

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERU

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Alcances y limitaciones de los mecanismos de coordinación
gubernamental en la implementación del plan nacional de lucha
contra la corrupción: el sector Economía y Finanzas

Tesis para optar el Título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno

que presenta:

Christian Chiroque Ruiz

Asesor: Carlos Alza Barco

Agosto del 2017

ÍNDICE

Lista de Tablas.....	3
Lista de Figuras	3
Lista de Acrónimos.....	4
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO I. Estado de la Cuestión y Marco Teórico.....	11
1.1 Sobre el estudio de las políticas anticorrupción	11
1.2 Sobre la coordinación gubernamental	18
CAPÍTULO II. La lucha contra la corrupción como política pública.....	26
2.1 Vaivenes de la política anticorrupción 2000-2010	26
2.2 La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción – PCM y los dispositivos de política.....	32
2.3 Los planes institucionales anticorrupción	34
2.4 El MEF y la estrategia sectorial.....	39
CAPÍTULO III. SUNAT y la lucha contra la corrupción	45
3.1 Gran corrupción y pequeña corrupción en SUNAT	45
3.2 Problemas operativos de la detección de actos de corrupción: El Órgano de Control Institucional y la Procuraduría Pública	50
3.3 La Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la Corrupción (OFELCCOR) en SUNAT	57
3.3.1 Estrategias de la OFELCCOR.....	57
3.3.2 Asesoría y apoyo en el ejercicio de control.....	62
3.3.3 Detectando los riesgos de corrupción.....	65
3.4 Tipología de mecanismos de coordinación para la lucha contra la corrupción.....	69
3.5 Limitaciones de la coordinación para la lucha contra la corrupción	80
CONCLUSIONES.....	88
BIBLIOGRAFÍA.....	96

Lista de Tablas

Tabla 1	Hitos en el desarrollo de la institucionalidad anticorrupción en el Perú.....	29
Tabla 2	Planes institucionales anticorrupción a nivel ministerial	37
Tabla 3	Objetivos y estrategias del plan anticorrupción del Sector Economía	40
Tabla 4	Planes institucionales anticorrupción en el sector economía y finanzas.....	41
Tabla 5	Acciones implementadas por el sector economía y finanzas.....	43
Tabla 6	Tipología de mecanismos de coordinación	79
Tabla 7	Limitaciones identificadas en la coordinación gubernamental para la lucha contra la corrupción en SUNAT	85

Lista de Figuras

Figura 1	Hitos de la política anticorrupción en el Perú 2001 - 2014.....	28
Figura 2	Secuencia para la elaboración del Plan Institucional.....	36
Figura 3	Organigrama SUNAT	48
Figura 4	Modalidad de Ejercicio de Control Interno del OCI	51
Figura 5	Modelo de investigación de actos de corrupción OCI y Procuraduría	54
Figura 6	Delitos de Corrupción y Faltas Administrativas	55
Figura 7	Estrategias del Plan Institucional Anticorrupción de SUNAT.....	59
Figura 8	Principales hechos del funcionamiento de la OFELCCOR	61
Figura 9	Funciones de Asesoría y Apoyo en el ejercicio del control a directivos.....	62
Figura 10	Modelo de Asesoría y Apoyo en el ejercicio del control	65
Figura 11	Criterios para el diagnóstico de riesgos de corrupción	67
Figura 12	Metodología para el análisis de riesgos de corrupción en SUNAT	68
Figura 13	Mecanismos y Alcances de coordinación en la lucha contra la corrupción.....	71
Figura 14	Plataforma del REPRAC.....	77

Lista de Acrónimos

CAN	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
CGR	Contraloría General de la República
CIC	Convención Interamericana contra la corrupción
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
OCI	Órgano de Control Institucional
OFELCCOR	Oficina de Ética y Fortalecimiento de la Lucha contra la corrupción
ONP	Oficina de Normalización Previsional
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PEI	Plan Estratégico Institucional
PNLCC	Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012 2016
POI	Plan Operativo Institucional
PROINVERSIÓN	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
REPRAC	Registro de Procedimientos Administrativos vinculados a Actos de Corrupción
SMV	Superintendencia del Mercado de Valores
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
UNCAC	Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción

RESUMEN

Desde mediados del año 2000, luego que salieran a la luz diversos escándalos durante el gobierno de Alberto Fujimori que permitieron descubrir una compleja red de corrupción que capturó a diversas entidades del Estado a distintos niveles, surgieron una serie de iniciativas de política vinculadas con la lucha contra la corrupción. Una de las instituciones que estuvo inmersa en casos de gran corrupción durante la década del 90 y se posicionó como una entidad con alta vulnerabilidad a la incidencia de casos de pequeña corrupción fue la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT. Por ello, desde el 2012 se puso en funcionamiento la Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la Corrupción, la cual tiene por objetivo el desarrollo de acciones de prevención y control de la corrupción dentro de los procesos institucionales de la entidad.

La presente investigación tiene como objetivo explicar los alcances de los mecanismos de coordinación gubernamental en la implementación de políticas de control de la corrupción en la SUNAT durante el periodo 2012 - 2015. Según los resultados de la investigación, las principales limitaciones están relacionadas con el solapamiento de distintos dispositivos de política anticorrupción, vacíos dentro del funcionamiento del Órgano de Control Institucional - OCI, ineficientes sistemas de medición e identificación de riesgos de corrupción y desiguales capacidades técnicas entre las áreas encargadas de la política y las unidades operativas.

