (i) la formulación de estrategias, políticas y procedimientos; (ii) el diseño y administración de puestos; (iii) la selección y vinculación del personal; (iv) la inducción y supervisión durante el periodo de pruebas; (v) la administración de archivos; (vi) la gestión de seguridad y salud en el trabajo; (vii) el bienestar social; y (viii) la promoción de una cultura y clima organizacional adecuados, entre otros aspectos relevantes. En ese contexto, SERVIR emite lineamientos para la capacitación y mejora del rendimiento de los servidores públicos y la

eficiencia de los servicios que brinda el Estado. Su mandato incluye un fuerte énfasis en la profesionalización de los funcionarios públicos, tomando en consideración un conjunto de materias transversales al servicio civil, incluyendo la ética e integridad pública. Basándose en la Ley del Código de Ética de la Función Pública (Ley 27815), SERVIR establece principios fundamentales de probidad, responsabilidad y transparencia que guían el comportamiento de los servidores públicos. SERVIR también ejerce la rectoría del Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD) en el marco de la Ley del Servicio Civil.

- El **Tribunal del Servicio Civil (TSC)** es el órgano integrante de SERVIR que resuelve, en última instancia administrativa, los recursos de apelación derivados de las controversias presentadas al interior del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SAGRH), entre las entidades públicas y sus servidores.
- La **Secretaría de Gestión Pública (SGP)**. La SGP es el organismo responsable de proponer, articular, implementar y evaluar la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública para todas las entidades de la administración pública, incluidos los gobiernos regionales y locales. Es el ente rector del Sistema de Modernización de la Gestión Pública y responsable de apoyar a la Alta Dirección en la coordinación y dirección del proceso de modernización de la gestión de la administración pública y del Estado. Además, juega un papel clave en la implementación de las Oficinas de Integridad Institucional (OII), dado que se requiere la opinión favorable de la SGP para la creación de una OII en una entidad. Adicionalmente, se trata del ente encargado de la promoción del Gobierno Abierto en el Perú, a través de diversas iniciativas tales como los Planes Nacionales de Gobierno Abierto elaborados en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto y la creación de lineamientos y mecanismos que promueven la participación ciudadana en la elaboración de leyes y políticas públicas.
- El **Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (TTAIP)**. Creado mediante el Decreto Legislativo 1353, que entró en vigor en 2017, es el órgano resolutorio encargado de resolver, en la última instancia administrativa, las controversias que se susciten vinculadas a la transparencia y al derecho al acceso a la información pública a nivel nacional. Es autónomo en el ejercicio de sus funciones y depende administrativamente del Despacho Ministerial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Inició sus funciones el 20 de diciembre de 2018 y cuenta con una secretaría técnica y 2 salas conformadas por 3 vocales cada una. Funciona como un órgano de apelación interno dentro de la rama ejecutiva para quejas relacionadas con el acceso a la información, aunque los usuarios no tienen la obligación de presentar una denuncia ante el TTAIP antes de recurrir a los tribunales.
- La **Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales (ANPD)**. La ANPD es el organismo encargado de velar por el cumplimiento de la Ley 29733 de Protección de Datos Personales y su reglamento y se ubica bajo la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Entre sus principales funciones se encuentran desarrollar y proponer normativas que garanticen la protección de datos personales, fiscalizar el cumplimiento de las normativas en esta materia, brindar asesoramiento y orientación sobre el adecuado manejo de los datos personales, y resolver denuncias y conflictos relacionados con el tratamiento de datos personales. Otra responsabilidad clave es la administración y actualización del Registro Nacional de Protección de Datos Personales. La ANPD emite autorizaciones para los bancos de datos de titularidad privada y pública, asegurando que se cumplan con los estándares de protección de datos personales conforme al Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales. Su posicionamiento bajo el mismo Director General que la ANTAIP, debido a la estrecha relación entre el derecho de acceso a la información y el de protección de datos, que en ocasiones pueden entrar en contradicción, hace que esta materia sea clave en relación con el régimen de transparencia en el Perú.

- El **Archivo General de la Nación (AGN)**, adscrito al Ministerio de Cultura, es responsable de la conservación y gestión de los archivos públicos. En el contexto de integridad y transparencia, el AGN garantiza el acceso a la información histórica y documental, promoviendo la transparencia en la gestión de documentos públicos. La adecuada gestión de archivos es crucial para la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública.
- La **Defensoría del Pueblo (DP)** es un organismo constitucionalmente autónomo que defiende los derechos fundamentales y supervisa el cumplimiento de los deberes de la administración estatal, así como la eficiente prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional. En materia de transparencia e integridad, la DP a través de la Adjuntía de Lucha contra la Corrupción, Transparencia y Eficiencia del Estado, supervisa el cumplimiento de las normas de transparencia y acceso a la información pública, y emite recomendaciones para mejorar las prácticas de integridad en las entidades públicas.
- La **Junta Nacional de Justicia (JNJ)** es un organismo constitucionalmente autónomo e independiente que se encuentra sometido a la Constitución, a su ley orgánica y a las demás leyes sobre la materia. La JNJ es el encargado de nombrar, ratificar y destituir a los jueces y fiscales en el Perú. La JNJ tiene un rol crucial en la promoción de la integridad en el sistema judicial, asegurando que los magistrados sean seleccionados y evaluados conforme a criterios de mérito y probidad.
- El **Ministerio Público Fiscalía de la Nación** desempeña un papel fundamental en la lucha contra la corrupción. Este organismo cuenta con diversas fiscalías especializadas, entre las que destacan las Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios y las Fiscalías Especializadas en Extinción de Dominio, encargadas de investigar y procesar penalmente a funcionarios públicos corruptos y gestionar la pérdida de dominio de bienes obtenidos ilícitamente. Además, los Equipos Especiales de Investigación, como los dedicados a los casos *Lava Jato* y *Cuellos Blancos del Puerto*, se centran en abordar casos complejos de corrupción transnacional y redes criminales. La estructura del Ministerio Público también incluye la Junta de Fiscales Superiores y Provinciales, que coordinan la labor de fiscales en diversas jurisdicciones, y la creación de equipos especiales de fiscales provinciales y adjuntos para casos de alta complejidad. Esta organización permite al Ministerio Público enfrentar de manera efectiva la corrupción, promoviendo la transparencia y la integridad en la administración pública del país.
- La **Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)** es el organismo electoral constitucional autónomo responsable de organizar y supervisar los procesos electorales en el Perú, asegurando su transparencia y equidad. Supervisa el financiamiento legal y transparente de campañas electorales y la rendición de cuentas de los partidos políticos, desempeñando un papel central en garantizar la integridad de los procesos electorales, lo cual es crucial para la legitimidad del sistema democrático.
- El **Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)**. Entidad adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas. Supervisa las contrataciones públicas en el Perú, asegurando que se realicen de manera transparente y competitiva. El OSCE establece normas y directrices para la contratación pública y supervisa su cumplimiento, promoviendo la integridad y la eficiencia en el uso de los recursos públicos. La transparencia en las contrataciones es esencial para prevenir la corrupción y asegurar que los procesos de adquisición sean justos y abiertos.
- El **Poder Judicial** juega un papel crucial en la lucha contra la corrupción tanto interna como externamente. En los últimos años, se ha fortalecido mediante la implementación de reformas y la creación de órganos especializados, como el subsistema anticorrupción y la Autoridad Nacional de Control del Poder Judicial. Estos órganos están encargados de investigar y sancionar casos de corrupción dentro del sistema judicial, asegurando que los jueces y funcionarios actúen con integridad y transparencia. Además, se han creado juzgados y salas anticorrupción que se enfocan exclusivamente en delitos de corrupción, brindando un enfoque especializado y eficiente en la

lucha contra estos delitos. A nivel normativo, el Poder Judicial ha promovido la transparencia a través de la publicación de resoluciones y la implementación de sistemas de información que permiten un mayor escrutinio público de sus decisiones y procesos. Estas medidas, en conjunto, buscan fortalecer la confianza de la ciudadanía en el sistema judicial y asegurar que se actúe de manera imparcial y justa en todos los niveles.

- La **Procuraduría General del Estado (PGE)**, entidad adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, juega un papel crucial en la defensa jurídica del Estado y la lucha contra la corrupción. La PGE coordina y supervisa las acciones legales contra actos de corrupción y trabaja en la recuperación de activos. Además, la PGE colabora con otras instituciones para asegurar la implementación de políticas anticorrupción y es responsable de la representación del Estado en procesos judiciales y arbitrales. Dentro de la PGE, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción, la Procuraduría Ad Hoc para el Caso Lava Jato y la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Lavado de Activos y Pérdida de Dominio tienen un mandato específico para investigar y perseguir actos de corrupción, trabajando estrechamente con las entidades que conforman el Sistema de Justicia para asegurar la efectiva sanción de estos delitos. La coordinación efectiva entre la PGE y otras entidades es fundamental para fortalecer la capacidad del Estado en la prevención y sanción de actos corruptos.

1.2.3. Para lograr la implementación efectiva de políticas de integridad y de transparencia, el Perú podría continuar fortaleciendo elementos complementarios en materia de meritocracia y de control y auditoría internos

Como parte de cualquier reforma institucional, es fundamental continuar creando las **condiciones efectivas** que permitan un funcionamiento adecuado de un sistema de integridad y transparencia. En particular, la promoción de la integridad y la transparencia requiere contar con los **recursos humanos y técnicos adecuados** para ello y de una **gestión pública efectiva**. A continuación, se detallan los principales desafíos identificados y las consideraciones necesarias para una solución integral en el contexto peruano.

El **servicio civil**, meritocrático y basado en valores, juega un papel fundamental en la creación de una cultura de integridad en el sector público (OCDE, 2017^[16]; OCDE, 2019^[17]). La importancia de seguir avanzando en la implementación de la reforma del servicio civil en el Perú ha sido resaltada en varios estudios de la OCDE, incluyendo aquellos que buscan acercar al Perú a los estándares y mejores prácticas de la OCDE. La limitada profesionalización y la alta rotación de personal en el sector público peruano dificulta la consolidación de una cultura organizacional sólida, incluyendo en las materias de integridad y transparencia. Asegurar la continuidad sigue siendo un reto, lo que dificulta la consolidación de procesos, así como la construcción de un sentido de pertenencia y compromiso con la misión y los valores institucionales. En este sentido, fomentar una mayor estabilidad laboral y fortalecer la continuidad en el servicio público apoyaría una implementación más efectiva de los valores de integridad y transparencia. Asimismo, la consolidación de un servicio civil comprometido y obligado a cumplir con normativas éticas haría ganar eficacia a una reforma en materia de integridad y transparencia.

La Ley 30057 (Ley del Servicio Civil) del 2013, que aplica a todos los niveles y ramas del gobierno, incluidos los órganos constitucionalmente autónomos, constituiría un paso significativo en la construcción de un servicio civil basado en el mérito y en valores, pero la implementación ha sido lenta. El Decreto Legislativo 1602 de 2024 indica un compromiso renovado para avanzar en la implementación de la reforma del servicio civil. Sin embargo, el uso recurrente de Contratación Administrativa de Servicio (CAS) y la práctica generalizada de utilizar contratos de locación de servicio para cumplir funciones públicas son particularmente problemáticas, generan una alta rotación en el sector público, en particular a nivel regional y local, y socava el sentido de lealtad hacia el interés público. Además, a diferencia de los CAS, los contratados por locación de servicios no son empleados públicos, creando una zona gris con respecto a

la aplicación de la Ley del Código de Ética de la Función Pública y otras disposiciones aplicables a los empleados públicos. Según las entrevistas conducidas por la OCDE, esta modalidad de contratación también se utiliza en algunas ocasiones para devolver favores políticos, sobre todo a nivel de los gobiernos locales. Dichas acciones sólo pueden ser sancionados mediante el derecho penal. Al mismo tiempo, estas personas suelen tener acceso a información sensible y pueden participar en la toma de decisiones públicas, generando así riesgos para la integridad pública. Si bien la Ley 31298 del 2021 tenía como objetivo abordar este problema y limitar esta práctica, la ley aún no está reglamentada y no es efectiva. La implementación del Decreto Legislativo 1602 podría permitir a las entidades públicas contratar bajo el nuevo régimen de servicio civil regulado por la Ley 30057, lo que podría contribuir a mitigar los riesgos mencionados anteriormente.

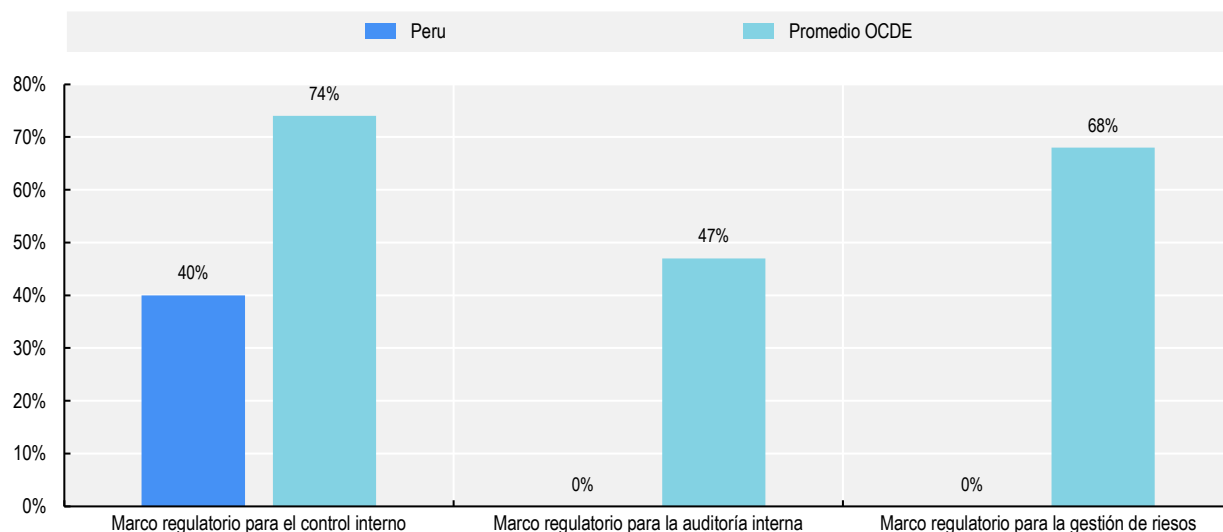
Adicionalmente, existe margen de mejora para elevar el nivel de formación y conocimiento entre los servidores públicos peruanos acerca de su rol y buenas prácticas en gestión pública, incluyendo la gestión de riesgos y el control interno. Resultaría útil para sostener cualquier reforma implementar programas de capacitación básica que mejoren sus habilidades y los capaciten para liderar y guiar a otros en sus respectivas instituciones asegurando un servicio público competente y profesional. Este aspecto podría ser abordado en colaboración con las universidades, garantizando que los programas de formación incluyan ética y temas críticos para una gestión pública efectiva.

En relación con la infraestructura y la capacidad de gestión, entrevistas de la OCDE en el contexto de este trabajo han destacado las limitaciones en términos de infraestructura, incluyendo oficinas y equipos tecnológicos, para la recolección, análisis y almacenamiento seguro de información en todos los niveles del gobierno. Sistemas de información integrados que permitan la coordinación interinstitucional también hacen falta. Además, se ha observado una gran disparidad entre las capacidades regionales y locales comparadas con las nacionales, especialmente en zonas rurales.

En lo que concierne a la **gestión pública**, a la luz del modelo de las tres líneas (IIA, 2020^[18]), el Perú cuenta con debilidades en el control interno y la auditoría interna. El nivel operativo, la primera línea, a menudo no está empoderado con su rol y responsabilidad en el control interno. Además, una debilidad principal del sistema de control interno en el Perú es que actualmente, con pocas excepciones, no existe la tercera línea, la función de auditoría interna (OCDE, 2017^[5]; OCDE, 2019^[4]; OCDE, 2021^[7]; OCDE, 2023^[15]). Si bien el Perú ha tomado medidas para fortalecer los sistemas de control interno, su marco regulatorio no está completamente alineado con los estándares y mejores prácticas de la OCDE (Gráfico 1.1). Un desafío fundamental es el hecho de que el marco normativo y las orientaciones sobre control interno son emitidos por la CGR y no por el Ejecutivo, lo que desdibuja la línea entre control interno y externo. Por ejemplo, los Órganos de Control Institucional (OCI) pertenecen y le rinden cuentas a la CGR, la Entidad Fiscalizadora Superior del Perú, realizando funciones de control y auditoría externos, no internos. El hecho de que los administradores públicos a menudo se refieran erróneamente a estas OCI como “Oficinas de Control Interno” pareciera reflejar la confusión entre la responsabilidad de los propios administradores de garantizar los controles internos y la responsabilidad en materia de control externo de la Contraloría.