INTRODUCCIÓN

En el Perú, luego del régimen de Alberto Fujimori (1990 – 2000) surgieron una serie de iniciativas de lucha contra la corrupción, debido a las fatales consecuencias que tuvieron numerosos casos de corrupción que se presentaron en las altas esferas de poder gubernamental durante la década de los 90. A partir de entonces, la corrupción se ha convertido en uno de los problemas públicos de mayor relevancia dentro del sistema político peruano, por sus efectos perjudiciales al crecimiento económico, a la estabilidad política y la institucionalidad del país (Hussmann, 2007). Las políticas en materia anticorrupción constituyen procesos particularmente complejos, ya que afectan distintos sectores, actores y múltiples instituciones de un país y su sistema de gobernabilidad.

En el caso peruano, en el año 2011 el gobierno emitió el Plan Nacional de Lucha contra la corrupción 2012-2016, el cual tuvo como objetivo proponer una serie de estrategias y acciones, de forma ordenada y sistemática que delimiten el camino para combatir la corrupción en el Estado. Para la correcta implementación de esta herramienta es necesario promover dentro de las políticas anticorrupción la coordinación entre las entidades del Estado, tanto a nivel vertical como horizontal. En esta línea, el gobierno constituyó la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (en adelante CAN) con el fin de articular esfuerzos, coordinar acciones y realizar seguimiento a la implementación del Plan Nacional

de lucha contra la Corrupción. Más adelante, con miras a la implementación del PNA 2012 2016 se emitió la Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo en el año 2013, la cual tuvo como uno de sus principales objetivos el desarrollo de estrategias anticorrupción a nivel institucional por cada entidad del nivel de gobierno. Dichas estrategias estructurarían las acciones concretas que se llevarían a cabo para cumplir con los objetivos del PNA en el marco de la lucha contra la corrupción.

Suele suponerse que las políticas siguen un proceso ordenado, en el cual el Estado posee control sobre el escenario y dispone de las capacidades institucionales y las herramientas necesarias para implementar y asegurar el logro de los objetivos de acuerdo al planeamiento y fines de la política pública. El proceso de implementación de una política pública comprende la interacción de diversos actores, en distintos niveles y espacios, para llevar a un curso de acción lo que ha sido propuesto por alguna legislación, plan o programa gubernamental (Aguilar 1993: 47). Así, las políticas anticorrupción son procesos particularmente complejos y multidimensionales, difíciles de gestionar, en los cuales no siempre es suficiente contar con un documento o decisión previa para asegurar su implementación.

La presente investigación tiene como objetivo explicar los alcances y límites de los mecanismos de coordinación gubernamental en la implementación de la política anticorrupción dentro de las instituciones del Estado. Específicamente, se concentrará el análisis en los procesos de coordinación durante la

implementación de los planes institucionales anticorrupción a nivel del poder ejecutivo. De esta manera se plantea la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles han sido las limitaciones y alcances de los mecanismos de coordinación gubernamental sobre el proceso de implementación de la política anticorrupción en SUNAT, durante el periodo 2013-2015?

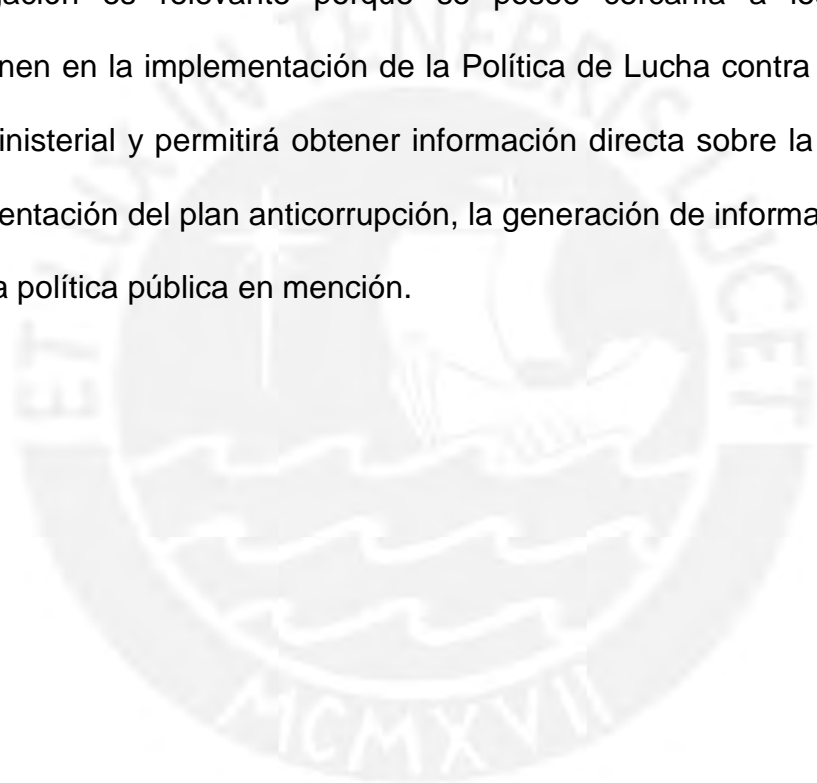
A fin de realizar un estudio de caso, se ha elegido al sector de Economía y Finanzas y a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, debido a las particularidades tanto administrativas, como políticas del mismo. Dicha institución durante los años 90's estuvo inmersa en casos de gran corrupción y se posicionó como una entidad con alta sensibilidad y vulnerabilidad a la incidencia de casos de corrupción. Actualmente, se encuentra en funcionamiento la Oficina de Fortalecimiento y Lucha contra la Corrupción, la cual tiene por objetivo el desarrollo de acciones de prevención y lucha contra la corrupción dentro de los procesos institucionales de la entidad.

El presente trabajo se divide en tres capítulos. El primero comprende un acercamiento al estado situacional de la producción académica relacionada con las políticas anticorrupción, tanto a nivel de América Latina como a nivel nacional. Así también, se especificará el marco teórico en torno al concepto de coordinación gubernamental, detallando sus definiciones, características y modalidades dentro de las entidades del Estado. El segundo capítulo detalla el proceso de la política anticorrupción en el periodo de estudio, determinando las políticas previas, su estructura y los instrumentos de política más importantes

en la actualidad. Por último, el tercer capítulo, describe el proceso de adopción de la política anticorrupción a nivel sectorial, analizando el caso de SUNAT y el funcionamiento de la Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la Corrupción OFELCCOR. Se mencionarán los problemas de gran corrupción y pequeña corrupción que están presentes en SUNAT, así como las características de los procesos de detección y sanción de dichos actos. Finalmente, se analizará específicamente el proceso de coordinación gubernamental llevada a cabo por la OFELCCOR dentro de la entidad, se detallará qué tipos de mecanismos de coordinación gubernamental se implementaron, así como cuáles son las principales limitaciones y retos para la implementación de este tipo de políticas públicas.

La presente investigación aporta dos puntos importantes al estudio de las políticas de lucha contra la corrupción. En primer lugar, brinda información objetiva, características, retos y dificultades de los mecanismos de coordinación gubernamental para la implementación de la política anticorrupción en el Perú haciendo hincapié en la política pública como un proceso complejo y no como una fase secundaria del *policy making*. Por otra parte, al enfatizar la detección de los problemas operativos en el marco de una política pública, plantea una manera distinta de pensar las fases de la política pública, priorizando su rol en la implementación, la construcción de mecanismos concretos de coordinación y articulación entre entidades públicas.

Así también, en términos metodológicos, dado que las relaciones entre los actores y la política expresada en programas o planes gubernamentales implica estudiar relaciones complejas de interacción, la investigación aporta la aplicación de métodos cualitativos a fin de entender estas interacciones en la práctica y los problemas operativos que pueden surgir. Finalmente, esta investigación es relevante porque se posee cercanía a los actores que intervienen en la implementación de la Política de Lucha contra la corrupción a nivel ministerial y permitirá obtener información directa sobre la situación de la implementación del plan anticorrupción, la generación de información y el efecto sobre la política pública en mención.



CAPÍTULO I. Estado de la Cuestión y Marco Teórico

1.1 Sobre el estudio de las políticas anticorrupción

Las políticas públicas son una serie de decisiones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo (Subirats, 2008). Respecto a la lucha contra la corrupción, desde los años 90, se inició una corriente de intensa actividad tanto a nivel internacional como nacional para formular iniciativas y políticas públicas en dicha materia (PNUD, 2013). Diversos estudios, desde entonces, se han orientado a comprender las características de dichas iniciativas y políticas anticorrupción desde distintas perspectivas.

En primer lugar, se ha podido identificar un grupo de estudios que se han enfocado en estudiar la influencia de los tratados o convenciones internacionales en la formulación de iniciativas y programas anticorrupción en América Latina. En esa línea, Guerzovich (2012), estudia la eficacia de las convenciones internacionales contra la corrupción en la generación de cambios en la política nacional en distintos países latinoamericanos. De esta manera se analizó las estrategias que se llevan a cabo para implementar dispositivos de carácter internacional, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), o dispositivos de alcance regional, como la Convención Interamericana contra la Corrupción (CIC). En dichos

estudios se prioriza el análisis de los procesos de formulación, de establecimiento de la agenda y la promoción de estándares anticorrupción en los distintos países; así como, el rol de entidades o instituciones foráneas u organismos cooperantes, como por ejemplo Transparencia Internacional, en la incidencia de las toma de decisiones de política pública.

En posteriores estudios, se desarrollaron una serie de trabajos que concedían un papel más protagónico a la implementación dichas convenciones, así como a las instituciones que tienen la competencia nacional para el desarrollo de las políticas o iniciativas anticorrupción. De esta manera, Karen Hussmann (2007) analiza la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) en seis países (Georgia, Indonesia, Nicaragua, Pakistán, Tanzania y Zambia). En dicho estudio se tomaron las experiencias de políticas nacionales anticorrupción ya existentes a fin de analizar los pros y contras, así como sus características operativas. El punto central es investigar cómo surgieron dichas políticas, cuáles fueron sus catalizadores o elementos que motivaron su realización, así como determinar los criterios en los que se basaron los decisores públicos para seleccionar las reformas y establecer su orden de prioridad (2007: 7)

Por otro lado, en un informe del PNUD (2005), se analizan las estructuras institucionales y medidas legislativas que diversos países han tomado para emprender la lucha contra la corrupción. El estudio comprende una serie de

análisis de experiencias en el diseño de reformas institucionales, entre ellas la creación de Agencias Anti-corrupción (ACA), la delimitación de sus competencias y cuáles son sus características operativas. En dicho documento, se llegan a conclusiones que comprenden las características que debe poseer una Agencia Anti-corrupción como por ejemplo, debe ser independiente políticamente, debe poseer una estructura normativa sólida y clara, así como poseer un apoyo político del más alto nivel. Finalmente, se presentan otras características como la tenencia de adecuados recursos financieros, humanos y técnicos, así como poseer estrategias coherentes y capacidades de investigación y sanción. Así también, siguiendo esta perspectiva en un trabajo de Victoria Jennett (2007), se presenta un análisis de Agencias Anticorrupción a nivel sub nacional en el caso de Estados Unidos y Australia.