El Estudio de Integridad del Perú de la OCDE ya había identificado este desafío y recomendado crear unidades de auditoría interna dirigidas por una institución diferente a la Contraloría General (OCDE, 2017^[5]). En el Perú, esta podría ser la Secretaría de Gestión Pública (SGP), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) o una institución especializada, que actualmente no existe en el Perú, pero que se asemejaría a la Controladoria-Geral da União (CGU) de Brasil o la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) de Argentina (OCDE, 2017^[5]). Las entrevistas recientes en el marco de este trabajo parecen indicar que la SGP sería la entidad más adecuada para asumir esta función en el Perú. Para fortalecer la gestión pública, se recomienda entonces que la SGP asuma la rectoría para el control y la auditoría internos, a la vez que coordina con la CGR para promover una alineación efectiva del control externo e interno, manteniendo sus respectivas independencias.

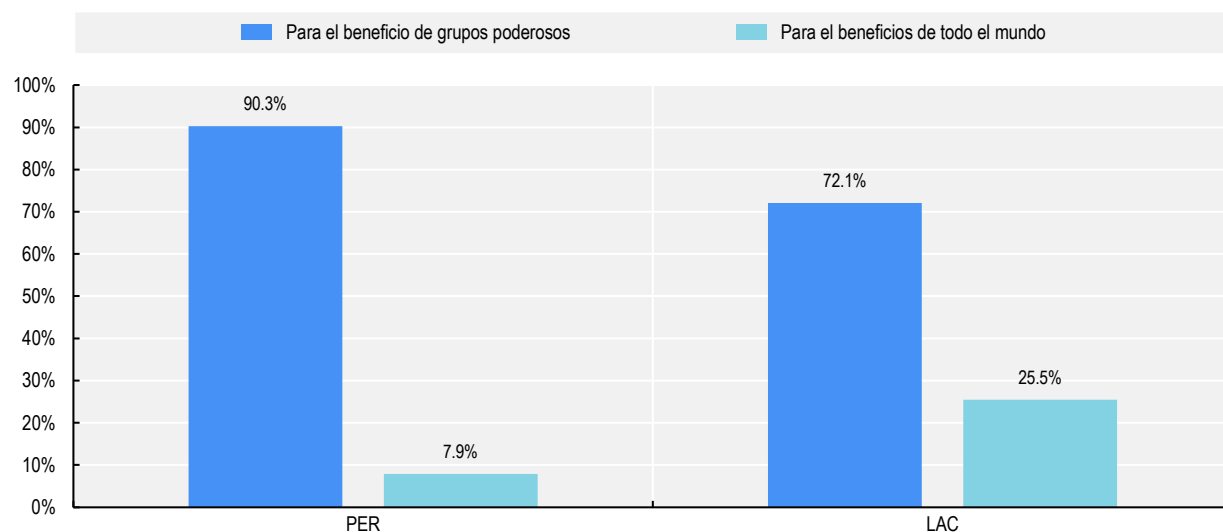
Gráfico 1.1. Indicadores de Integridad Pública de la OCDE: Marco de auditoría y control interno, Perú y promedio de la OCDE



Fuente: Indicadores de Integridad Pública de la OCDE.

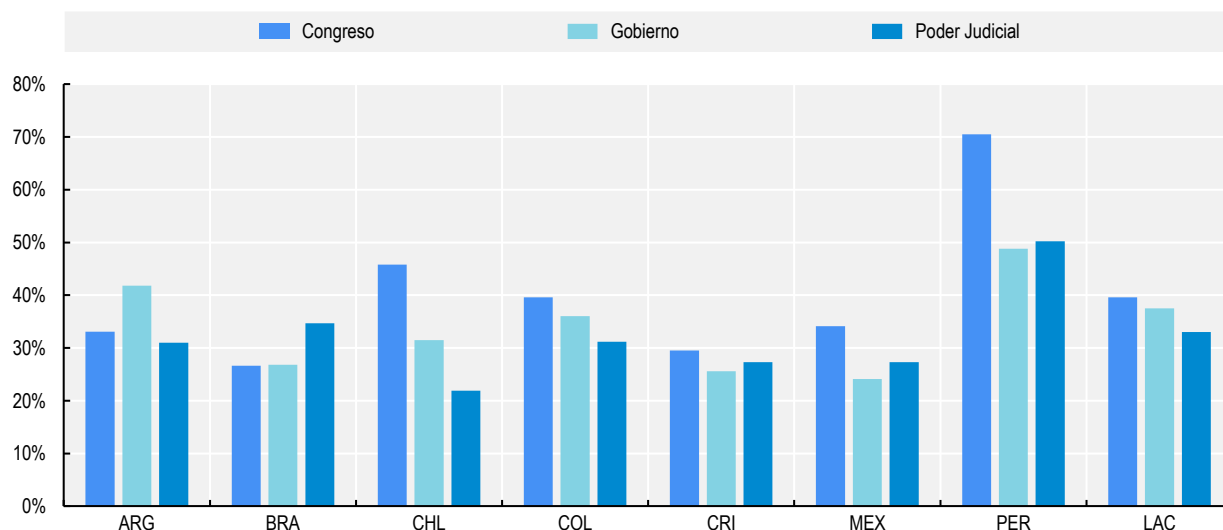
Por último, a fin de lograr un compromiso por parte de toda la sociedad con las nuevas reformas en materia de integridad y transparencia, es necesario fortalecer la confianza ciudadana en el gobierno y las instituciones. El Gráfico 1.2 muestra con datos del Latinobarómetro del 2023 que hasta el 90,3% de los peruanos cree que su país está gobernado a favor de unos pocos grupos poderosos y no en función del interés público. Esto excede significativamente el ya alto promedio regional de 72,1% y hace que Perú tenga el porcentaje más elevado de la región (seguido por Paraguay con 89,7%). Datos del Latinobarómetro 2023 muestran que el 70,5% de los peruanos no confía en absoluto en su Congreso y el 70,5% no confía en nada en su gobierno. Nuevamente, ambas cifras son superiores al promedio regional y son las más altas de América Latina (Gráfico 1.3).

Gráfico 1.2. Los peruanos perciben que unos pocos grupos poderosos dominan su país



Fuente: Latinobarómetro, 2023.

Gráfico 1.3. Porcentaje de peruanos que expresan no tener “ninguna confianza” en el Congreso, el gobierno y el poder judicial



Fuente: Latinobarómetro 2023.

Restaurar esta confianza requiere un enfoque integral que aborde los problemas estructurales y operativos que dan lugar a la corrupción, así como un énfasis en la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la gestión pública. Las reformas que promueven la integridad y la transparencia son las que más impactan en la confianza (Murtin et al., 2018^[19]), aunque los esfuerzos para reforzar la confianza ciudadana también deberían adoptarse desde otros ámbitos, como la capacidad de respuesta del gobierno a las necesidades de los ciudadanos y la percepción de justicia (*fairness*) que tienen los ciudadanos, por ejemplo (OCDE, 2017^[20]).

2 Un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia con rectoría fuerte en el Perú

Este capítulo recomienda cambios específicos para fortalecer la integridad y la transparencia en el Perú. Para empezar, un Sistema Nacional de Integridad y de Transparencia (SNIT) podría ser creado para promover la transversalización de estas políticas en todo el sector público (característica de un sistema administrativo) y coordinar con otros actores y sistemas relevantes (característica de un sistema funcional). Por otro lado, recomienda crear como entidad rectora fuerte a la Autoridad Nacional de Integridad Pública, Transparencia y Protección de Datos Personales (ANITAP) como un Organismo Técnico Especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, fusionando la actual Secretaría de Integridad Pública, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, y la Autoridad Nacional de Protección de Datos. Entre otros, la ANITAP ejercería la rectoría de una política nacional de integridad y de transparencia y aseguraría la coordinación con otros actores y sistemas. Finalmente, se recomienda fortalecer el Modelo de Integridad.

2.1. Introducción

La idea de fortalecer la institucionalidad para la integridad y la transparencia en el Perú no es nueva. De hecho, ya se implementaron reformas que marcaron una mejora en comparación con lo que había antes. Por ejemplo, la Secretaría de Integridad Pública (SIP) nació gracias a una reforma que buscó fortalecer la Coordinación General de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) así como para brindarle asistencia técnica. Sin embargo, sigue habiendo áreas de mejora, incluyendo la necesidad de fortalecer la SIP en el ejercicio de su rectoría y poder. Esto ya ha sido resaltado en estudios previos de la OCDE (2021^[6]; 2019^[4]) y será sujeto a discusión en el marco del proceso de adhesión del Perú.

A su vez, en octubre de 2015, los miembros de la CAN acordaron crear una institución encargada de promover la transparencia. En ese sentido, el Decreto Legislativo 1353 del 2017 creó la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAIP), como una dirección general en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Si bien la ANTAIP ha desempeñado un trabajo importante desde su creación, el Estudio de Integridad de la OCDE recomendó en el 2017 fortalecer su independencia (OCDE, 2017^[5]). El Proyecto de Ley 7870 del 2020, que proponía la configuración de la ANTAIP como un órgano técnico especializado con mayor autonomía que la actual, no prosperó en el Congreso, pero constituye un precedente importante a la hora de considerar el fortalecimiento de la ANTAIP. Asimismo, la Estrategia de Integridad del Poder Ejecutivo al 2022 para la Prevención de Actos de Corrupción aprobada por el Decreto Supremo 180-2021-PCM, en su octavo epígrafe se comprometía a fortalecer la institucionalidad en materia de Transparencia e Integridad Pública (Presidencia del Consejo de Ministros, 2021^[10]). El Acta de la 42ª Sesión Ordinaria de la CAN del 17 de mayo 2024 establece que se acordó: *“Impulsar el diseño de un arreglo institucional para la creación de un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia, a los efectos de la presentación de una futura iniciativa legislativa, conforme a los estándares OCDE”*. A pesar de los avances logrados, como el Modelo de Integridad, las Oficinas de Integridad Institucional (OII) y los Funcionarios Responsables de Acceso a la Información Pública (FRAIP), no existe aún un sistema como tal ni para la integridad ni para la transparencia (Munive Pariona, 2022^[21]; OCDE, 2017^[5]; OCDE, 2021^[6]).

Construyendo sobre estos avances, este capítulo propone medidas para seguir fortaleciendo la transparencia y la integridad a través de una mayor institucionalización. Siguiendo la resolución de la CAN promoviendo la creación de un **Sistema Nacional de Integridad y Transparencia (SNIT)**, el capítulo formula opciones que el Perú podría considerar para su configuración, en línea con buenas prácticas internacionales adaptadas al contexto peruano. El SNIT podría estar compuesto por los siguientes cuatro elementos:

1. Un sistema híbrido de tipo administrativo como la estructura base del SNIT, y de tipo funcional dada la rectoría de una política nacional de integridad y de transparencia a través de un nuevo ente rector. Transparencia podría abarcar las áreas de transparencia proactiva, acceso a información (transparencia reactiva) y protección de datos.
2. Una **Autoridad Nacional de Integridad, Transparencia y Protección de Datos Personales (ANITAP)** como ente rector del SNIT y de una política nacional de integridad y transparencia, que podría ser creada como un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).
3. Una coordinación asegurada hacia adentro y hacia afuera del SNIT. El Perú podría considerar reformar la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) para brindar un **espacio de diálogo estratégico interinstitucional** para el SNIT, mientras que la ANITAP podría asegurar la coordinación con otros sistemas relevantes.
4. Medidas organizacionales que asegurarían y promoverían las políticas de integridad y de transparencia a nivel de las entidades pública y territoriales, fortaleciendo el Modelo de Integridad, las Oficinas de Integridad Institucional (OII) y los Funcionarios Responsables de Acceso a la Información Pública (FRAIP).

Las siguientes secciones desarrollan con más detalle el posible diseño del SNIT. La creación del sistema se podría lograr a través de una modificación de la Ley que crea la CAN.

2.2. La estructura del nuevo Sistema Nacional de Integridad y Transparencia

2.2.1. El Perú podría crear el Sistema Nacional de Integridad y de Transparencia (SNIT) como un sistema administrativo con un rector de una política nacional que abarque las políticas de transparencia proactiva y reactiva, de protección de datos y de integridad

Centralizar las funciones de transparencia, abarcando los temas de transparencia proactiva y reactiva y la protección de datos personales, y de integridad pública bajo un solo Sistema Nacional de Integridad y de Transparencia (SNIT) podría facilitar la adopción de un **enfoque holístico y coordinado entre estas tres áreas**, que están inevitablemente entrelazadas y pueden fortalecerse la una a la otra. Asimismo, podría reducir la duplicidad de esfuerzos y recursos, lo que mejora la eficiencia administrativa y financiera. Esta unificación también podría facilitar la recolección y análisis de datos, mejorando la toma de decisiones y el monitoreo de resultados.

Las sinergias entre las áreas de acceso a la información y política de protección de datos han llevado a algunos gobiernos a centralizar estas áreas en una sola institución. Es el caso por ejemplo en Reino Unido, Estonia, Argentina y México (OCDE, 2022^[22]). En la mayoría de los países, estos dos ámbitos políticos se tratan de por separado, dado que atender estos derechos de manera efectiva requiere de conocimientos sumamente técnicos. Además, tener entidades separadas podría prevenir el potencial reto de que uno de los derechos tome precedencia sobre el otro, sobre todo en contextos en los que la protección de datos es un derecho relativamente nuevo, mientras que el de acceso a la información está más establecido. Tener entidades separadas para estos dos derechos permite contar con defensores claros para cada uno de ellos, ya que no enfrentan el reto de balancear intereses potencialmente contrapuestos. Sin embargo, el aumento de fusiones en estas áreas sugiere que también puede haber beneficios significativos en tener una sola entidad, incluyendo la experiencia compartida y la disminución de conflictos institucionales (World Bank Institute, 2011^[23]). Esta decisión tiende a ser muy específica al contexto, y de acuerdo a las entrevistas de la OCDE, juntar las dos funciones podría ser provechoso en el Perú. Es interesante notar que Brasil recientemente decidió fusionar las cuestiones de integridad y transparencia y de crear el Sistema de Integridad, Transparencia y Acceso a la Información (*Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação*, SITAI) de la Administración Pública Federal (Recuadro 2.1).

Recuadro 2.1. El manejo conjunto de los temas de integridad y transparencia por parte de la CGU de Brasil

El ente rector de integridad pública y transparencia de Brasil es la *Controladoria-Geral da União* (CGU), un organismo del Poder Ejecutivo federal cuyo mandato es particularmente extenso y sólido comparado con el de instituciones equivalentes en los países de la región.

Entre las responsabilidades de la CGU se encuentran:

- Contribuir a los marcos de gestión de riesgos de integridad y de conflictos de interés
- Promover la probidad, el control social y la transparencia en la administración pública federal y en la sociedad en su conjunto
- Monitorear el control interno y la auditoría
- Efectuar acciones de sanción disciplinaria y de defensoría del pueblo
- Supervisar la aplicación de la Ley de acceso a la información. En este ámbito, la CGU goza de reconocimiento y un liderazgo bien establecido.

Recientemente, el Decreto 11 330 del 2023, reconfiguró la CGU y la ahora llamada *Secretaría de Integridade Pública* (SIP), cuyas funciones consisten en formular, coordinar, promover y apoyar la implementación de recomendaciones sobre los temas cubiertos por el Sistema de Integridad, Transparencia y Acceso a la Información (SITAI) de la Administración Pública Federal. Dichos temas son: la transparencia, el gobierno abierto –que, a su vez, incluye nociones de inclusión y participación ciudadana, la integridad pública, la conducta ética y la gestión de conflictos de interés. Así, la nueva SIP se divide en tres direcciones: la Dirección de Promoción de la Integridad Pública, la Dirección de Gobierno Abierto y Transparencia, y la Dirección de Estudios y Desarrollo de la Integridad Pública.

Fuente: (OCDE, 2021^[24]; OCDE, a continuación^[25]).

En el Perú, el derecho administrativo prevé que actividades transversales de la Administración Pública, como la integridad y la transparencia, que requieren ser realizadas por varias o por la totalidad de las entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionalmente Autónomos y los diferentes niveles de gobierno, se implementan a través de **sistemas funcionales** o **sistemas administrativos**. El artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) establece regulaciones para los sistemas, sin hacer distinción entre sistemas funcionales o administrativos:

“Artículo 43.- Definición

Los Sistemas son los conjuntos de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado, los Organismos Constitucionales y los niveles de Gobierno. Son de dos tipos: 1. Funcionales, 2. Administrativos. Solo por ley se crea un Sistema. Para su creación se debe contar con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros.”

Para los temas de integridad y transparencia, ambas alternativas tienen ventajas y desventajas que se discutieron ampliamente entre los actores durante la visita de la OCDE a Lima, Perú en mayo de 2024. A continuación, se presentan algunos puntos clave a considerar. La Tabla 2.1 resume las diferentes características de los sistemas administrativos y funcionales.