Sin embargo, hay pocos estudios que se han concentrado en estudiar los mecanismos de coordinación de entidades anticorrupción y cómo dicha coordinación son necesarias para las políticas anticorrupción. Por ejemplo, Chene (2009) sostiene que la efectividad de las Comisiones Anticorrupción está basada en su efectividad y cooperación de varias entidades que tienen competencias complementarias, como es el caso de la Defensoría del Pueblo, Contralorías, Poder Judicial, etc. Así también menciona algunos problemas que suelen interferir con la correcta gestión de las Comisiones Anticorrupción, tales como el escaso cumplimiento de las normas,

desintegración y poca conexión entre las actividades y competencias que realizan, escaso desarrollo político institucional, entre otros.

Finalmente, se puede identificar una carencia de estudios que analicen la importancia de la coordinación interinstitucional en la implementación de programas anticorrupción, en especial en el caso peruano. Así también, existen pocos estudios que analicen los procesos de implementación de políticas públicas en dicha materia.

La Implementación como foco de estudio

Los diversos estudios sobre políticas públicas han llevado a una esquematización del desarrollo de los procesos necesarios para su funcionamiento, generando una concepción cíclica y ordenada de las fases de una política pública. Este ciclo se iniciaría con el surgimiento de los problemas públicos, seguido de la inclusión en la agenda gubernamental, la formulación y adopción de alternativas, la implementación de los planes de acción y culminaría con la evaluación de los resultados obtenidos (Subirats, 2008). Sin embargo, si bien la mirada cíclica de los procesos de una política pública permite analizar cada una de las etapas y mejorar el análisis en función de las diferentes fases, podría también asumir que existen nexos lógicos necesarios entre cada uno de los momentos, brindando una coherencia artificial (Subirats, 2008).

Siguiendo esta línea, respecto al estudio de las fases del ciclo de políticas, la implementación fue un área poco estudiada hasta finales de los 80. Los diversos estudios se habían centrado en analizar los procesos de toma de decisiones, el diseño y selección de la mejor opción (fases de formulación), asumiendo que la implementación de dicha decisión era un proceso simple y netamente procedimental (Aguilar 1993: 35). Sin embargo, surgieron una serie de trabajos académicos entorno a políticas públicas que brindaban mayor relevancia a la fase de implementación, mostrando una brecha existente entre los objetivos originales de las políticas y los resultados obtenidos al final del ciclo (Revuelta, 2007).

Dentro de los estudios se pueden encontrar dos tendencias claras en el análisis de la fase de implementación de políticas públicas. La primera mirada, enfatiza el análisis de los procesos de toma de decisiones y el ordenamiento legal que implica su ejecución, es decir, pone énfasis en el comportamiento de los burócratas, el logro de los objetivos a través del tiempo y los resultados de la política. Dentro de esta perspectiva, se considera que existe un control jerárquico de la programación, así como, la eficiencia de la fase de diseño y planificación, con objetivos claros y precisos (Revuelta, 2007). Esta mirada, al priorizar las acciones del Estado y al poseer una interpretación legalista de la acción pública se ha denominado dentro de la literatura de análisis de políticas públicas como perspectiva *top-down*.

De esta manera, Sabatier y Mazmanian conciben la implementación como el cumplimiento de una decisión política básica, generalmente planteada en un estatuto, aunque también puede presentarse en forma de órdenes ejecutivas determinantes o como decisiones de los tribunales. En el mejor de los casos, esa decisión, ese estatuto legal, identifica el problema que debe atacarse, los objetivos a lograr y estructura el proceso de implementación de diversas maneras (1993: 329).

Por otro lado, otra perspectiva de estudio considera que los procesos organizacionales, políticos y tecnológicos generalmente no son controlados por los hacedores de la política pública. Esta mirada se enfoca en el relacionamiento entre los burócratas, aquellos encargados de implementar la política y los grupos objetivo, aquellos que reciben las acciones que comprenden la política. Se prioriza el análisis de la capacidad de los actores para afectar el desarrollo de la política y los recursos que requieren para realizar tal influencia. De la misma manera, esta perspectiva de análisis ha sido denominada *bottom – up*.

Así, Bardach al analizar la fase de implementación afirma que esta debe considerarse como un proceso con una pluralidad de intereses en juego, mirada que se contrapone al enfoque legalista y normativo, resaltando la importancia del relacionamiento de intereses y la negociación durante el

proceso. Para el autor, la implementación es un proceso de “ensamblaje” que une diferentes partes de la política, de carácter independiente, lo que obliga al gerente público a aplicar la persuasión y la negociación con cada uno de los actores implicados a fin de generar cooperación y que entren en “juego” (Bardach, 1977).

La primera perspectiva al considerar la existencia de un marco normativo fuerte y estable que estructura el proceso, no permite el análisis de las acciones y estrategias de otros actores, aparte del cuerpo burocrático Estatal, como las organizaciones particulares, actores independientes, grupos de presión, etc. Por otro lado, la segunda tiene como punto de partida el papel de los actores y su contexto como factores fundamentales durante el proceso de implementación de una política pública. En esta perspectiva, no se presupone la existencia de un Estado eficiente con un cuerpo burocrático apto para la implementación de la política pública, sino que incita al estudio de las estrategias y la coordinación de los actores que componen el proceso de implementación de una política (Aguilar, 1992).

La presente investigación analizará desde esta perspectiva el proceso de implementación de la política anticorrupción a nivel de una entidad, es decir, no limitándose a lo explicitado en los dispositivos legales emitidos por el gobierno nacional, sino analizando el relacionamiento de los actores, definiendo los mecanismos de coordinación y determinando cómo sus

estrategias y acciones resuelven problemas identificados en la implementación (como la carencia de un marco institucional fuerte).

Así también, siguiendo a Guerrero, se pretende estudiar los problemas de la implementación de las políticas públicas, dentro de la premisa que una estrategia singular del gobierno, puede involucrar a un conjunto complejo de interrelaciones privadas, apoyos de organismos de cooperación internacional canalizada hacia el logro de los objetivos propuestos por la institución gubernamental (Guerrero Orozco, 1995).

1.2 Sobre la coordinación gubernamental

Desde la década del 70, los distintos estudios de políticas públicas hicieron un giro en el foco de estudio, el cual comenzó a poner mayor énfasis en los análisis de la fase de implementación, mostrando la necesidad de lograr mayor eficiencia en los resultados de las decisiones gubernamentales, que serían traducidas en políticas o programas específicos. Sin embargo, las políticas públicas son procesos complejos que requieren la intervención de múltiples actores con características distintas, los cuales deben de interactuar a fin de conseguir el objetivo de dicha política, la solución del problema público.

La coordinación o alineamiento entre los actores conlleva a una mayor eficiencia e integralidad en la ejecución de políticas públicas, lo cual

aseguraría el logro de los resultados esperados (Martínez, 2010). En los últimos años, se ha constatado que la mayoría de problemas públicos son de carácter complejo y multidimensional, lo cual no permite su tratamiento segmentado o sectorial, debido a la gran cantidad de factores y escenarios en los que se pueden manifestar (Martínez 2010: 14). Esta diversidad de escenarios origina la necesidad de que actores tomen decisiones y asignen recursos a la implementación de una política pública en sus respectivas jurisdicciones particulares, sean estas sectoriales (p. Sectores en el poder ejecutivo) o territoriales (nacional, regional o local). Por consiguiente, la coordinación se convirtió en un tema relevante a tratar por académicos y funcionarios del estado responsables de las políticas públicas, los cuales han devenido en un amplio conjunto de estudios que brindan diversas perspectivas desde donde se analiza el cada vez más importante papel de la coordinación en el logro de políticas públicas eficientes.

Un concepto ampliamente aceptado de coordinación es el postulado por Peters Guy, que implica el estado en el cual las distintas organizaciones, públicas y privadas, responsables de la formación de políticas y los programas de gobierno trabajen juntas a fin de realizar acciones mínimamente redundantes, contradictorias o incoherentes (1998). Para el autor, un programa o política es más o menos coordinado si es que se evitan la duplicación y superposición de decisiones y se reducen inconsistencias de las políticas. Además, se deben asegurar prioridades, a fin de apuntar a la

cohesión y coherencia de ellas, de tal forma que se atenúe el conflicto político y burocrático. En general, se propone una perspectiva holística reduciendo la mirada sectorial y estrecha de las políticas.

No obstante, la coordinación puede tener distintos ámbitos. Desde estudios propios de la gestión pública, Painter (1981) destaca la diferencia entre coordinación política y coordinación administrativa. La coordinación política (plano de la decisión) se focaliza más en fines que en medios, mientras que la administrativa (acción gubernamental), implica que todos los actores dentro del proceso de implementación apunten en la misma dirección sus esfuerzos. (Martínez 2010: 18).

En la misma línea, en un estudio que analiza los desafíos de la coordinación de las políticas y gestión pública, Martínez (2010) realiza esta diferencia con los términos de coherencia política y coordinación política. El primer término comprendería a la identificación de los problemas a cuya resolución se dirigen las políticas públicas, a los conflictos y tensiones que da lugar su conceptualización y selección de medios para su resolución (valores, sentido y orientación de la política) (Martínez 2010: 21). Por el lado de la coordinación, el cual tiene como objetivo lograr la convergencia de acciones para la producción de valor público y el logro de los objetivos de política, en su fase operativa.

Otros estudios, como el realizado por Fabián Repetto, afirman que el éxito de la gestión pública está relacionado con el enfrentamiento a retos en términos de relaciones intergubernamentales e intersectoriales. Para el autor se entiende por coordinación al:

“proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se van construyendo un sistema de reglas de juego formales e informales, a través del cual los actores encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses o ideologías particulares” (Fabián Repetto, 2010)

Sin embargo, la coordinación intergubernamental enfrenta múltiples retos. A nivel organizativo se puede enfrentar con la complejidad de diversos ámbitos y niveles, excesiva diferenciación estructural, así como una sectorialización inadecuada. Así también, pueden existir fracturas y segmentaciones organizacionales, presencia de nuevos actores, predominancia de modelos de gestión de baja interdependencia e interacción, entre otros.

Esta identificación de problemas de coordinación ha llevado a abordar la concepción de la coordinación no como un tema operacional sino como un problema de acción colectiva (Peters, 2013) . Es decir, que no basta un nivel jerárquico de poder, modelos organizacionales o arreglos formales para lograr que exista una coordinación “eficiente”. El autor también realiza una diferencia entre coordinación de recursos, entendida como asignación desde

el gobierno central; y coordinación de actividades, propias del gobierno sub nacional.

La coordinación es distinta dependiendo las fases de política en las que se encuentren, es decir, la coordinación durante la formulación de una política pública, es distinta que la requerida para llevarla a cabo u operacionalizar la decisión gubernamental. Según Fimreite y Laegreid (2005) mientras que el primero se refiere a la coordinación, donde la atención se centra en el acuerdo de objetivos claros y coherentes, este último se refiere a la coordinación administrativa se centra en la elección del medio o procedimiento, o para asegurar que todos se adhieren al procedimiento una vez que el curso ha sido acordado.