Tabla 2.1. Características principales de los sistemas administrativos y funcionales

Características	Administrativo	Funcional
Norma de creación	Su creación requiere la modificación de la LOPE.	Se crean por ley, a propuesta del Poder Ejecutivo.
Finalidad/enfoque	Lograr un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos/gestión interna	Asegurar el cumplimiento de políticas públicas/hacia las personas.
Tipo de funciones	Se implementa con funciones de administración interna	Se implementa a través de funciones sustantivas o misionales.
Conformación o integrantes	Todas las entidades públicas, salvo que por ley se excluya a alguna.	Entidades públicas con competencias y funciones con incidencia en la atención de la política pública.
Ámbito de aplicación	Aplica a todas las entidades públicas (transversalidad), salvo que por ley expresa se excluya a alguna.	Entidades públicas que lo conforman y, de corresponder, actores privados, tales como organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos, empresas y academia.
Rectoría	La autoridad rectora del sistema es la única con competencia para conducir y regular las diferentes fases de los procesos técnicos o materias vinculadas con la gestión interna.	Coexiste la autoridad rectora del sistema (ministerio u organismo público), junto con otras autoridades sectoriales con competencias en diferentes ámbitos materiales vinculados con el sistema. La rectoría principalmente busca uniformizar para asegurar el correcto uso de recursos públicos. La rectoría principalmente busca articular intervenciones públicas para el logro de los objetivos a alcanzar. Las atribuciones del rector vienen determinadas en la LOPE y la normativa complementaria, propia de cada sistema. Las atribuciones del rector se establecen en la ley de creación del sistema, salvo que la propia ley habilite su determinación vía reglamento.

Fuente: Opinión Técnica Vinculante 02-2020-PCM-SGP-SSAP.

Los **sistemas administrativos** regulan la utilización de los recursos en las entidades de la Administración Pública, promoviendo su uso eficaz. Tienen un enfoque dirigido hacia el funcionamiento interno de la administración pública. Son de aplicación nacional y contemplan hasta la fecha once materias, de las cuales diez están a cargo del Poder Ejecutivo. La Tabla 2.2 muestra los sistemas administrativos que existen en la actualidad en el Perú.

Tabla 2.2. Ente rector y ley de creación de los sistemas administrativos

Sistema Administrativo	Rector	Ley/Decreto Legislativo
Gestión de Recursos Humanos	PCM – SERVIR	Ley 30057, Ley del Servicio Civil y Decreto Legislativo 1023, Decreto Legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil
Abastecimiento	MEF	Decreto Legislativo 1439, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Abastecimiento
Presupuesto Público	MEF	Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto
Tesorería	MEF	Decreto Legislativo 1441, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería
Endeudamiento Público	MEF	Decreto Legislativo 1437, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Endeudamiento Público
Contabilidad	MEF	Decreto Legislativo 1438, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad
Inversión Pública	MEF	Decreto Legislativo 1252, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones
Planeamiento estratégico	PCM-CEPLAN	Decreto Legislativo 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
Defensa Judicial del Estado	Procuraduría General del Estado – MINJUS	Decreto Legislativo 1326, Decreto Legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado

Sistema Administrativo	Rector	Ley/Decreto Legislativo
Control	CGR	Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República
Modernización de la gestión pública	SGP-PCM	Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

Acrónimos usados: Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), Contraloría General de la República (CGR), Secretaría de Gestión Pública (SGP).

Fuente: Adaptado de la Opinión Técnica Vinculante 02-2020-PCM-SGP-SSAP

Mientras que el tema de integridad, en una definición estrecha de “anticorrupción”, tiene como objetivo asegurar un uso eficaz de los recursos, esta mirada no toma en cuenta la importancia de incluir a actores de la sociedad civil y del sector privado, tanto para fomentar su corresponsabilidad en la promoción de una cultura de integridad como para aprovechar sus insumos y propuestas en la formulación de políticas de integridad. Para el tema de acceso a información y transparencia, que requiere un fuerte trabajo hacia los ciudadanos, la sociedad civil y el sector privado, un sistema administrativo enfocado hacia lo interno pareciera aún menos adecuado para reflejar los contenidos de políticas en estas áreas.

Los **sistemas funcionales**, al igual que los administrativos, se crean por ley, con la opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gestión Pública (SGP). Tienen como finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado. Si los sistemas administrativos brindan apoyo y servicios en la gestión interna a todas las entidades de la Administración Pública, los sistemas funcionales se caracterizan por su enfoque en abordar intervenciones específicas relacionadas con problemas públicos prioritarios identificados por el Estado peruano. Estos sistemas están compuestos por entidades que poseen competencias y funciones especializadas para cumplir con este objetivo. La ley que crea un sistema funcional debe contemplar explícitamente las entidades que lo conforman, sus roles y responsabilidades, considerando además otros factores relevantes como la estructura institucional existente y la participación de las partes interesadas.

A primera vista, podría parecer entonces que un sistema funcional esté mejor adaptado a las características que tienen las políticas de integridad y de transparencia. Podría articular a los diversos actores claves y complementarios mencionados en el Capítulo 1 además de involucrar a actores fuera del ámbito gubernamental, como la sociedad civil, permitiendo así una mayor coordinación y efectividad en la implementación de una política nacional (ver la sección dedicada a la coordinación).

Sin embargo, es importante resaltar que de acuerdo con las entrevistas y el diálogo con expertos en el Perú, no existe un mecanismo perfecto o ideal para fortalecer la institucionalidad para la integridad y la transparencia en el país. Cada sistema tiene sus propias fortalezas y debilidades, y la mejor solución probablemente implicaría una combinación de medidas. Por lo tanto, se podría considerar **la adopción de un modelo híbrido que combine elementos administrativos y funcionales**, tomando como referencia las competencias de la SGP que ejerce rectoría del Sistema Administrativo de Modernización y de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. La propuesta se basa en los argumentos siguientes:

- **La complejidad y transversalidad de los temas abordados por el SNIT requieren un enfoque adaptado a sus funciones específicas y al contexto del Perú.** El SNIT sería un pilar fundamental en la estrategia nacional para fortalecer la integridad y la transparencia y mejorar la gobernanza pública. Dada la complejidad y transversalidad de los temas que aborda, el SNIT no podría ser adecuadamente conceptualizado únicamente como un sistema administrativo que regula procesos específicos de soporte de la gestión, ni como un sistema funcional cuyo único objetivo sea el cumplimiento de políticas públicas.

- Como ya se mencionó, a diferencia de los sistemas administrativos establecidos en el LOPE, que se centran en la regulación de procesos internos de gestión, o de los sistemas funcionales, que se enfocan en la implementación de políticas públicas específicas, el SNIT tendría un alcance transversal que afectaría a múltiples procesos dentro de las entidades de la Administración Pública, por la lógica de asegurar la integridad y la transparencia en toda la gestión pública. Además, alineado con la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública y la Recomendación de la OCDE sobre Gobierno Abierto, su objetivo sería, no solo mejorar la eficiencia administrativa, sino también promover una cultura de integridad y transparencia que permeara toda la estructura gubernamental, en todos los niveles de gobierno, y la sociedad en su conjunto. Sus características peculiares requerirían un sistema que regule, pero que también articule y coordine acciones a nivel nacional y con la sociedad civil y el sector privado, para asegurar una implementación coherente y efectiva. La implementación del SNIT como un **sistema administrativo** implicaría que este podría **beneficiarse de las características inherentes a estos sistemas, tales como la transversalidad, la obligatoriedad de cumplimiento por parte de todas las entidades públicas, y la capacidad de establecer estándares claros y uniformes que faciliten el monitoreo y la evaluación de las políticas implementadas**. Para el SNIT, adoptar elementos de un sistema administrativo significaría garantizar que todas las entidades públicas, independientemente de su tamaño o función, aplicaran las políticas de integridad y transparencia de manera uniforme y consistente. Esto es esencial para asegurar la integridad en la gestión pública y para que las políticas del SNIT se integren de manera efectiva en los procesos administrativos cotidianos.
- Por otro lado, si bien el SNIT necesitaría la estructura y la estandarización de un sistema administrativo, también requeriría **la flexibilidad y el enfoque orientado a resultados de un sistema funcional, considerando que su misión principal es asegurar la implementación de políticas públicas que promuevan la integridad y la transparencia**, las cuales tienen un impacto directo en la ciudadanía y en la confianza en las instituciones. En este sentido, el SNIT debería garantizar la coordinación y articulación con diversas entidades y actores, tanto dentro como fuera del sector público.

Por todo ello, el SNIT tal como se propone podría ser una amalgama de las fortalezas de los sistemas administrativos y funcionales de un modelo que responda a las necesidades específicas del Perú, donde la integración de políticas transversales como la integridad, la transparencia y la protección de datos personales requiera un enfoque que supere la simple regulación interna de los recursos y procesos, y se extienda hacia la implementación efectiva de políticas públicas a nivel nacional.

Algunas ventajas adicionales de adoptar un sistema híbrido serían:

- **Mayor coordinación entre niveles de gobierno y entidades públicas:** El SNIT asegura que tanto los órganos de gobierno nacional como los gobiernos regionales y locales estén alineados en la implementación de las políticas de integridad y transparencia. Un ejemplo de esto es el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, cuya rectoría es ejercida por la Secretaría de Gestión Pública, que coordina entre diversas instituciones para asegurar que los objetivos de modernización sean alcanzados de manera uniforme. Esta coordinación evita la duplicidad de esfuerzos y garantiza que los diferentes niveles de gobierno avancen en la misma dirección.
- **Unificación de objetivos y herramientas:** El sistema integrado permite que las entidades involucradas no solo cumplan con la normativa, sino que también adopten herramientas y buenas prácticas de manera estandarizada. Esto es clave en la gestión de políticas transversales, como la integridad, donde los Oficiales de Integridad Institucional (OII) y los FRAIP son fundamentales para implementar las políticas en cada entidad. Al contar con un enfoque integrado, se facilita la

adopción de las mejores prácticas en todo el sector público, asegurando que la integridad y la transparencia no sean solo un cumplimiento formal, sino un proceso activo de mejora continua.

- **Mayor flexibilidad para abordar desafíos específicos:** Al integrar un sistema administrativo (centrado en la eficiencia interna) con uno funcional (orientado a la implementación de políticas públicas), el SNIT puede adaptarse mejor a las particularidades de cada sector.
- **Claridad en las responsabilidades y el mandato de la rectoría:** La coexistencia de un sistema integrado permite que haya una clara asignación de responsabilidades. Por un lado, la ANITAP ejerce su rol rector, mientras que las unidades orgánicas del SNIT se concentran en la supervisión, monitoreo y cumplimiento de las políticas. Esto evita superposiciones y facilita la rendición de cuentas, ya que cada institución sabe claramente cuál es su rol en el sistema.

Por lo tanto, para que el SNIT funcione eficazmente, tendría que construirse en base al objetivo de implementar la **Política Nacional de Integridad y Transparencia**. Esta institucionalización sería importante para asegurar la coherencia en la implementación de políticas en todos los niveles de gobierno e implicaría, no solo la coordinación interinstitucional, sino también la supervisión y el monitoreo continuo de la implementación de políticas en todos los niveles de gobierno. La creación de una Autoridad Nacional de Integridad, Transparencia y Protección de Datos Personales (ver la sección siguiente) con autonomía técnica, funcional, administrativa y financiera, sería fundamental para ejercer una rectoría centralizada que garantice que la Política y todas sus ramificaciones se implementen de manera coherente y uniforme, al tiempo que se ajustan a las necesidades específicas de cada sector y región.

La rectoría de la política nacional también implica establecer mecanismos claros de rendición de cuentas y transparencia, tanto dentro del gobierno, como en la interacción del gobierno con el sector privado y la sociedad civil. Esta coordinación podría incluir la creación de espacios de participación ciudadana y de diálogo con actores clave, asegurando que las políticas de integridad y transparencia respondan a las expectativas y necesidades de la ciudadanía. Este espacio de coordinación podría generarse a través de CAN reformada (ver la sección dedicada al tema de coordinación y articulación).

El SNIT también podría contemplar la sinergia entre las OII y los FRAIP (ver la sección dedicada a la implementación transversal). Al trabajar de manera coordinada, podrían asegurar que la integridad y la transparencia se promuevan de manera efectiva en todos los niveles de la administración pública. Las OII, con su enfoque en la implementación de políticas de integridad, y los FRAIP, con su responsabilidad en la gestión de la información pública, crean un marco robusto que refuerza la capacidad del SNIT para cumplir sus objetivos.

Una de las ventajas clave del modelo híbrido sería su capacidad para integrar mecanismos de monitoreo y evaluación robustos, utilizando indicadores clave de desempeño y herramientas como el Índice de Capacidad Preventiva frente a la Corrupción (ICP), entre otros. Las OII y los FRAIP podrían ser actores clave en este proceso, proporcionando información relevante que permita a la ANITAP ajustar las políticas y procedimientos en función de los resultados obtenidos.

2.3. Liderazgo institucional y gobernanza: definiendo la rectoría de un nuevo sistema nacional de integridad y transparencia

2.3.1. Perú podría considerar unir las rectorías para la integridad, la transparencia y el acceso a la información y la protección de datos, creando una Autoridad Nacional de Integridad, Transparencia y Protección de Datos Personales como un organismo técnico especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros

Siguiendo la lógica de un SNIT que abarque los temas de transparencia, de protección de datos y de integridad, la unificación de las rectorías relacionadas con la integridad, la transparencia y el acceso a la

información en un solo organismo, la Autoridad Nacional de Integridad, Transparencia y Protección de Datos Personales (en adelante, ANITAP), podría tener diversos beneficios en materia de fortalecimiento institucional y mejora de la gobernanza en Perú.

Asimismo, dotarla de un nivel adecuado de autonomía y mayor robustez institucional contribuiría al cumplimiento de sus funciones para prevenir la corrupción de forma más efectiva. Esta sección trata los aspectos clave que el Perú podría tener en cuenta a la hora de configurar el ente rector del Sistema Nacional de Integridad y Transparencia (SNIT) y realiza propuestas para su condición administrativa, organización interna y posición institucional.

Tal y como se señala en el análisis a continuación, la nueva entidad podría ser concebida como un **organismo técnico especializado (OTE) adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)**. Esta configuración otorgaría una mayor autonomía y resiliencia a la nueva ANITAP para cumplir con su misión de manera efectiva y sostenible, garantizando una promoción y gestión coherente y confiable de una política nacional de integridad y transparencia en el Perú. Las entrevistas de la OCDE han sugerido la conveniencia de adscribir la ANITAP a la PCM, para (1) facilitar una mayor coordinación interinstitucional, ya que la PCM tiene la capacidad de integrar y (2) alinear las políticas de integridad y transparencia con las demás estrategias nacionales, lo que asegura una implementación más coherente y sinérgica de las iniciativas. También le daría a la nueva ANITAP, junto con su concepción como OTE y de la creación del SNIT, una vocería política poderosa con la que no cuentan la SIP y la ANTAIP actualmente.

Otorgar autonomía presupuestal y funcional a la Autoridad Nacional de Integridad y Transparencia

La prevención de la corrupción y la promoción de la transparencia requieren una autonomía operativa significativa para evitar presiones y conflictos de interés, fomentar la sostenibilidad de los esfuerzos en el mediano y largo plazo y aportar un poder de convocatoria y vocería política suficiente. Esto es particularmente importante en un área como la integridad y transparencia, donde los cambios requieren de soluciones a largo plazo, que son costosas y toman tiempo. En este sentido, una estructura presupuestal y funcional autónoma permite una planificación a mediano y largo plazo, y una ejecución eficiente de programas y proyectos que permitan hacer frente a desafíos sistémicos. Es por ello que un gran número de países de la OCDE otorgan independencia a las entidades que promueven el acceso a la información y, en menor medida, la integridad. A nivel comparativo, el número, la naturaleza y la jurisdicción de las entidades de integridad y de transparencia varían de un país a otro.

En la mayoría de los países analizados en el contexto de este trabajo, los esfuerzos de integridad son dirigidos por una o dos agencias, de las cuales una casi siempre pertenece al poder ejecutivo, mientras que la otra puede ser del ejecutivo o un organismo independiente. En el caso de Francia, por ejemplo, existen dos entidades rectoras: la Agencia Francesa Anticorrupción (*Agence Française Anticorruption*, AFA), que forma parte de la rama ejecutiva del gobierno, y la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública (*Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique*, HATVP), que goza del estatus de autoridad administrativa independiente. De manera similar, Chile tiene una Comisión de Integridad Pública y Transparencia adscrita al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, pero también una Comisión para la Transparencia (CPLT) que es autónoma. En Rumania, las principales entidades de integridad y transparencia son la Dirección General Anticorrupción (*Direcția Generală Anticorupție*, DGA) del Ministerio de Justicia, y dos instituciones independientes: la Dirección Nacional Anticorrupción (*Direcția Națională Anticorupție*, DNA) y la Autoridad Nacional de Integridad (*Autoritatea Națională de Integritate*, ANI). Como ya se mencionó en el capítulo 1, otras entidades juegan papeles claves de apoyo dentro del sistema de integridad y transparencia, como las EFS o entidades responsables de la función pública.

Con respecto a los esfuerzos en materia de acceso a la información, existen varios sistemas en los que la aplicación y supervisión de las leyes de acceso a la información están a cargo de dos o más organismos.

De hecho, el 52% de los países de la OCDE tiene una autoridad del gobierno central que se encarga de ello, el 45% estableció una institución independiente con un mandato específico sobre el tema, y el 27% le deja esa responsabilidad a un defensor del pueblo como parte de un mandato más amplio (OCDE, 2023^[12]). Esto se debe, en parte, a que los mecanismos de supervisión financiados con fondos públicos e independientes son contrapesos importantes para la protección de los derechos fundamentales. En esta misma línea, la Ley Modelo 2.0 de la Organización de Estados Americanos, considerada una buena práctica internacional, sugiere en su Artículo 56 que “el Órgano Garante contará con personalidad jurídica propia y será (a) establecido por ley; (b) autónomo e independiente, y con capacidad para decidir sobre la ejecución de su presupuesto; (c) especializado e imparcial; y (d) dotado de capacidad sancionatoria, en el marco de sus competencias.” (OEA, 2020^[26])

Para lograr establecer un ente rector, es necesario considerar las distintas opciones que brindan la Constitución peruana y Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Perú (LOPE) para este propósito. En primer lugar, la Constitución peruana, para la salvaguardia del estado de derecho y la mayor eficiencia en la ejecución de algunas labores, ha constituido algunos **organismos constitucionalmente autónomos (OCA)** que no dependen de ninguno de los poderes del Estado, tales como la Contraloría General de la República. El establecimiento de la nueva ANITAP como OCA requeriría una reforma constitucional mediante mayoría absoluta en el Congreso. A pesar del alto grado de independencia que otorgaría esta opción, las entrevistas de la OCDE en el curso del proyecto han señalado que la complejidad y duración de dicho proceso hacen que sea una opción desafiante en la práctica a corto plazo. No obstante, podría ser una opción valiosa para que Perú evalúe a mediano o largo plazo. El Recuadro 2.2 destaca una trayectoria similar del Instituto Nacional para el Acceso a la Información, Transparencia, y Protección de Datos Personales (INAI) de México en su transición de órgano técnico desconcentrado a un órgano constitucionalmente autónomo.

Recuadro 2.2. De órgano técnico desconcentrado a órgano constitucionalmente autónomo (OCA): el ejemplo del INAI de México

En México, el ente rector del Sistema Nacional de Transparencia es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Su historia muestra como un organismo del Poder Ejecutivo puede pasar a ser un órgano constitucionalmente autónomo (OCA). En efecto, el predecesor del INAI –el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, o IFAI– fue creado en el 2002, cuando se promulgó la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México. En sus inicios, el IFAI formaba parte de la estructura de la Administración Pública Federal, aunque tenía autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Al ser México un país federal, los 32 estados del país tardaron varios años en adoptar sus propias leyes de transparencia, y éstas a menudo eran desiguales y heterogéneas entre sí, por lo que, en el 2007, una reforma constitucional estableció ciertos principios para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Entre otros, dichos principios incluyen la expansión de los sujetos obligados a proporcionar información, la obligación de implementar sistemas electrónicos en las administraciones públicas y el derecho de solicitar información de forma gratuita y sin necesidad de justificar su interés o utilización.

Posteriormente, la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero del 2014 estipuló la creación de tres Leyes Generales –de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de Protección de Datos Personales y de Archivos– y de un organismo autónomo, especializado e imparcial. Así pues, el IFAI fue renombrado como INAI, y asumió un mandato más extenso, al tener competencia sobre los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier entidad de “los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona

física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación”.

Desde su creación, el INAI ha sido “una herramienta clave para algunas de las investigaciones periodísticas más relevantes de la última década” y actúa como contrapeso a la concentración del poder en México.

Fuente: Presentación del INAI “Arreglos institucionales para la transparencia de México, desafíos y lecciones aprendidas” para un seminario que tuvo lugar en Lima el 15-16 de mayo del 2024 en el marco del proyecto “Fortalecer la integridad y la transparencia en el Perú”.

Por otro lado, la LOPE establece dos tipos de entidades desconcentradas dentro del Poder Ejecutivo, las cuales tienen personería jurídica de Derecho Público y competencias de alcance nacional: los organismos públicos ejecutores y los organismos públicos especializados, cuya creación y disolución se realiza por ley a iniciativa del Poder Ejecutivo. Dentro de los organismos públicos especializados existen los organismos reguladores y los organismos técnicos especializados. Los primeros se crean para actuar en ámbitos especializados como la regulación de mercados o para garantizar el adecuado funcionamiento de mercados no regulados, asegurando cobertura de atención en todo el territorio nacional. Sus funciones y competencias corresponden a acciones supervisoras, reguladoras, normativas, fiscalizadoras y sancionadoras; y de solución de controversias y reclamos, en los términos previstos por la ley de la materia.

De acuerdo al artículo 33 de la LOPE, los **organismos técnicos especializados (OTE)** son entidades públicas descentralizadas autónomas. Su creación responde, excepcionalmente, a las siguientes necesidades:

“Artículo 33.- Organismos Técnicos Especializados

Los Organismos Técnicos Especializados se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de:

- 1. Planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional.*
- 2. Establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares, para el ingreso a mercados o el desarrollo de actividades económicas; que resulten oponibles a otros sujetos de los sectores Público o Privado”.*

Los OTE se caracterizan por su **especialización técnica** y su **autonomía en la gestión de sus propios recursos y el ejercicio de sus funciones**. En este sentido, la estructura de un OTE permitiría que la nueva ANITAP gozase de autonomía técnica, presupuestal y funcional, tal como se ha señalado arriba. Ser un organismo autónomo proporcionaría una mayor estabilidad y resiliencia frente a los vaivenes políticos, que presentan un obstáculo considerable a la implementación efectiva de políticas de integridad y transparencia a largo plazo. A diferencia de las entidades que dependen directamente del Ejecutivo y que pueden verse afectadas por cambios en la administración gubernamental, un OTE tiene una estructura y un mandato que le permiten operar con **continuidad y consistencia**.

En este sentido, el formato de una OTE permitiría a la ANITAP contar con **autonomía técnica**, es decir, la capacidad de desarrollar y aplicar sus propias políticas, estrategias y procedimientos en materia de transparencia e integridad, basándose en criterios técnicos y expertos; y con **autonomía funcional**, que asegura que la autoridad pueda llevar a cabo sus funciones y responsabilidades de manera independiente incluyendo la capacidad de investigar, supervisar, y sancionar sin depender de otras entidades del Estado. La Tabla 2.3 presenta los OTE que actualmente existen en el Perú y las entidades a las que se encuentran adscritos, mostrando su carácter mayormente técnico que se alinea con las temáticas de integridad, acceso a la información y protección de datos.

Tabla 2.3. Organismos públicos especializados técnicos existentes en Perú en 2024

Organismo técnico especializado	Autoridad o ministerio al que se encuentra adscrito
Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA)	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
Autoridad Nacional del Agua (ANA)	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
Servicio Nacional de Sanidad Agraria (SENASA)	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR)	Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego
Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP)	Ministerio del Ambiente
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)	Ministerio del Ambiente
Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP)	Ministerio del Ambiente
Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)	Ministerio del Ambiente
Instituto Nacional de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña (INAIGEM)	Ministerio del Ambiente
Comisión de Promoción del Perú para la Exportación y el Turismo (PROMPERÚ)	Ministerio de Comercio Exterior y Turismo
Organismo de Focalización e Información Social (OFIS)	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social*
Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN)	Ministerio de Economía y Finanzas
Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT)	Ministerio de Economía y Finanzas
Superintendencia del Mercado Valores (SMV)	Ministerio de Economía y Finanzas
Oficina de Normalización Previsional (ONP)	Ministerio de Economía y Finanzas
Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE)	Ministerio de Economía y Finanzas
Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACE)	Ministerio de Educación
Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU)	Ministerio de Educación
Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (INGEMMET)	Ministerio de Energía y Minas
Superintendencia Nacional de Control de Servicios de Seguridad, Armas, Municiones y Explosivos de uso Civil (SUCAMEC)	Ministerio del Interior
Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES)	Ministerio del Interior
Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP)	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Procuraduría General del Estado (PGE)	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD)	Ministerio de Salud
Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)	Presidencia del Consejo de Ministros
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)	Presidencia del Consejo de Ministros
Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)	Presidencia del Consejo de Ministros
Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)	Presidencia del Consejo de Ministros
Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC)	Presidencia del Consejo de Ministros

Nota: *Decreto Legislativo 1612, Decreto Legislativo que fortalece el Sistema Nacional de Focalización mediante la creación del organismo técnico especializado denominado Organismo de Focalización e Información Social (OFIS) y dicta otras medidas complementarias (2023).

Fuente: Adaptado del Decreto Supremo 097-2021-PCM, Decreto Supremo que prueba la actualización de la clasificación y relación de los organismos públicos.

Mayor capacidad y recursos para el ejercicio de sus funciones

Si fuera establecida como organismo técnico especializado (OTE), la ANITAP tendría mayores capacidades y recursos respecto de los actuales, lo que le permitiría cumplir su mandato de manera eficaz y autónoma.

Una de las capacidades clave de la ANITAP sería la facultad de **emitir normas, reglamentos y lineamientos específicos en materia de integridad y transparencia**. La ANITAP tendría la potestad de establecer un conjunto coherente y uniforme de reglas y procedimientos a seguir por parte de todas las entidades públicas. Esto incluye normativas para la gestión de conflictos de interés, la transparencia en la gestión pública, y la implementación de políticas anticorrupción. Además de las normas generales, la ANITAP podría emitir lineamientos detallados que aborden áreas específicas de riesgos de corrupción o falta de transparencia. Esto podría incluir directrices sobre la publicación activa de información, la gestión de denuncias de irregularidades, y las prácticas de transparencia en la contratación pública. La ANITAP tendría asimismo el poder de regular y supervisar el cumplimiento de estas normas por parte de otras entidades públicas. Esto implica la capacidad de realizar auditorías, solicitar informes, y evaluar la implementación de políticas de integridad y transparencia.

Por otro lado, Perú podría considerar otorgarle a la ANITAP **recursos y capacidades institucionales adecuados**, para que pueda ejercer sus funciones de manera efectiva, incluyendo un equipo de profesionales altamente capacitados en áreas como gobernanza pública, derecho, auditoría, y tecnologías de la información. La ANITAP necesitaría una infraestructura adecuada, incluyendo oficinas equipadas y sistemas tecnológicos avanzados. La tecnología jugaría un papel crucial en la recolección, procesamiento y análisis de datos relacionados con la transparencia, la protección de datos y la prevención de la corrupción.

2.3.2. La Autoridad Nacional de Integridad, Transparencia y Protección de Datos Personales debería tener un mandato, funciones y responsabilidades claras en materia de integridad, transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales

Establecer responsabilidades precisas para el diseño, la dirección e implementación de los elementos del sistema de integridad y transparencia para el sector público es fundamental para fortalecer la eficacia del sistema (OCDE, 2020^[11]). En ese sentido, la ANITAP podría recibir el mandato de promover, coordinar y supervisar las políticas de **integridad, transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales en todo el sector público peruano**. Su objetivo sería fortalecer la gobernanza y consolidar la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas mediante la implementación de prácticas éticas, transparentes y responsables.

Resulta relevante mantener una sola rectoría que continúe aglutinando las materias de acceso a la información y protección de datos personales, ya que ambas están íntimamente ligadas. La inclusión digital y el uso ético de las tecnologías, estrechamente vinculadas con las obligaciones de transparencia proactiva y la divulgación reactiva de información, también interactúan con aspectos sustantivos de la regulación sobre protección de datos personales; particularmente, con medidas de seguridad de la información, disociación y anonimización de datos, y privacidad desde el diseño y por defecto, entre otras.

La ANITAP podría ejercer sus competencias en todo el sector público y se constituiría en una autoridad técnico-normativa en las materias mencionadas bajo su rectoría. Sus funciones específicas podrían incluir –entre otras– las siguientes:

- Formular, proponer, ejecutar y supervisar las políticas públicas nacionales en materia de integridad, transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales.
- Emitir opiniones consultivas que se susciten por la aplicación o interpretación de las normas de su competencia.
- Emitir opiniones técnicas respecto a proyectos normativos en materias de su competencia.
- Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de la normativa de las materias bajo su competencia.

- Dictar o proponer las normas que regulen los procedimientos a su cargo y el ejercicio de sus funciones.
- Velar por el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado mediante las convenciones internacionales en materias de su competencia.
- Interponer acciones de inconstitucionalidad en la materia de su competencia en contra de las leyes de carácter federal o estatal, así como de los tratados internacionales celebrados por el poder ejecutivo, y aprobados por el poder legislativo que vulneren los derechos bajo su competencia. Dichas acciones podrían ser interpuestas por su Presidente Ejecutivo con acuerdo del Consejo.
- Imponer sanciones definidas por la comisión de infracciones a la normativa de estas materias.
- Resolver reclamaciones en los distintos ámbitos de su competencia (tanto por infracciones a la legislación de datos personales, como de transparencia) así como imponer sanciones por infracciones a dichos regímenes.
- Aprobar directivas y lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de información, de obligatorio cumplimiento para todas las entidades.
- Emitir recomendaciones y disponer medidas correctivas para la observancia de la legalidad en materias de su competencia.
- Promover, garantizar y proteger los derechos vinculados al acceso a la información pública y la protección de datos personales, por ejemplo, promover e implementar programas de capacitación y sensibilización dirigidos a los sujetos obligados, en particular a funcionarios públicos, y brindar el apoyo técnico que éstos requieran sobre los temas de su competencia, y organizar talleres, conferencias, seminarios y otras actividades similares para difundir la importancia del derecho de acceso a la Información pública como herramienta para garantizar la transparencia.
- Actuar como ente rector y coordinador del Sistema Nacional de Integridad y Transparencia.

La responsabilidad como ente rector y coordinador del Sistema Nacional de Integridad y Transparencia corresponde al carácter técnico de la materia que cubre dicho sistema, de manera similar a los casos de SERVIR y CEPLAN, que actúan como entes rectores de los sistemas relacionados con su mandato (recursos humanos y planeamiento estratégico, respectivamente). Así mismo, la naturaleza de los temas de integridad y transparencia, tal y como se ha venido argumentando durante esta sección del informe, requiere un nivel de autonomía que se vería beneficiada por la configuración de la rectoría como un OTE.

2.3.3. Perú podría definir una estructura y organización para la Autoridad Nacional de Integridad, Transparencia y Protección de Datos Personales acorde a sus funciones y su calidad de organismo técnico especializado y trasladar el Tribunal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (TTAIP) a la ANITAP

La estructura organizativa de los OTE está definida por ley. De forma similar a otros OTE existentes en el Perú, la nueva ANITAP podría contar con una serie de órganos de alta dirección: un Consejo Ejecutivo, un Presidente Ejecutivo, y una Gerencia General. Tal y como ya propuso el proyecto de ley de 2020 en relación con un posible OTE de transparencia, el **Consejo Ejecutivo** sería el órgano de dirección de la nueva ANITAP, al que correspondería la conducción y organización de la entidad, la aprobación y dirección de la estrategia para la realización de sus objetivos, metas y planes de acción institucionales. Dicho Consejo Ejecutivo podría estar formado por entre tres y cinco miembros. La OEA en su Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública menciona que es preferible que estos órganos estén integrados por un número impar de comisionados mayor o igual a cinco, pues un cuerpo integrado por tres puede aislar u obstruir el criterio y la participación de uno de los comisionados en casos donde los otros dos estén cercanamente asociados de manera filosófica, personal o política – una dinámica que es más difícil en un cuerpo colegiado de cinco o más integrantes (OEA, 2020^[26]). No obstante, en el

contexto peruano cinco miembros podrían considerarse una cifra alta, y podría sustituirse por tres miembros que deban coordinar con los Directores Generales para algunas decisiones clave.

Además, se podría establecer cuatro Direcciones Generales que responderían a las temáticas de su competencia: (1) Integridad, (2) Acceso a la Información y Transparencia, (3) Protección de Datos Personales y (4) Dirección de Supervisión, Fiscalización e Instrucción. Cada una contando con perfiles profesionales/técnicos que reflejen las particularidades y las exigencias de cada área. En el caso de la cuarta Dirección, podría ocuparse de supervisar e instruir los casos por sancionadores por infracciones a la Ley de Transparencia y la Ley de Protección de Datos. Al mismo tiempo, deberían existir canales de comunicación y de coordinación claros entre estas áreas para aprovechar sinergias, asegurar la coherencia entre las políticas de integridad, transparencia y protección de datos y facilitar el intercambio de lecciones aprendidas.

Por otro lado, la Autoridad también podría contar con órganos de gestión interna y un órgano de control institucional. Los detalles acerca de su organización interna se desarrollarían en un reglamento después de la creación de la ANITAP.

Así mismo, la nueva ANITAP podría contar con un órgano resolutivo administrativo en materia de transparencia y protección de datos, el actual **Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública** (TTAIP). El TTAIP podría ser trasladado a esta nueva Autoridad, garantizando su funcionamiento eficiente y su independencia operativa. Como en su configuración actual, el tribunal estaría ubicado en la ANITAP, pero tendría autonomía en la adopción de sus decisiones y su independencia estaría asegurada por las reglas de nombramiento de sus vocales y el carácter definitivo de sus decisiones dentro de la rama ejecutiva (i.e. no podrían ser revisadas por el titular de la institución por ejemplo). Además de sus competencias actuales, su jurisdicción podría extenderse para cubrir la temática de protección de datos personales, mediante la creación de nuevas salas especializadas en esta materia. En este sentido, su nuevo nombre sería Tribunal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, aunque podría mantener las mismas siglas.