Debido a las múltiples perspectivas desde donde se analiza el fenómeno de la coordinación de las políticas públicas es posible concebirlo como un proceso de múltiples dimensiones (político y técnico, participativo y concertado, vertical y horizontal), y de diferentes alcances (macro, meso y micro), que involucra a diferentes actores y sectores, con el fin de articular esfuerzos y crear sinergias que favorecen el logro de objetivos estratégicos (Molina & Licha, 2005).

Por ello, a fin de delimitar el concepto, en la presente investigación se entenderá por coordinación como un proceso político y técnico, que se orienta a la coherencia y articulación, tanto horizontal como vertical, de las

políticas públicas a fin de favorecer el logro de objetivos estratégicos (Garnier, 2000). Lo político implica coordinar para enfrentar las contradicciones, restricciones o resistencias de los actores, tomando caminos de cooperación o negociación; mientras que lo técnico, se refiere a una articulación operativa que obtenga los instrumentos y dispositivos adecuados para la implementación de políticas, programas o proyectos determinados. Siguiendo al autor, la coordinación excede el hecho de evitar duplicidades e ineficiencias en las acciones de las instituciones públicas involucradas en una política pública, sino que también supone integrar las distintas decisiones y acciones de un gobierno dentro de una visión de conjunto y con una perspectiva de largo plazo (Fabián Repetto & Fernandez, 2012).

Principales factores para la coordinación en la gestión pública

Una vez definido el concepto de coordinación dentro del estudio de políticas públicas, queda pendiente operacionalizar ese concepto en factores concretos que se requieran por funcionarios o actores involucrados en la implementación de las políticas públicas. Por ello se pretende realizar un acercamiento a los principales elementos que se ha utilizado en los últimos estudios sobre el tema: las instancias de coordinación, los mecanismos de coordinación y el papel de los sistemas de información.

En primer lugar, se pueden presentar instancias de coordinación. De esta manera, (Serrano, 2003) estudios mencionan que los espacios de coordinación pueden variar según su grado de formalidad. Los informales pueden comprender canales de comunicación interpersonal o reuniones de coordinación que no se encuentren estructurados con un respaldo formal. Por otro lado, en el caso de los formales, el autor menciona tres específicos: la designación de un enlace oficial entre distintas organizaciones o entidades del Estado; así también, la creación de un grupo inter organizacional que puede expresarse como un grupo de trabajo interinstitucional, consejos de gabinete o comité ad hoc. Además, menciona como un mecanismo la creación de una unidad de coordinación que se establece con el fin de coordinar las decisiones y acciones entre las unidades de un sistema organizacional. Esta tiene una estructura más formal que un grupo interinstitucional, por ello, comúnmente tendrá infraestructura propia (oficinas), control sobre recursos financieros y de recursos humanos.

Como segundo punto, se encuentran los mecanismos de coordinación. Mintzberg proponía desde estudios referidos a análisis estructurales y estudios de organizaciones ciertos mecanismos para lograr una coordinación eficiente dentro de un modelo de estructura compleja. Repetto y Fernández (2012), para un análisis de políticas sociales, utilizan como insumo los seis mecanismos de Mintzberg para simplificarlo en tres tipos de mecanismos de coordinación. La adaptación mutua, la cual comprende una proceso de

interacción entre los actores, donde se van a llevar a cabo simples procesos de negociación a fin de determinar las tareas y actividades a realizar por cada uno. Así también, se encuentra la supervisión directa, supone el control por parte de una organización de las actividades que desarrolla otra. Este control se realiza a través del ejercicio de autoridad, mediante órdenes y mediante una estructura jerárquica. Finalmente, la estandarización cumple un papel importante debido a que el contenido del proceso o política queda programado desde un inicio, antes de ponerse en aplicación. Como señalan los autores, este mecanismo permite unificar los criterios de intervención a fin que puedan ser usados de manera oportuna.

Como tercer y último factor de coordinación, podemos mencionar el uso de sistemas de información. Estos sistemas comprenden un conjunto de herramientas, datos estadísticos, metodologías, personal técnico, equipos de comunicaciones que interactúan para manejar la información referente a una política o programa, con el objetivo de facilitar la toma de decisiones.

El presente trabajo, al abordar la implementación de la política anticorrupción a nivel sectorial e institucional pretende analizar la coordinación no como el único factor que determina la eficiencia o no de las medidas en esta materia, sino como un proceso necesario, el mismo que se enfrenta a una serie de complicaciones dependiendo los actores o escenarios en los cuales se desee implementar una decisión pública.

CAPÍTULO II. La lucha contra la corrupción como política pública

2.1 Vaivenes de la política anticorrupción 2000-2010

La política de lucha contra la corrupción en el Perú se intensificó a inicios del año 2001, luego de la década de Alberto Fujimori, en la cual existieron casos mediáticos que permitieron descubrir una compleja red de corrupción que capturó a diversas entidades del gobierno a distintos niveles. Por consecuencia, en los años siguientes, se implementaron diversas estrategias de lucha contra la corrupción y fomento de la transparencia en la función pública.