Asimismo, podrían ampliarse sus competencias a las disputas y recursos administrativos relacionados con las sanciones a funcionarios por infringir sus obligaciones bajo la normativa de acceso a la información pública, así como los recursos que estos interpongan ante tales sanciones (actualmente asignados al Tribunal de SERVIR), para aprovechar y fortalecer la experiencia y conocimientos técnicos de este tribunal en materia de transparencia y derecho a la información.

Algunos departamentos o puestos adicionales que podría considerar crearse al interior de la nueva ANITAP, de acuerdo con las experiencias comparativas existentes, son:

- Equipo de coordinación y Secretariado para el Sistema Nacional de Integridad y Transparencia (para más información sobre el Sistema ver la siguiente sección), incluyendo un gabinete de asesores
- Equipos de enlace con los distintos sujetos obligados
- Oficina de formación y capacitación
- Oficina de promoción y vinculación con la sociedad, comunicación social y difusión. En este sentido, resulta relevante destacar que la ANITAP se beneficiaría de tener sus propios medios y canales de difusión como parte de su autonomía funcional, tales como la capacidad de emitir notas de prensa y comunicaciones en sus redes sociales.
- Oficina de asuntos internacionales
- Oficina de asuntos jurídicos y procuraduría
- Oficina de gestión de la información, investigación y estudios
- Oficina de recursos humanos
- Oficina de tecnologías de la información

- Oficina de planeamiento y financiero
- En cada Dirección General de línea en materia de Transparencia y Protección de Datos podrían instituirse jefaturas para gestionar los procedimientos sancionadores.
- En materia de protección de datos, asimismo deberían establecerse jefaturas de procedimientos bilaterales de tutela y registrales.

La fortaleza y la independencia de una organización, además de los aspectos legales y administrativos, también depende de su cultura organizacional interna y de crear una identidad fuerte por parte de los servidores públicos (OCDE, 2017^[27]; OCDE, 2016^[28]). La forma en que el ente rector podrá atraer, retener y motivar a su personal es, en última instancia, un determinante clave de su capacidad para lograr resultados, actuar de forma independiente y tomar decisiones objetivas y basadas en evidencia. Fortalecer una “cultura de profesionalismo”, en la que el personal profesional esté orgulloso de pertenecer a la entidad, acompañado de incentivos “blandos” podría compensar las brechas salariales con el sector privado (OCDE, 2016^[28]).

2.3.4. Perú podría fortalecer la nueva Autoridad Nacional de Integridad, Transparencia y Protección de Datos Personales clarificando los procesos de nombramiento y remoción de sus directivos, brindándole independencia administrativa y financiera

Para asegurar la eficacia y la credibilidad de la ANITAP, sería fundamental establecer mecanismos claros y transparentes para el nombramiento y remoción de sus directivos y Presidente Ejecutivo, así como garantizar su independencia administrativa y financiera. El **nombramiento** del Presidente Ejecutivo de la ANITAP debería realizarse a través de un **concurso público de méritos**. Este proceso tendría como objetivo seleccionar al candidato más cualificado, basado en criterios de competencia, experiencia y capacidad técnica.

Los pasos del proceso podrían incluir los siguientes:

- **Convocatoria pública:** anunciada a través de medios oficiales y plataformas de comunicación para garantizar la mayor difusión posible.
- **Evaluación de candidatos:** la CAN reformulada según lo indicado en este informe, compuesta por representantes de diversas entidades públicas y de la sociedad civil, podría evaluar a los candidatos. Los criterios podrían incluir un mínimo de varios años experiencia en gestión pública y en particular trabajando en las áreas de integridad y transparencia, conocimientos en dichos temas y un historial de desempeño ético de acuerdo con unos parámetros establecidos por ley, que podrían incluir no haber sido objeto de condena por ningún delito, no estar incurso en un procesamiento o inculpación por delitos dolosos en tanto no se obtenga la absolución o se dicte auto de sobreseimiento, y hallarse en el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- **Entrevista y evaluación final:** los candidatos preseleccionados participarían en entrevistas con forma de panel para evaluar sus habilidades de liderazgo, incluyendo su liderazgo ético, y su visión estratégica para la entidad.
- **Designación:** el candidato seleccionado sería nombrado por la CAN reformulada por un período fijo, con la posibilidad de renovación, garantizando así estabilidad en la gestión.

Asimismo, debería garantizarse una permanencia en el cargo de al menos dos años. La renovación podría estar sujeta a un límite temporal, tal como sólo permitir la renovación durante un periodo, o para periodos no consecutivos. Para la **remoción** del Presidente Ejecutivo y miembros del Consejo Ejecutivo del ANITAP, causas específicas examinadas deberían ser establecidas por ley, junto con un proceso transparente que garantice que la remoción no sea utilizada como un mecanismo de represalia política o de control indebido. Las causas podrían incluir faltas graves en el desempeño de sus funciones o actos de corrupción. La decisión de remoción debe ser revisada y aprobada por una instancia independiente,

como un consejo de supervisión. Asimismo, las causas para la remoción deberían tener un carácter grave, comprobado y fundamentado. Un ejemplo a seguir podría ser la fórmula que se recogió en el artículo 15 del Proyecto de Ley 7870-2020/PE, que incluía la necesidad de una Resolución Suprema para efectuar la remoción del titular de la institución.

En este sentido, la OEA ha destacado que “a fin de aumentar la confianza en la institución, es preferible que tanto el poder ejecutivo como el poder legislativo participen en el proceso de selección; que cualquier decisión del poder legislativo sea adoptada por una mayoría calificada suficiente para garantizar el apoyo bipartidista o multipartidista (ej.: 60 por ciento o 2/3); que el público y la sociedad civil tengan la oportunidad de participar en el proceso de nominación; y que el proceso sea transparente. Hay dos enfoques principales: nombramiento por parte del poder ejecutivo, con la nominación y aprobación del poder legislativo; y nombramiento del poder legislativo, con la nominación o aprobación del poder ejecutivo.” (OEA, 2020^[26]). Adicionalmente, el Recuadro 2.3 proporciona ejemplos comparativos para la selección y el nombramiento de los directivos de entidades de integridad y transparencia en otros países.

Recuadro 2.3. La selección y el nombramiento de los titulares de entidades de integridad y transparencia

En contextos en los que la administración pública es vista como altamente politizada, el proceso de selección y nombramiento del titular de los organismos independientes y otras entidades involucradas en la lucha contra la corrupción es clave. Dentro de los países analizados, sobresalen dos modalidades de selección y nombramiento que buscan evitar la captura política de estas agencias por alguna rama de gobierno o partido político.

1. La selección y nombramiento del titular por el Poder Ejecutivo

En algunos países, el presidente de las principales agencias de integridad y transparencia es nombrado directamente por el Poder Ejecutivo, independientemente de si forman parte de esta rama de gobierno o no. Es por ejemplo el caso de la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) de **Argentina**, cuya titular actual fue propuesta mediante una resolución de Jefatura de Gabinete de Ministros y designada por Decreto Presidencial. En virtud de la Ley 27 275, este nombramiento es válido por un periodo de cinco años renovable una vez, y el proceso de selección del Poder Ejecutivo debe ser “público, abierto y transparente”. De forma similar, los ocho funcionarios que conforman la rectoría de la Procuraduría de Ética Pública (PEP) de **Costa Rica** son nombrados por ocho años por el Consejo de Gobierno, que depende del Presidente de la República. Éste, a su vez, es electo cada cuatro años sin posibilidad de reelección, lo cual limita los riesgos de captura política de la principal agencia de prevención y lucha contra la corrupción del país. Además, la ley costarricense reconoce la independencia funcional de la PEP en el ejercicio de sus facultades y especifica que los 31 funcionarios que la componen sólo pueden ser destituidos bajo condiciones estrictas estipuladas en la Constitución, protegiendo así su imparcialidad (OCDE, 2022^[29]).

2. Rectorías colegiadas

Para asentar la independencia y credibilidad de las agencias de integridad y transparencia, algunos países optaron por que su órgano de máxima decisión sea un colegio de miembros designados por diferentes entidades públicas. Por ejemplo, en **Francia**, una de las máximas instancias anticorrupción es la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública (*Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique*, HATVP), y su órgano deliberativo es un colegio dirigido por un presidente y un secretario general. Si bien el presidente de la HATVP es nombrado por Decreto Presidencial, el resto del colegio es constituido por el Consejo de Estado, la Corte de Casación, el Tribunal de Cuentas, la Asamblea Nacional, el Senado y el Poder Ejecutivo. El titular de cada uno de estos organismos tiene la prerrogativa de nombrar a dos miembros del colegio, un hombre y una mujer (HATVP, 2024^[30]).

Asimismo, el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) en **España** es nombrado por decisión del Consejo de Ministros por un periodo no renovable de cinco años, después de que el candidato haya sido validado por una comisión competente del Congreso de los Diputados. Los otros siete miembros del colegio decisor del CTBG son nombrados a propuesta de: el Congreso de Diputados, el Congreso de Senadores, el Tribunal de Cuentas (la entidad fiscalizadora superior), el Defensor del Pueblo, la Agencia Española de Protección de Datos, la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Por último, la conformación del Pleno decisor del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) en **México** requiere un consenso entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Esto se debe a que los siete comisionados del Pleno son designados por el Senado por un periodo de siete años, aunque el Presidente de la República –electo cada seis años sin posibilidad de reelección– puede oponerse a su votación, lo cual, en teoría, asegura un sistema de contrapesos entre las diferentes ramas de gobierno. Como ocurre en Costa Rica, las razones por las que se le puede impugnar un juicio político y destituir a los miembros del Pleno del INAI están listadas en el artículo 6 de la Constitución (Congreso de México, 2024^[31]).

Fuente: (OCDE, 2022^[29]; HATVP, 2024^[30]; Congreso de México, 2024^[31]).

Adicionalmente, sería necesario asegurar la independencia administrativa y financiera de la ANITAP para protegerla de represalias políticas o de control indebido, y fortalecer su visión estratégica y a largo plazo. Como OTE, su presupuesto sería aprobado por el Congreso de la República como parte de la ley de presupuesto anual, que la dotaría de recursos suficientes para sus gastos operativos y de inversión.

Aspectos de la **independencia financiera y administrativa** de la ANITAP que Perú podría considerar implicarían que la entidad tuviera la capacidad de:

1. **Contratar personal de manera autónoma:** La ANITAP podría definir los perfiles necesarios y contratar el personal adecuado sin depender de otras entidades del Estado. En este contexto, el rol de SERVIR podría ser el de establecer lineamientos generales para asegurar la transparencia y equidad en el proceso de selección de personal, quedando la decisión final a cargo de la ANITAP.
2. **Vocería propia:** La ANITAP podría contar con la facultad de realizar sus propias comunicaciones y campañas de sensibilización sin necesidad de aprobación previa de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Esto incluye la emisión de comunicados oficiales y la gestión de su página web y redes sociales, asegurando así una comunicación directa con la ciudadanía.
3. **Gestión independiente del presupuesto:** La ANITAP podría ser capaz de gestionar su presupuesto de manera autónoma, incluyendo la asignación de recursos para programas específicos, capacitación de personal, infraestructura y tecnología. Esto implicaría que el presupuesto asignado no estaría sujeto a recortes o reasignaciones sin una justificación adecuada y transparente.
4. **Definición e implementación de políticas internas:** El mandato de la ANITAP podría permitirle desarrollar e implementar sus propias políticas y procedimientos internos, incluyendo aquellos relacionados con la gestión de recursos humanos, adquisiciones, y administración general. Esto permite una respuesta ágil y adecuada a las necesidades cambiantes del entorno y a los desafíos que puedan surgir en su ámbito de competencia.
5. **Representación judicial propia:** Esta autonomía le otorgaría a la ANITAP la capacidad de representarse a sí misma en procesos judiciales y administrativos, defendiendo su mandato y decisiones ante los tribunales sin depender de otras entidades del Estado. Esta capacidad sería esencial para proteger la integridad de sus funciones y garantizar que pueda actuar con plena independencia en la defensa de sus acciones y resoluciones.

2.3.5. La creación de una nueva entidad presentaría una oportunidad para alinear los criterios cuando se presenten interpretaciones contradictorias entre la ANITAP y el TTAIP, y fortalecer la aplicación de las resoluciones del TTAIP

Las entrevistas y grupos focales de la OCDE han señalado que en la práctica se dan ocasionalmente interpretaciones contradictorias de la ley de acceso a la información entre las resoluciones de la ANTAIP y las del TTAIP, las cuales crean confusión, especialmente en su aplicación práctica por parte de los FRAIP. Asimismo, la creación de una nueva entidad como la ANITAP, representaría una oportunidad clave para abordar y clarificar anticipadamente la jerarquía de criterios cuando se presenten resoluciones contradictorias entre el Consejo Ejecutivo de la ANITAP y el Tribunal.

Esto podría implicar definir por ley que las resoluciones del TTAIP en materia de acceso a la información pública tendrán precedencia sobre las decisiones del Consejo Ejecutivo de la ANITAP en asuntos específicos relacionados con la transparencia. Podría establecerse que, en la emisión de opiniones consultivas, la ANITAP deberá necesariamente citar las resoluciones que el TTAIP haya emitido a este respecto, y, de igual manera, podría señalarse que el TTAIP deberá incluir en sus resoluciones aquellas opiniones consultivas que se refieran a la materia examinada, con prescindencia de seguir o no el mismo criterio. Adicionalmente, otra opción para consensuar la interpretación del TTAIP y la ANITAP podría ser que los Precedentes Vinculantes deban llevar la firma de todos los vocales que hagan mayoría del TTAIP, más la firma del Presidente Ejecutivo de la ANITAP.

Aunque en la actualidad ya es el caso, en la práctica no siempre resulta claro ni se modifican todas las guías o resoluciones de la ANTAIP en base a nuevos criterios emitidos por el TTAIP. Adicionalmente, deben delinearse con precisión las competencias de cada organismo, limitando así las áreas de posible conflicto.

Otro aspecto esencial que se podría aprovechar con la creación de la nueva entidad es el fortalecimiento de la ejecución de las resoluciones emitidas por el TTAIP. Hasta ahora, uno de los desafíos enfrentados por Perú ha sido la falta de mecanismos efectivos para asegurar que las resoluciones del TTAIP sean cumplidas por las entidades públicas, dado que al ser actos administrativos, el proceso de ejecución debe ser llevado a cabo por la propia entidad afectada. Con la creación de la ANITAP, cabría la posibilidad de crear un sistema más robusto y eficiente para la supervisión y cumplimiento de estas resoluciones, por ejemplo, dando a esta entidad la capacidad de iniciar el proceso administrativo de ejecución cuando la entidad no lo inicie por sí misma en un determinado plazo. En el caso de que la entidad haya sido sancionada, la sanción podría incrementarse en caso de necesitar su ejecución externa, para promover el cumplimiento.

Por último, al establecer la normativa del nuevo TTAIP, se podría considerar capacitar legalmente al Tribunal o a algunos miembros seleccionados del mismo para acceder a la información relacionada con una disputa para posibilitar la resolución efectiva del caso.

2.4. Promover la coordinación interinstitucional dentro del SNIT y la articulación con otros actores y sistemas relevantes

2.4.1. El Sistema Nacional de Integridad y Transparencia podría promover la coordinación entre los actores principales y complementarios para la integridad y la transparencia a través de un rediseño de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN)

El establecimiento de un Sistema Nacional de Integridad y de Transparencia brindaría la oportunidad de institucionalizar formalmente una vinculación y coordinación fuerte entre actores claves para la integridad y la transparencia en el Perú.

Los actores principales y complementarios que deberían conformar este sistema, adicionalmente a la ANITAP como ente rector, son:

- **PCM:** La PCM, a través de su liderazgo en el SNIT y su vinculación a la nueva ANITAP y a la SGP, podría asegurar la integración y articulación efectiva entre las diversas instituciones del Estado, garantizando que las políticas de integridad y transparencia se apliquen de manera coherente y eficiente en todo el país.
- **CGR:** En el marco del SNIT, la CGR podría tener un rol fundamental como EFS del país. A través del control y de la auditoría externa, la CGR podría evaluar la gestión del Sistema y brindar información y recomendaciones de mejora. Además, como se mencionó arriba, el Perú podría considerar transferir la rectoría del control interno al ejecutivo, por ejemplo, a la SGP.
- **SGP:** Como entidad responsable de la modernización y mejora continua de la gestión pública y de la implementación de las oficinas de integridad institucional, la SGP promoverá la simplificación y digitalización de trámites en relación con la integridad, transparencia y protección de datos. La SGP también tiene un rol fundamental en la promoción de gobierno abierto, que se basa en los principios de transparencia y participación ciudadana. Como el control interno es una dimensión clave de la gestión pública, la SGP podría asumir la rectoría y coordinar con la CGR para promover una buena articulación del control externo e interno, manteniendo sus respectivas independencias (OCDE, 2024^[32]).
- **SERVIR:** Encargado de la gestión del servicio civil, es un actor clave para promover la ética y la integridad en el servicio civil, incluyendo el liderazgo ético en coordinación con la Secretaría de Integridad Pública. Asimismo, el Tribunal de SERVIR sanciona a los funcionarios públicos por faltas disciplinarias. SERVIR seguiría trabajando en la capacitación y sensibilización de los servidores públicos, además de implementar mecanismos de evaluación y control de desempeño ético.
- **El Archivo General de la Nación (AGN):** El AGN jugará un rol crucial en la preservación y gestión de los documentos públicos, asegurando que la información relevante esté disponible de manera oportuna y adecuada cuando sea solicitada. Su participación en el sistema garantizaría la congruencia entre las políticas de archivo y transparencia, facilitando el acceso a la información histórica y administrativa.
- **La Procuraduría General del Estado (PGE):** Como representante legal del Estado, en su rol como parte del SNIT, la PGE tendría un rol crucial en la recolección y análisis de datos respecto de casos de corrupción, facilitando su prevención.
- **Defensoría del Pueblo:** Como garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos y ente que supervisa las actuaciones de la administración pública, la Defensoría tiene un papel fundamental en el respeto a los derechos de acceso a la información y protección de datos en la gestión pública. La Defensoría del Pueblo también recibe y gestiona denuncias ciudadanas sobre actos de corrupción o mala administración.

Para lograr una coordinación a nivel estratégico entre los actores que conformarían el SNIT, se podría contemplar **reformular la CAN**. La reforma podría apuntar a que la CAN se vuelva una mesa de diálogo más efectiva, reducida y de corte preventiva que reúna a las entidades antes mencionadas. Tanto la CGR como la Defensoría podrían participar con voz, pero sin voto, para mantener su independencia como entes de supervisión. Sin embargo, por su rol clave y la información de la cual disponen, parece importante que estén presentes en la mesa. De tal forma, la nueva CAN podría volverse un espacio más propenso a la toma de decisiones a nivel estratégico. El nuevo ente rector (la ANITAP) tomaría la función de secretaria técnica de este espacio, desempeñado actualmente por la SIP. La ANITAP podría presentar su informe anual a la CAN, a fin de mantener a ésta informada de los avances y retos en las materias de su competencia.

Al mismo tiempo, se debería rescatar la oportunidad que ofrece la CAN hoy en día para promocionar un diálogo más amplio. En ese sentido, la próxima sección presenta opciones para asegurar una rutina o un mecanismo regular de consulta e interacción con los actores de la rama legislativa y judicial, con otros organismos constitucionalmente autónomos (OCAs) relevantes (e.g., Junta Nacional de Justicia y Ministerio Público Fiscalía de la Nación), con la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y con la Asociación de Municipalidades, así como con el sector privado y la sociedad civil.

2.4.2. La ANITAP podría asegurar la coordinación efectiva con otros sistemas y actores relevantes

Para asegurar una implementación y un funcionamiento armónico y eficaz, y asegurar que los elementos de integridad y de transparencia se integren y tomen en cuenta en sistemas relevantes ya existentes en el Perú, el futuro SNIT podría mantener un diálogo y una articulación efectiva con los otros sistemas y actores relevantes y complementarios para la integridad y la transparencia. De igual forma, para asegurar que elementos relevantes de otros sistemas sean considerados por el SNIT, sería necesario garantizar un diálogo constante y una articulación adecuada. Tal y como se ha mencionado arriba, dicha coordinación podría asegurarse a través de la invitación regular de representantes de estos actores clave a algunas sesiones de la CAN, así como el establecimiento de mecanismos regulares de consulta e interacción, como mesas de trabajo, foros de discusión, y comités mixtos.

A continuación, se detallan las áreas clave de complementariedad en los sistemas existentes identificados como relevantes y complementarios para la integridad y la transparencia:

- **Sistema Nacional de Archivos:** La gestión adecuada de archivos es fundamental para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas. La gestión especializada de los documentos garantiza su preservación, organización y acceso y por ello, el sistema de archivos debe estar vinculado estrechamente al sistema de transparencia. Esto podría lograrse mediante la integración del AGN en el SNIT y en una CAN reformada, con la AGN manteniéndose como el ente rector del Sistema Nacional de Archivos. Esto garantiza que las políticas de archivo y de transparencia sean consistentes, facilitando el acceso a la información pública y la correcta conservación de documentos históricos y oficiales.
- **Sistema Nacional de Control:** Es un pilar fundamental para la supervisión y fiscalización del uso de los recursos públicos y la gestión administrativa. La coordinación con el SNIT sería esencial para, por ejemplo, permitir que la Contraloría acceda a datos e informes relevantes para identificar posibles irregularidades o áreas de riesgo, facilitando así una supervisión más informada y oportuna. Por otro lado, las observaciones y recomendaciones generadas por ambos sistemas pueden ser cruciales para que el otro implemente mejoras continuas, sancionando o previniendo respectivamente las irregularidades. Como se señaló en el Capítulo 1, el control interno se podría fortalecer incorporando la rectoría para el control y la auditoría interna al Poder Ejecutivo, de preferencia a la SGP.
- **Sistema de Justicia:** La cooperación entre el sistema de justicia y el SNIT sería crucial para la judicialización efectiva de los casos de corrupción. Además, la información y las investigaciones generadas por el SNIT podrían alimentar procesos judiciales. Asimismo, se podría promover la creación de mecanismos conjuntos para proteger a denunciantes. Por otro lado, la sensibilización y capacitación de los operadores de justicia en temas de integridad y transparencia es crucial para que estos comprendan la importancia de su rol en la lucha contra la corrupción y actúen con celeridad y rectitud en los casos que involucren estos temas.
- **Sistema Electoral (JNE, ONPE y RENIEC¹):** La coordinación entre el SNIT y el Sistema Electoral permitiría reforzar la vigilancia y control en los procesos electorales. Esta colaboración es esencial para asegurar que el financiamiento de las campañas electorales y la rendición de cuentas de los partidos políticos se realicen de manera transparente y dentro del marco legal. De este modo, la

ONPE puede mejorar la supervisión sobre el origen de los fondos electorales, detectando y previniendo el financiamiento ilícito que podría comprometer la legitimidad de las elecciones. Además, esta coordinación permitiría implementar estrategias conjuntas para educar a los actores políticos y al público sobre la importancia de la integridad en los procesos electorales.

- **Sistema de Contratación:** Esta coordinación sería crucial para garantizar que todos los procesos de contratación sean justos y abiertos, y que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente. Al tratarse de un área de alto riesgo para la corrupción a todos los niveles de gobierno, la integración de sistemas de monitoreo conjuntos puede ayudar a fortalecer la supervisión de las licitaciones, contratos y adjudicaciones, facilitando la identificación y prevención de actos de corrupción. Esta colaboración también permitiría al OSCE actualizar y armonizar las normativas y directrices de contratación pública con los principios del sistema nacional, promoviendo un entorno de contratación más transparente y confiable.

Por otro lado, el SNIT podría maximizar su efectividad involucrando a diversos actores complementarios a través de mecanismos regulares de consulta e interacción como los mencionados arriba:

- **Colaboración con OCAs relevantes:** la cooperación con entidades clave como la Junta Nacional de Justicia y el Ministerio Público Fiscalía de la Nación sería crucial para fortalecer la capacidad del sistema de prevenir los actos de corrupción y asegurar su correcto seguimiento y sanción. Estos OCAs, al participar en un diálogo continuo con el SNIT, podrían coordinar esfuerzos para asegurar que las investigaciones y sanciones se realicen de manera eficiente y que las decisiones disciplinarias y judiciales contribuyan a un entorno más transparente y ético.
- **La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y la Asociación de Municipalidades del Perú:** involucrar a los gobiernos regionales y municipales en el SNIT sería fundamental para asegurar que las políticas de transparencia se implementen y resulten realistas para todos los niveles de gobierno. La participación de estas entidades en foros de intercambio permitiría abordar las particularidades y desafíos locales, garantizando que las políticas sean adaptadas a las realidades regionales y municipales, y que se promueva una cultura de integridad en toda la administración pública.
- **Inclusión del sector privado y la sociedad civil:** la colaboración con el sector privado y la sociedad civil es esencial para crear un entorno de integridad que trascienda el ámbito gubernamental. El sector privado, al ser un socio clave en las contrataciones públicas y en la economía en general, podría estar involucrado en las discusiones sobre prevención de la corrupción y transparencia. Por su parte, la sociedad civil actúa como un vigilante crítico, promoviendo la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la supervisión de las políticas públicas. Establecer mecanismos regulares de consulta con estos actores garantizaría que las políticas de integridad y transparencia cuenten con el apoyo y la vigilancia de todos los sectores de la sociedad.

En la práctica, la tarea de asegurar la coordinación y la coherencia con estos otros sistemas podría ser asegurada por la ANITAP. Como se ha mencionado previamente, la ANITAP se beneficiaría de un equipo dedicado a coordinar el SNIT y su interacción con diferentes actores y sistemas.

2.5. Implementación de políticas de integridad y de transparencia a nivel de las entidades nacionales y territoriales

Lograr una implementación efectiva y coherente de políticas de integridad y de transparencia en toda la administración pública es un desafío. Como ya se mencionó, a menudo existe una brecha entre los requerimientos del marco normativo y su efectiva y coherente implementación a niveles organizacionales y del territorio.

Específicamente, traducir estándares de integridad y de transparencia a una gran variedad de realidades organizacionales es un reto fundamental. Por ejemplo, una agencia regulatoria es diferente a un ministerio, y un municipio pequeño tendrá otras capacidades y una realidad distinta a las de un municipio grande. En línea con la Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública, la implementación debe ir más allá de cumplimiento formal con las regulaciones existentes para lograr un verdadero cambio en las conductas de los funcionarios y en las culturas organizacionales (Rangone, 2021^[33]; OCDE, 2018^[34]).

2.5.1. Un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia brinda la oportunidad de fortalecer las OII y los FRAIP, y para revisar y afinar el Modelo de Integridad, con el fin de reflejar lecciones aprendidas desde su implementación a la fecha

La integridad y la transparencia pública son responsabilidad de todos los servidores públicos, independientemente de la rama, el sector o el nivel de gobierno en el que trabajen. En particular, el liderazgo dentro de una organización pública es clave para mostrar el compromiso con la integridad y la transparencia. Por ejemplo, cumpliendo con su función de ser líderes éticos y dar el ejemplo, los gerentes públicos en todos los niveles desempeñan un papel crucial en la promoción efectiva de una cultura de integridad (OCDE, 2017^[16]; OCDE, 2009^[35]; OCDE, 2020^[11]). En Colombia, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) requiere que los gerentes públicos reporten regularmente sobre sus acciones relativas a integridad, transparencia y otros temas transversales (Función Pública, 2017^[36]). En Francia, la alta gerencia es personalmente sujeta a rendir cuentas por la implementación efectiva y la promoción del programa de integridad de su organización (Agence Française Anticorruption, 2020^[37]).

Adicionalmente, actores de apoyo dedicados, como unidades o comités, contribuyen a superar el reto de transversalizar la implementación de políticas de integridad y de transparencia. Como actores de la segunda línea (IIA, 2020^[18]), brindan apoyo y orientación a los servidores públicos en temas de integridad y de transparencia, articulan con otras unidades claves y monitorean la implementación de políticas públicas en estas áreas. Idealmente, su papel va más allá de una función de cumplimiento tradicional y pueden jugar un rol clave en la promoción de una cultura organizacional abierta, en la que los funcionarios se sienten seguros de discutir cuestiones éticas y de elevar sus preguntas sobre integridad. De hecho, la experiencia internacional muestra el valor de tener una persona u oficina especializada y dedicada que sea responsable y rinda cuentas por la implementación interna y la promoción de políticas y leyes relativas a la integridad (OCDE, 2009^[35]; G20, 2017^[38]; OCDE, 2019^[14]). Lo mismo ocurre respecto de los oficiales de acceso a la información, que han sido establecidos por ley en el 50% de países de la OCDE para dar cumplimiento y seguimiento a las peticiones de acceso a la información en su institución (OCDE, 2023^[12]). El Recuadro 2.4 muestra algunos ejemplos de órganos o personas de implementación a nivel organizacional.

Recuadro 2.4. Órganos de implementación a nivel organizacional: México, Francia y Costa Rica

En **México**, la legislación nacional detalla las modalidades de establecimiento de los sistemas de implementación de integridad y transparencia a nivel institucional. En efecto, en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre del 2020 (DOF 28-12-2020) se encuentra el “Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la integración y funcionamiento de los Comités de Ética”, que explica el proceso a seguir para conformar un Comité de Ética en una entidad pública federal, establece su obligatoriedad, y detalla las atribuciones, obligaciones y recursos de dichos comités (SEGOB, 2020^[39]). Asimismo, los artículos 45 y 46 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública listan las funciones de las Unidades de Transparencia presentes en toda la administración pública y especifican, por ejemplo, que éstas tienen que promover “acuerdos con instituciones públicas especializadas que pudieran auxiliarles a entregar las repuestas a solicitudes de información, en la lengua indígena, braille o cualquier formato accesible correspondiente”.

En **Francia**, los Decretos 2016-483 y 2017-519 indican que los funcionarios y agentes públicos tienen derecho a consultar a un “referente deontológico”, lo cual obliga a las administraciones, entidades territoriales y establecimientos de salud a proporcionarles uno. La razón de ser del referente es aconsejar a los servidores públicos para ayudarlos a evitar conflictos de intereses, aplicar los principios y obligaciones del servicio público (probidad, imparcialidad, laicidad, secreto profesional, declaraciones patrimoniales, etc.) en el ejercicio cotidiano de sus actividades, y resolver dilemas éticos. Sin embargo, las entidades públicas tienen mucha flexibilidad en la implementación de esta normativa, por lo que la figura y funciones del Referente Deontológico cambia de una institución a otra (HATVP, 2020^[40]).

El Modelo de Gestión Ética de **Costa Rica** es otro ejemplo en el que las administraciones públicas nacionales pueden adaptar los arreglos institucionales de integridad y transparencia según sus especificidades. Aunque no es obligatorio conforme al Decreto Ejecutivo 23944-JC de 1995, muchas entidades cuentan con una Comisión Institucional de Ética y Valores (CIEV) que sirve como brazo ejecutor de la Comisión Nacional de Ética y Valores (CNEV). Este organismo independiente rige el Sistema Nacional de Ética y Valores y coordina la implementación de políticas en la rama ejecutiva del Estado. Además de una CIEV o grupo de funcionarios con responsabilidades equivalentes, algunas entidades han implementado comisiones institucionales enfocadas en temas de Gobierno Abierto, desde transparencia y acceso a la información, hasta participación e inclusión social (OCDE, 2022^[29]).

Fuente: (SEGOB, 2020^[39]; HATVP, 2020^[40]; OCDE, 2022^[29]).

El Perú ha logrado avances importantes en la superación del desafío de permear las políticas de integridad y de transparencia en todo el sector público. El Modelo de Integridad, junto con las Oficinas de Integridad Institucional (OII), sienta las bases para institucionalizar la integridad en el sector público peruano. Al mismo tiempo, los FRAIP tienen la misión de asegurar que se implemente correctamente la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y promueven la transparencia activa y reactiva de su entidad.

Sin embargo, entrevistas y grupos focales de la OCDE en el Perú mostraron que las OII y los FRAIP enfrentan desafíos significativos que limitan su capacidad para promover eficazmente la integridad y la transparencia en las entidades de la Administración Pública. Uno de los principales problemas son sus limitaciones en cuanto a autonomía y recursos, lo cual dificulta su operatividad y reduce su capacidad para actuar de manera independiente. Esto se agrava por la alta rotación de personal y la insuficiencia de formación continua, afectando la calidad y continuidad de la implementación de políticas.

Además, la coordinación entre las OII y los FRAIP con las entidades públicas en todos los niveles de gobierno es generalmente baja, lo que genera duplicidades y brechas en la ejecución de las políticas de

integridad y transparencia. Esta falta de cohesión se traduce en una implementación desigual y, a menudo, ineficaz de las políticas a nivel nacional. La supervisión y monitoreo son igualmente limitados, lo que impide una evaluación precisa del cumplimiento de las políticas y dificulta la identificación de áreas que requieren mejoras.

Finalmente, la legitimidad y visibilidad de las OII y los FRAIP tanto dentro de las entidades públicas como ante la ciudadanía a veces son cuestionadas. Esto se debe a que su rol es malinterpretado o infravalorado, lo que reduce su influencia y capacidad para efectuar cambios significativos en la cultura organizacional. Este problema se ve exacerbado por la resistencia al cambio dentro de las instituciones públicas y la limitada voluntad política para priorizar y fortalecer sus funciones.