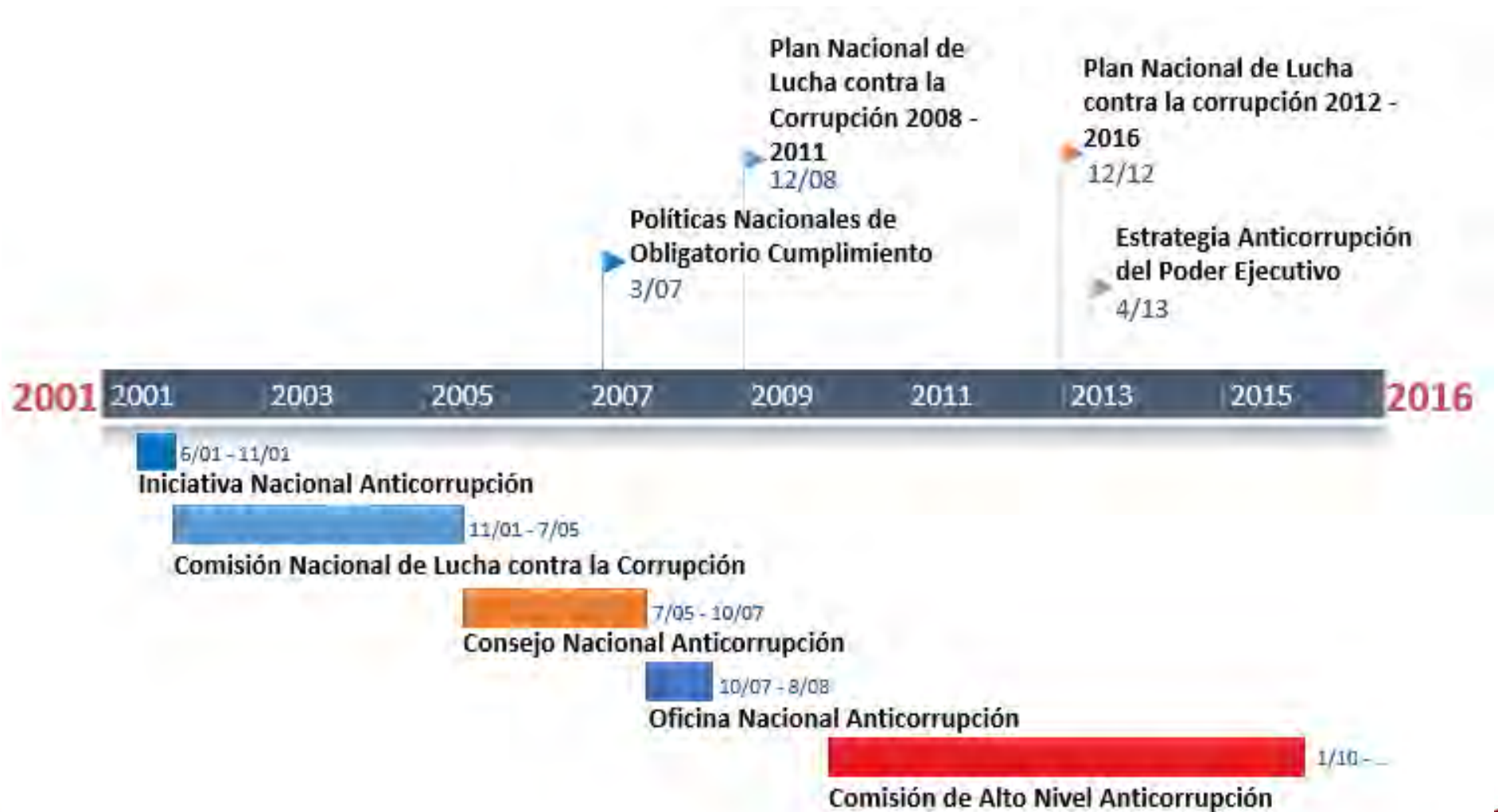
El año 2001, la coyuntura nacional impulsó la implementación del Programa Nacional Anticorrupción y paralelamente se constituye el Grupo de Trabajo “Iniciativa Nacional Anticorrupción”, creado con el objetivo de ejecutar un plan de trabajo para el diagnóstico y diseño de políticas de lucha contra la corrupción. Esta iniciativa constituyó un nuevo modelo para generar espacio en el que diferentes actores, tanto públicos como privados, puedan discutir asuntos relacionados con las bases ética y democráticas que serían las bases del Estado, las cuales fueron muy cuestionadas en la década precedente y se encamine un proceso de construcción de un marco normativo e institucional anticorrupción (RS N° 160-2001-JUS).

En el 2002, la creación de la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y Promoción de la Ética y Transparencia en la Gestión Pública se

convirtió en otro hito en el desarrollo de una política anticorrupción en el país, la cual significó un intento de institucionalizar la lucha contra la corrupción en el país y establecer acciones específicas para su ejecución. Esta comisión se creó a inicios del gobierno de Alejandro Toledo y estuvo conformada por las principales entidades del país, como Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Justicia, Contraloría General de la República, Defensoría del Pueblo, entre otros. Esta comisión formalmente estuvo activo hasta el 2006, sin embargo, en la práctica no poseía un funcionamiento debido a la falta de un funcionario que ejerciera de Presidente (Silva, 2012).

Posteriormente en el 2007 se creó la Oficina Nacional Anticorrupción, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros (Decreto Supremo N° 085-2007-PCM). A través de esta oficina se inició la preparación del primer plan nacional de lucha contra la corrupción, el mismo que tendría un periodo de aplicación desde el 2008 al 2011 y contendría medidas para prevenir, investigar, promover una ética pública, la vigilancia ciudadana y erradicar la corrupción.