Por lo tanto, la creación de un Sistema Nacional de Integridad y de Transparencia sería una excelente ocasión para revisar algunos aspectos del Modelo de Integridad, de las OII y de los FRAIP, con base en las lecciones aprendidas y siguiendo las recomendaciones del informe de la OCDE sobre las Oficinas de Integridad Institucional (OCDE, 2019^[4]).

Así, el proyecto de ley de creación del SNIT podría contemplar lo siguiente:

- **Las OII podrían reportar directamente al titular de la entidad y a la nueva ANITAP.** Reportar directamente al titular y a la ANITAP tiene varias ventajas (OCDE, 2019^[4]). Primero, señala claramente hacia afuera y, sobre todo, hacia los empleados, que la integridad es un tema prioritario para la entidad. Segundo, fortalece la independencia real de la OII al depender directamente del titular de la entidad. Tercero, ayuda a fortalecer la coordinación con otras unidades y a garantizar la respuesta oportuna de las solicitudes de información. La función clave de las OII es articular los esfuerzos de integridad y de lucha contra la corrupción dentro de la entidad, lo que implica también liderar el desarrollo de acciones de integridad a nivel institucional en la planificación interna y el monitoreo de estas acciones. Para poder cumplir con esta función, es importante que las otras unidades respondan de manera oportuna a demandas de información y que estén dispuestas a colaborar con la OII. De hecho, la Norma Antisoborno ISO 37001 también resalta la importancia de tener “un acceso directo a la alta dirección con el fin de comunicar información relevante” y del riesgo que la comunicación del Oficial o de la Oficina de Integridad no sea “total o claramente recibido por la alta dirección” si se debe comunicar a otro gerente de la cadena que luego informe a la alta dirección (INACAL, 2017^[41]). Finalmente, el hecho de reportarle de manera eficiente a la ANITAP les daría una visibilidad fuera de la entidad que podría prevenir una captura interna de la OII y del FRAIP. Además, podría facilitarle a la ANITAP la identificación de necesidades de desarrollo de capacidades de las OII y de los FRAIP.
- **Asegurar la profesionalización de los funcionarios que desempeñan funciones de las OII y de los FRAIP.** Se recomienda estandarizar los perfiles para la contratación del personal de las OII y FRAIP. Esta estandarización se podría elaborar conjuntamente entre la nueva ANITAP y SERVIR. Además, se debería de asegurar que tanto los equipos de la OII como los FRAIP sean seleccionados mediante un concurso de méritos y de acuerdo a la Ley del Servicio Civil. Durante las entrevistas de este proyecto adelantadas en el Perú, se planteó la posibilidad de que los equipos de las OII formen parte del nuevo ente rector a la imagen de las OCI. Sin embargo, esta lógica viene desde la perspectiva del control y se recomienda que tanto los OII como los FRAIP dependan de la misma entidad, ya que, en tanto unidades de segunda línea (de apoyo), es importante que no se perciban como externos a la organización.
- **Incorporar a los FRAIP como parte de las OII, que podrían pasar a llamarse “Oficinas de Integridad y Transparencia” (OIT), a fin de articular internamente ambas funciones.** Los grupos focales de la OCDE han destacado que en la actualidad la cooperación existente entre los integrantes de las OII y los FRAIP es muy limitada. A pesar de ello, ambas funciones se encuentran interconectadas y esto resultaría de mayor importancia en la medida en la que estos oficiales se encontraran bajo el mismo ente rector. Por ejemplo, el Modelo de Integridad cuenta con un

componente de “Transparencia” que implica asegurar la publicación de información en el Portal de Transparencia Estándar (personal, contrataciones y adquisiciones, actividades oficiales, registro de visitas, documentos de planeamiento y presupuesto, proyectos de inversión, etc.) y garantizar el acceso a la información pública (incluyendo el cumplimiento de los procedimientos para clasificar adecuadamente la información). Además, este componente pide contribuir a la apertura de datos y promover la rendición de cuentas. Integrar a los FRAIP en las Oficinas de Integridad, ampliando el mandato de éstas, puede facilitar esta coordinación y fortalecer el desempeño de ambas funciones. En ningún caso, no obstante, debe considerarse que ambas funciones deben fusionarse en la misma persona, ya que esto resultaría en una carga de trabajo demasiado alta y dificultaría su compleción adecuada.

- **Agregar funciones de rendición de cuentas a las OIT.** En la actualidad, existe un vacío institucional y legal respecto a la implementación de las obligaciones institucionales de rendición de cuentas (Munive Pariona, 2022^[21]). La reforma de las OII podría presentar una oportunidad para incorporar esta función bajo su mandato y llenarla de contenido a todos los niveles de la administración. Asimismo, la SGP, en su rol de ente rector de la Política de Modernización de la Gestión Pública, podría desarrollar un marco de articulación con el SNIT que permita a las OII y FRIAP coordinar de manera más efectiva con otras áreas de las entidades públicas, como las oficinas de control interno y auditoría. Esta coordinación debería centrarse en asegurar que las nuevas funciones de rendición de cuentas no generen duplicidades, sino que refuercen la efectividad del sistema.

Finalmente, se podría aprovechar la reforma para **eliminar la función de recepción de denuncias por parte de las nuevas OIT**. Como ya se advirtió en el informe de la OCDE del 2019, la recepción de denuncias por parte de las OII implica ciertos riesgos (OCDE, 2019^[4]). Por un lado, las OII no tienen competencias para dar seguimiento investigativo ni sancionador a una denuncia. Esto genera falsas expectativas por parte de los denunciantes que envían una denuncia a una OII y el riesgo de que se perciba que el trabajo de investigación previa por parte de la OII no se hizo correctamente si se decide no enviar la denuncia a las autoridades competentes. Por otro lado, el grupo focal desarrollado en el marco del presente trabajo demostró que las OII deben dedicar recursos y un tiempo importante a la recepción y el trámite que luego hace falta para otras tareas que podrían ser más relevantes, como el apoyo a la gestión en temas de gestión de riesgos o de manejo de conflictos de intereses, por ejemplo.

Si se decide eliminar la función de recepción de denuncias por parte de las nuevas OIT, esto se debiera acompañar de una reforma más profunda para evitar que se deje un vacío y que quede muy claro para cualquier denunciante a dónde dirigirse y qué tipo de medidas de protección están disponibles.

Además, la recepción de denuncias podría asignarse a las entidades que tienen la facultad para darles seguimiento, a saber:

- Para faltas de integridad o sospechas de corrupción, se podría reportar, internamente, a las unidades responsables del Proceso Administrativo Disciplinario (PAD), los Órganos Control Institucional (OCI) que dependen de la CGR, y los procuradores públicos. Externamente, juegan un papel relevante la Procuraduría General del Estado, el Ministerio Público Fiscalía de la Nación, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y la Defensoría del Pueblo, e incluso la policía y el Poder Judicial, de acuerdo con sus mandatos y competencias respectivas.
- Para el tema de acceso a información, el procedimiento actual se podría mantener: Un ciudadano que ve denegada su petición de acceso a información puede dirigirse a la propia entidad, que debe elevarlo al TTAIP en el plazo de dos días hábiles, o directamente al TTAIP. La resolución del TTAIP finaliza la vía administrativa por lo que, si el solicitante no obtiene respuesta o esta es negativa, puede recurrir judicialmente o acudir a la Defensoría del Pueblo. A su vez, el solicitante puede acudir directamente a la vía judicial sin elevar el caso al TTAIP si así lo desea.

Recuadro 2.5. Redes de coordinación de oficiales de integridad y transparencia

Marruecos

El gobierno de Marruecos creó una red interministerial de oficiales responsables del acceso a la información en sus respectivas instituciones mediante la Circular no. 05/2020, de 17 de junio de 2020, bajo los auspicios del Ministerio de Transformación Digital y Reforma Administrativa (MTNRA). Se creó para facilitar el intercambio, la consulta, la sensibilización y la formación sobre las nuevas medidas adoptadas y las mejoras introducidas en la aplicación del derecho de acceso a la información.

Para reforzar la eficacia de esta red, el MTNRA lanzó en marzo de 2023 la plataforma ReDAI (redai.chafafiya.ma), un espacio virtual para el intercambio de ideas, experiencias y conocimientos entre los miembros de la red, contribuyendo así a la institucionalización de la comunicación dentro de la red con vistas a la coordinación. La plataforma tiene como objetivo promover la difusión de buenas prácticas relativas a la aplicación del derecho de acceso a la información, identificar y proponer colectivamente soluciones a los problemas relativos a la organización de la información y la gestión de las solicitudes, compartir los desarrollos, innovaciones y noticias a nivel nacional e internacional en el ámbito del derecho de acceso a la información y, por último, participar en el refuerzo de las capacidades de los miembros de la red.

Austria

En Austria, la Oficina Federal Anticorrupción (Bundesamt zur Korruptionspraevention und Korruptionsbekaempfung o BAK) creó la Red de Integridad austríaca (Integritaetsbeauftragten-Netzwerk) con el objeto de fortalecer la integridad anclándola firmemente como un elemento esencial en el sector público. A tal fin, la BAK capacita a funcionarios públicos para que devengan en expertos en integridad y prevención de la corrupción dentro del marco de la Red de Integridad. Estos funcionarios de integridad brindan asesoramiento y orientación en sus organismos para fortalecer la integridad en organismos específicos. Los funcionarios de integridad pueden acceder a mayor información sobre el cumplimiento, corrupción, ética, integridad y cultura organizacional.

Además de la plataforma en Internet, la BAK también ofrece reuniones periódicas de seguimiento para los funcionarios de integridad para tratar temas específicos, tales como la gestión de riesgos y la ética y los valores. Por ejemplo, durante la reunión sobre ética y valores, los participantes presentaron su modelo de valores vigente. Luego de su tratamiento en grupos divididos y en sesión plenaria, los participantes identificaron las buenas prácticas para el proceso de implementación de una declaración de valores en un organismo.

Fuente: Sitio web de ReDAI, accesible en redai.chafafiya.ma (2023) y Circular n. 05/2020 de 17 de junio de 2020 accesible en http://redai.chafafiya.ma/redai/javax.faces.resource/files/Circulaire_DAI_05_2020.pdf, <https://integritaet.info/>

Idealmente, no debería de ser la carga del servidor público o del ciudadano saber a dónde dirigir sus denuncias. Más bien se podría considerar mejorar y fortalecer la Plataforma Digital Única de Denuncias del Ciudadano, aprovechando la tecnología y con un mecanismo de coordinación efectivo entre las diferentes entidades responsables para dar seguimiento, tal y como ya se hace en el caso de las apelaciones ante los FRAIP, que la transmiten directamente al TTAIP.

Por otro lado, los grupos focales de la OCDE con OII y FRAIP han señalado la necesidad de incrementar la cooperación entre estos oficiales en toda la administración para compartir buenas prácticas y poder apoyarse al enfrentarse a casos similares. El Recuadro 2.5 detalla algunas dos redes de cooperación para oficiales de integridad y transparencia que existen en distintos países.

2.5.2. Debido a los desafíos y las particularidades en el territorio, se deberían adaptar los criterios obligatorios para la implementación de políticas de integridad y de transparencia para que puedan responder a las realidades de los gobiernos locales

Para tener impacto en el desarrollo de una cultura de integridad y de transparencia a nivel nacional, es clave llegar hasta el nivel territorial, especialmente a las municipalidades. Considerando sus responsabilidades en la prestación de servicios públicos (como regular el transporte público, la circulación y el tráfico, la zonificación y el urbanismo, cooperar con la educación inicial y primaria, cultura, recreación y deporte, turismo y cementerios, por ejemplo) y el desarrollo local en general (Ley 27 972), las políticas de integridad y de transparencia pueden lograr resultados altamente visibles para los ciudadanos. Además, la cercanía de las interacciones entre las autoridades territoriales, por un lado, y de los ciudadanos y del sector privado, por el otro lado, puede conllevar riesgos de corrupción si no se tienen políticas de integridad adecuadas que respondan a los contextos locales.

Pese a esto, las políticas de integridad y de transparencia, generalmente, no suelen diseñarse ni implementarse de manera diferenciada a nivel local. Por el contrario, se establecen a nivel nacional, siguiendo patrones homogéneos, sin considerar las diferencias y capacidades de los contextos locales (p.ej. los municipios costeros con puertos pueden tener riesgos de integridad asociados al narcotráfico, mientras que los municipios con reservas o recursos naturales pueden tener riesgos de integridad asociados a la tala ilegal de bosques o de la minería ilegal).

En efecto, los riesgos específicos, las características y las particularidades de los territorios exigen un análisis contextualizado y políticas de integridad y de transparencia diferenciadas que respondan a las realidades de cada municipio. El desafío radica esencialmente en lograr una cierta coherencia a nivel nacional para asegurar la calidad de las medidas de integridad y de transparencia de los diferentes municipios, al mismo tiempo que se permite una cierta flexibilidad para que los municipios puedan adaptar las políticas a sus contextos (p.ej. riesgos específicos, oportunidades, disponibilidad de recursos, etc.).

El Perú no escapa a este desafío. El informe de la OCDE sobre la integridad en las regiones peruanas apuntaba a varios desafíos que se confirmaron nuevamente en el contexto de las entrevistas y los grupos focales llevados a cabo en el marco de la elaboración del informe actual.

Entre otros, el informe mencionó los siguientes aspectos (OCDE, 2019^[14]):

- La gran diversidad regional acentúa las diferencias económicas y las desigualdades sociales, pero también las vulnerabilidades a la corrupción. Esta diversidad pone en tela de juicio la afirmación de implementar un modelo igual para todos. Más bien, el contexto específico debe tomarse en cuenta al elaborar un método para fortalecer la integridad a nivel subnacional.
- Desde 2002, el Perú ha avanzado en cuanto a descentralización administrativa y política, con la elección de gobiernos regionales y la delegación de responsabilidades importantes al nivel subnacional. Sin embargo, el proceso está en marcha, la descentralización fiscal sigue siendo limitada, así como el grado de autonomía para tomar decisiones.
- La mayoría de los funcionarios de alto rango en el territorio tiene un conocimiento limitado de los beneficios y el alcance del modelo y las funciones de integridad. En sí, tienen y perciben muy pocos incentivos para emprender reformas en materia de integridad que no sea cumplir con las obligaciones establecidas a nivel nacional.
- Las restricciones presupuestarias y de capacidades socavan la aplicación eficaz de las políticas y medidas de integridad y de transparencia.
- Con cada cambio de mandato político, se experimenta una gran rotación de personal en las administraciones públicas territoriales. Aunque la facultad discrecional de las autoridades locales para contratar y despedir personal regional es parte del proceso de descentralización, esto entraña riesgos para la estabilidad y profesionalismo de la fuerza laboral y, por lo tanto, para la integridad.

En el Perú, la reforma propuesta con la creación del SNIT y de la ANITAP podría permitir adecuar ciertos requisitos del Modelo de Integridad para los gobiernos locales. En el proceso de adhesión a la OCDE del Perú se hace énfasis en que el país debe incrementar los esfuerzos para llegar a los municipios adaptando la implementación del Modelo de Integridad a las realidades del nivel municipal. Para esto, el Perú podría aprovechar de las lecciones aprendidas de la implementación de un piloto implementado por la SIP en 28 municipios en el cual se evidenciaron brechas importantes de conocimiento acerca del Modelo de Integridad.

Por ejemplo, parece poco factible que municipalidades pequeñas cuenten con una OII o un canal de denuncia. Igualmente, sus capacidades en términos de implementar controles internos pueden verse seriamente limitadas. En particular, como varias municipalidades no tienen el tamaño ni los recursos necesarios para desarrollar e implementar políticas de integridad y transparencia, Perú podría considerar el desarrollo y la implementación piloto de OIIs “compartidas” que presten sus servicios a varias municipalidades pequeñas. Esta OIIs compartida podrían, por ejemplo, estar ubicadas a nivel del gobierno regional o en municipalidades más grandes.

Nota

¹ JNE: Junta Nacional Electoral, ONPE: Oficina Nacional de Procesos Electorales, RENIEC: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

3

Resumen de las recomendaciones

Este capítulo provee un resumen de las recomendaciones clave de este informe.

3.1. Abordar los elementos contextuales

- Lograr resultados en la lucha contra la corrupción requiere un abordaje sistémico. Aunque no es suficiente para asegurar un cambio, considerar el fortalecimiento del marco institucional para asegurar que permita brindar liderazgo, seguridad y continuidad en la implementación efectiva de las políticas de integridad y transparencia como una condición necesaria para lograr un impacto, reflejando además una verdadera voluntad política.
- Seguir trabajando para crear las **condiciones adecuadas** que permitan un funcionamiento correcto de un posible sistema de integridad y de transparencia. Esto incluye, sobre todo, fortalecer elementos complementarios en materia de meritocracia, y de auditoría y control internos.
- Seguir avanzando en la implementación de la **reforma del servicio civil** en el Perú para fomentar una mayor estabilidad laboral y fortalecer la continuidad en el servicio público. La Ley 31 298 del 2021 debería ser reglamentada para ser efectiva y la implementación del Decreto Legislativo 1602 podría permitir a las entidades públicas contratar bajo el régimen regulado por la Ley 30 057.
- Para fortalecer la **gestión pública**, considerar transferir las funciones de control interno a la SGP en coordinación con la Contraloría General de la República (CGR) para promover una buena articulación del control externo e interno, manteniendo sus respectivas independencias en el marco de un sistema nacional de control revisado.

3.2. Crear un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia (SNIT)

- Se podría considerar centralizar las funciones de transparencia, abarcando los temas de transparencia proactiva y reactiva y la protección de datos, y de integridad bajo un solo **Sistema Nacional de Integridad y de Transparencia (SNIT)**, para facilitar la adopción de un **enfoque holístico y coordinado** hacia estas áreas de prevención de la corrupción que están entrelazadas y se fortalecen la una a la otra.
- Considerar configurar el SNIT como un sistema de tipo administrativo como la estructura base del SNIT, pero uno en el que un nuevo ente tenga rectoría sobre una política pública (una característica de un sistema funcional) aplicable a todas las entidades del Estado.
 - Esta solución híbrida podría adaptarse más efectivamente a las características que tienen las políticas de integridad y de transparencia que requieren:
 - Por un lado, transversalidad, obligatoriedad de cumplimiento por parte de todas las entidades públicas, y la capacidad de establecer estándares claros y uniformes que faciliten el monitoreo y la evaluación de las políticas implementadas (sistema administrativo).
 - Por otro lado, coordinar a los diversos actores claves y complementarios además de involucrar a actores fuera del ámbito gubernamental, como la sociedad civil, permitiendo así una mayor articulación y efectividad en la implementación de una política nacional de integridad y transparencia (sistema funcional).
 - Las ventajas de esta configuración híbrida podrían ser, entre otras: una mejor coordinación entre niveles de gobierno y entidades públicas; la estandarización de objetivos y herramientas alineados con buenas prácticas a través de un sistema

integrado; una mayor flexibilidad para abordar retos específicos; y una clara asignación de responsabilidades.

- La creación del sistema se podría lograr a través de una modificación de la Ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN).

3.3. Crear la Autoridad Nacional de Integridad, Transparencia y Protección de Datos Personales (ANITAP) como rectora del SNIT

- Considerar crear una **Autoridad Nacional de Integridad, Transparencia y Protección de Datos Personales** (ANITAP) como un organismo técnico especializado (OTE) adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros uniendo las rectorías para la integridad (la actual SIP), para la transparencia y el acceso a la información (la actual ANTAIP) y de protección de datos (la actual ANPD). La estructura de un OTE le otorgaría a la nueva ANITAP un nivel adecuado de autonomía presupuestal y funcional, y le proporcionaría una mayor estabilidad y resiliencia frente a los vaivenes políticos.
- Proporcionarle a la rectoría, posiblemente la nueva ANITAP si fuera creada, el mandato de promover, coordinar y supervisar las políticas de integridad, transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales en todo el sector público peruano.
- Asegurar que la ANITAP cuente con un equipo de profesionales altamente capacitados en áreas como gobernanza pública, derecho, auditoría, y tecnologías de la información, y disponer de una infraestructura adecuada, incluyendo oficinas equipadas y sistemas tecnológicos avanzados.
- Considerar establecer un Consejo Ejecutivo, un Presidente Ejecutivo, una Gerencia General y cuatro Direcciones Generales que responderían a las temáticas de la competencia de la ANITAP: (1) Integridad, (2) Acceso a la Información y Transparencia, (3) Protección de Datos Personales, (4) Supervisión, Fiscalización e Instrucción. Las primeras tres direcciones dispondrían de perfiles especializados en su área respectiva, mientras que la cuarta podría ocuparse de supervisar e investigar los casos de infracciones a la Ley de Transparencia y la Ley de Protección de Datos.
- Considerar transferir el existente Tribunal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (TTAIP) al nuevo ente rector. Este órgano resolutorio podría pasar a tener jurisdicción, además de sus competencias actuales, sobre las controversias y recursos administrativos relacionados con: (1) el acceso a la información pública –actualmente asignados al tribunal de SERVIR–; (2) la protección de datos personales, mediante la creación de nuevas salas especializadas en la materia; y (3) las sanciones y apelaciones por brechas de funcionarios a las normativas de acceso a la información. Esto permitiría aprovechar y fortalecer la experiencia y conocimientos técnicos de este tribunal en materia de transparencia y derecho a la información.
- Establecer mecanismos claros y transparentes para el nombramiento y remoción de sus directivos y presidente ejecutivo para asegurar la eficacia y la credibilidad de la ANITAP así como garantizar su independencia administrativa y financiera:
 - Considerar seleccionar al titular de la ANITAP a través de un concurso público de méritos con un periodo específico para el ejercicio del cargo.

- Establecer causas graves y específicas por ley y un proceso transparente que garantice que la remoción no sea utilizada como un mecanismo de represalia política o de control indebido.

3.4. Promover la coordinación y articulación

- Se podría considerar reformar la CAN como un órgano más efectivo, reducido y de corte preventivo para promover la coordinación a nivel estratégico dentro del SNIT. Esta CAN podría reunir a la Contraloría General de la República (CGR), la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), la Secretaría de Gestión Pública (SGP), el Archivo General de la Nación (AGN), la Procuraduría General del Estado (PGE) y la Defensoría del Pueblo. Tanto la CGR como la Defensoría podrían participar con voz, pero sin voto para mantener su independencia como entes de supervisión.
- Garantizar la integración efectiva y coordinación entre diferentes instituciones del Estado a través de la PCM y la ANITAP, asegurando que las políticas de integridad y transparencia sean aplicadas de manera consistente y eficiente a través del país.
- Asegurar que el SNIT mantenga un diálogo y una coordinación efectiva con los otros sistemas y actores relevantes y complementarios para la integridad y la transparencia, tales como:
 - Actores de la rama legislativa y judicial, otros organismos constitucionalmente autónomos (OCAs) relevantes como la Junta Nacional de Justicia y Ministerio Público Fiscalía de la Nación, la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales y la Asociación de Municipalidades, el sector privado y la sociedad civil.
 - Otros sistemas relevantes: El Sistema Nacional de Archivos, el Sistema Nacional de Control, el Sistema de Justicia, el Sistema Electoral y el Sistema de Contratación.
- Considerar la invitación regular de representantes de estos actores clave a algunas sesiones de la CAN, así como el establecimiento de mecanismos regulares de consulta e interacción, como mesas de trabajo, foros de discusión, y comités mixtos para asegurar esta coordinación.

3.5. Promover la implementación de políticas de integridad y de transparencia

- Aprovechar la oportunidad de la creación del SNIT para fortalecer las OII, los FRAIP y para revisar y afinar el Modelo de Integridad con el fin de reflejar lecciones aprendidas de su implementación a la fecha considerando las siguientes medidas:
 - Que las OII le reporten directamente al titular de la entidad y a la nueva ANITAP;
 - Asegurar la profesionalización de las Oficinas de Integridad Institucional (OII) y de los Funcionarios Responsables del Acceso a la Información Pública (FRAIP);
 - Incorporar a los FRAIP como parte de las OII, que podrían pasar a llamarse **“Oficinas de Integridad y Transparencia”** (OIT), a fin de articular internamente ambas funciones;
 - Agregar funciones de rendición de cuentas a las OIT;
 - Eliminar la función de recepción de denuncias por parte de las OIT, acompañando esta medida con una reforma más profunda para evitar crear un vacío y clarificar los canales de denuncia y las protecciones disponibles para los denunciantes.

- Mejorar y fortalecer la Plataforma Digital Única de Denuncias del Ciudadano como un mecanismo de coordinación efectivo entre las diferentes entidades responsables para dar seguimiento a las denuncias.
- Incentivar una cooperación consolidada entre las OIT en toda la administración para promover los intercambios de buenas prácticas y la provisión de apoyo mutuo al enfrentarse a casos similares.
- Considerar adaptar los criterios obligatorios para la implementación de políticas de integridad y de transparencia para que puedan responder a las realidades de los gobiernos locales, reflejando sus retos y particularidades. En este ámbito, se podría considerar el desarrollo y la implementación piloto de OII (o las nuevas OIT) “compartidas” que presten sus servicios a varias municipalidades pequeñas para atender a las limitaciones de capacidades. Esta OII (OIT) compartidas podrían, por ejemplo, estar ubicadas a nivel del gobierno regional o en municipalidades más grandes.

Referencias

- Agence Française Anticorruption (2020), *The French Anti-Corruption Agency Guidelines*, Agence française Anticorruption (AFA), París, <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/2021-03/French%20AC%20Agency%20Guidelines%20.pdf> (accessed on 20 September 2021). [37]
- Brinkerhoff, D. (2000), "Assessing political will for anti-corruption efforts: an analytic framework", *Public Administration and Development*, Vol. 20, pp. 239-252, [http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/1099-162X\(200008\)20:3%3C239::AID-PAD138%3E3.0.CO;2-3/abstract](http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/1099-162X(200008)20:3%3C239::AID-PAD138%3E3.0.CO;2-3/abstract) (accessed on 5 January 2015). [3]
- CAN (2022), *Agenda Anticorrupción: Medidas a corto y mediano plazo a impulsar durante el gobierno de transición*, Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, Lima, <https://www.gob.pe/institucion/can/informes-publicaciones/3810790-agenda-anticorrupcion-medidas-a-corto-y-mediano-plazo-a-impulsar-durante-el-gobierno-de-transicion> (accessed on 6 August 2024). [9]
- Congreso de México (2024), *Proceso de designación de los comisionados del INAI 2023*, Canal del Congreso, https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/17446/Proceso_de_designacin_de_cmisionados_del_INAI_2023#:~:text=Los%20comisionados%20del%20INAI%20permanecer%C3%A1n,de%20los%20miembros%20del%20%C3%B3rgano (accessed on 31 May 2024). [31]
- Función Pública (2017), *Modelo Integrado de Planeación y Gestión*, <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg> (accessed on 20 September 2021). [36]
- G20 (2017), *G20 High Level Principles on Organizing Against Corruption*, <http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-acwg-anti-corruption.html>. [38]
- HATVP (2024), *L'institution - Organisation*, Site officiel de la HATVP, <https://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/linstitution/organisation/> (accessed on 31 May 2024). [30]
- HATVP (2020), *Guide déontologique: Manuel à l'usage des responsables publics et des référents déontologues*, https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2020/05/HATVP_guidedeontoWEB.pdf (accessed on 25 April 2024). [40]
- IIA (2020), *The IIA's Three Lines Model. An update of the Three Lines of Defense.*, The Institute of Internal Auditors, Lake Mary, USA, <https://www.theiia.org/globalassets/documents/resources/the-iias-three-lines-model-an-update-of-the-three-lines-of-defense-july-2020/three-lines-model-updated-english.pdf> (accessed on 19 January 2024). [18]

- INACAL (2017), *Sistemas de gestión antisoborno. Requisitos con orientación para su uso*. R.D. N° 012-2017-INACAL/DN, Instituto Nacional de Calidad, Lima. [41]
- INEI (2024), *Perú: Percepción Ciudadana sobre Gobernabilidad, Democracia y Confianza en las Instituciones, Octubre 2023 - Marzo 2024*, https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_gobernabilidad_oct23_mar24.pdf. [1]
- Munive Pariona, E. (2022), "The System of Public Integrity in Peru: a proposal to strengthen governance with integrity", *Ius et Veritas*, Vol. 2022/65, pp. 57-69, <https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202202.004>. [21]
- Murtin, F. et al. (2018), "Trust and its determinants: Evidence from the Trustlab experiment", *OECD Statistics Working Papers*, No. 2, <https://doi.org/10.1787/869ef2ec-en>. [19]
- OCDE (2024), "Enhancing co-operation between internal and external auditors: Towards a well-co-ordinated and strengthened public sector audit to ensure public accountability", *OECD Public Governance Policy Papers*, No. 67, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/0d4976ed-en>. [32]
- OCDE (2024), *Perspectivas de anticorrupción e integridad 2024*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/d1153060-es>. [2]
- OCDE (2023), *Estudios Económicos de la OCDE: Perú 2023*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/f67c8432-es>. [15]
- OCDE (2023), *Open Government for Stronger Democracies: A Global Assessment*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/5478db5b-en>. [12]
- OCDE (2022), *Estudio de la OCDE sobre Integridad en Costa Rica: Protegiendo los logros democráticos*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/548807dd-es>. [29]
- OCDE (2022), *The future of access to information: Ensuring complementarity between the right to information and personal data protection*, Observatory for Public Sector Innovation Blog, <https://oecd-opsi.org/blog/the-future-of-access-to-information-ensuring-complementarity-between-the-right-to-information-and-personal-data-protection/>. [22]
- OCDE (2021), *Guía de la OCDE sobre Gobierno Abierto para Funcionarios Públicos Peruanos*, OCDE, París, <https://www.oecd.org/gov/open-government/guia-de-la-ocde-sobre-gobierno-abierto-para-funcionarios-publicos-peruanos-2021.pdf>. [7]
- OCDE (2021), *Integridad en las regiones peruanas: Implementar el sistema de integridad*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/6e2434be-es>. [6]
- OCDE (2021), *Strengthening Public Integrity in Brazil: Mainstreaming Integrity Policies in the Federal Executive Branch*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/a8cbb8fa-en>. [24]
- OCDE (2020), *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>. [11]

- OCDE (2019), *La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019: De Gobiernos reactivos a Estados proactivos*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/ebd84d6d-es>. [14]
- OCDE (2019), *Las Oficinas de Integridad Institucional en el Perú: Hacia la Implementación de un Sistema de Integridad*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/b91ebe24-es>. [4]
- OCDE (2019), "Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability", *OECD Legal Instruments*, OECD/LEGAL/0445, OCDE, París, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0445> (accessed on 22 December 2021). [17]
- OCDE (2018), *La integridad pública desde una perspectiva conductual: El factor humano como herramienta anticorrupción*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264306745-es>. [34]
- OCDE (2017), *Creando una cultura de independencia: Guía práctica contra influencias indebidas*, Gobernanza de reguladores, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264287877-es>. [27]
- OCDE (2017), *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú: Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264271470-es>. [5]
- OCDE (2017), "Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública", *OECD Legal Instruments*, OECD/LEGAL/0435, OCDE, París, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>. [16]
- OCDE (2017), *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264268920-en>. [20]
- OCDE (2016), *Being an Independent Regulator*, The Governance of Regulators, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264255401-en>. [28]
- OCDE (2016), *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264265226-es>. [8]
- OCDE (2009), *Towards a Sound Integrity Framework: Instruments, Processes, Structures and Conditions for Implementation (GOV/PGC/GF(2009)1)*, OCDE, París. [35]
- OCDE (a continuación), *OECD Integrity Review of Brazil: Consolidating a Strategic Approach to Public Integrity in the Brazilian Public Sector*. [25]
- OEA (2020), *Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública*, https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Aceso_Informacion_Publica.pdf. [26]
- Presidencia del Consejo de Ministros (2021), *Decreto Supremo que aprueba la Estrategia de Integridad del Poder Ejecutivo al 2022 para la Prevención de Actos de Corrupción*, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2603443/2020163-1.pdf.pdf?v=1639428155>. [10]

- Rangone, N. (2021), "Making Law Effective: Behavioural Insights into Compliance", *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 9, pp. 483-501, <https://doi.org/10.1017/err.2018.51>. [33]
- SEGOB (2020), *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos Generales para la integración y funcionamiento de los Comités de Ética*, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608925&fecha=28/12/2020#gsc.tab=0. [39]
- World Bank Institute (2011), *The Right to Information and Privacy: Balancing Rights and Managing Conflicts*. [23]
- Zuegel, K., E. Cantera and A. Bellantoni (2018), "The role of Ombudsman Institutions in Open Government", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 29, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/7353965f-en>. [13]

Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

Hacia un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia en el Perú

ASEGURAR EL IMPACTO A TRAVÉS DE UNA MAYOR COHERENCIA Y ARTICULACIÓN

La configuración institucional para el diseño y la implementación de políticas de integridad y de transparencia es una condición necesaria, pero no suficiente, para generar impacto. Sin embargo, esta dimensión a menudo se subestima. Basado en un análisis exhaustivo de la situación actual en el Perú, los avances logrados y los desafíos restantes, este informe brinda recomendaciones concretas para el establecimiento de un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia en el Perú. Las recomendaciones incluyen la definición de la naturaleza legal del sistema, la creación de una Autoridad Nacional de Integridad y de Transparencia como ente rector, y la reforma de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción para mejorar la coordinación interinstitucional en el marco del nuevo sistema y su articulación con actores no gubernamentales. Finalmente, el informe aborda cómo asegurar una mejor implementación en todo el sector público peruano, incluyendo una revisión del Modelo de Integridad para su aplicación efectiva en todo el territorio nacional.



Implementada por
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



IMPRESA ISBN 978-92-64-91978-5
PDF ISBN 978-92-64-45514-6



OECD Public Governance Reviews



Towards a National Integrity and Transparency System in Peru

ENSURING IMPACT THROUGH GREATER COHERENCE AND CO-ORDINATION

7 May 2025

[Download the English version](#)