Figura 1 Hitos de la política anticorrupción en el Perú 2001 - 2014



Paralelamente a la aplicación del plan anticorrupción 2008-2011, el año 2007, mediante el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM la Presidencia del Consejo de Ministros establece las políticas de obligatorio cumplimiento para todas las entidades del Gobierno Nacional. Este dispositivo consistía en requerir a las instituciones, el planteamiento de metas semestrales objetivas y verificables, con el objetivo de impulsar de manera transversal su promoción y ejecución, en adición a las políticas sectoriales. Así, dentro de las políticas nacionales, la política nacional en materia de lucha contra la corrupción (Política Nacional 11) tiene como propósito definir objetivos prioritarios a fin de asegurar una adecuada gestión pública en esta materia, estableciendo una eficiente lucha contra la corrupción y fomentando la transparencia y ética pública.

Tabla 1 Hitos en el desarrollo de la institucionalidad anticorrupción en el Perú

FECHAS	DISPOSITIVO NORMATIVO	EFEECTO
2001	Resolución Suprema N° 160-2001-JUS	Iniciativa Nacional Anticorrupción y emisión del "Compromiso Ético por el Perú"
2001 - 2005	Decreto Supremo N° 120-2001-PCM	Creación de la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y la promoción de la ética y transparencia en la gestión pública
2006-2007	Decreto Supremo 002-2006-JUS	Creación de la Comisión Nacional Anticorrupción.
2007-2008	Decreto Supremo N° 085-2007-PCM	Creación la Oficina Nacional Anticorrupción
2008	Sin respaldo legal	Emisión del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2008-2011

2010 – actualidad	Decreto Supremo N° 016-2010-PCM	Creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción
2011	D.S. 119-2012-PCM	Emisión del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012 - 2016
2013	Ley N° 29976	Eleva a rango de Ley la norma de creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción

Sin embargo, a pesar de que el tema anticorrupción estuvo en la agenda pública en los distintos gobiernos luego del año 2001 hasta el 2013, existen algunas limitaciones y dificultades que han estado presentes en todo este periodo en ámbito estructural, institucional y operativo. Primero, la acción gubernamental en esta materia presentó serias dificultades a fin de implementar políticas de lucha contra la corrupción constantes y eficientes. Por ejemplo, en el caso de la Oficina Nacional Anticorrupción, hubo muchos cuestionamientos alrededor de sus funciones, ya que algunas de ellas, como la investigación de casos de corrupción, colisionaban con las funciones de otros organismos constitucionalmente autónomos, como el Ministerio Público y el Poder Judicial, por ello sólo tuvo un periodo de nueve meses de funcionamiento.

Segundo, las acciones implementadas que conformaron la política tuvieron inconvenientes dada la complejidad del fenómeno de corrupción y la articulación del mismo desde la gestión pública (Silva, 2012). La mayoría de iniciativas estuvieron coordinadas e implementadas por el poder ejecutivo

excluyendo a los demás poderes y organismos del Estado, lo cual generaba falta de credibilidad en las acciones llevadas a cabo.

Tercero, las iniciativas anticorrupción no contaron en su mayoría con una estrategia o una herramienta de planificación que guiara las acciones a realizar. Según la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se menciona que para una efectiva lucha contra la corrupción los Estados deberán formular, aplicar y mantener en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción a fin de fomentar el respeto al Estado de derecho, la integridad, transparencia y lucha contra la corrupción (ONU, 2003). En el caso del Perú y en países de América Latina, las iniciativas anticorrupción se caracterizaron por ser desarticuladas, sin mecanismos de seguimiento establecidos, significando acciones momentáneas generalmente motivadas por entornos de crisis y escándalos de gran corrupción haciendo un llamado a las autoridades políticas sobre la gravedad del problema y su efecto sobre la gobernabilidad democrática (Peñailillo, 2011). La planificación y seguimiento son necesario en la implementación de políticas anticorrupción, de tal manera que oriente a los actores públicos y privados en su implementación, genere información útil para su seguimiento y permita una actuación más coordinada de los órganos estatales del control político, financiero y administrativo.

2.2 La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción – PCM y los dispositivos de política

Luego que la Oficina Nacional Anticorrupción quedara desactivada en el 2008, en el año 2010 se propuso la creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (Decreto Supremo N° 016-2010-PCM), el cual significó un mecanismo de articulación y coordinación de acciones y política de corto, mediano y largo plazo en materia de prevención y combate de la corrupción en el Perú. La CAN Anticorrupción posee funciones de planificación, coordinación y seguimiento de la política anticorrupción en el país. Dicha institución representa un espacio de coordinación que está conformado por el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, los organismos autónomos, representantes de los gobiernos subnacionales, los principales gremios empresariales e instituciones de la sociedad civil. Siguiendo a

Uno de los principales avances realizados por la CAN en comparación con las iniciativas anteriores fue, en el año 2011, la emisión del Plan Nacional de Lucha contra la corrupción para el periodo 2012–2016. Este instrumento fue construido en base a la información recopilada en el Plan del periodo 2008-2011 y a la participación de expertos en materia anticorrupción, así como representantes del estado, la sociedad civil y el sector privado. Asimismo, según el reglamento de la CAN, esta institución es la encargada de la supervisión y seguimiento al cumplimiento del Plan, así como su actualización cada cuatro años.

El Plan Nacional de Lucha contra la corrupción, es un instrumento que parte de la concepción operativa de la corrupción que facilite el reconocimiento del fenómeno, así como las iniciativas de prevención, sanción y planificación para su tratamiento desde la gestión pública. Por ello, se ha considerado la corrupción como:

“el uso indebido del poder para la obtención de un beneficio irregular, de carácter económico o no económico, a través de la violación de un deber de cumplimiento, en desmedro de la legitimidad de la autoridad y de los derechos fundamentales de la persona”.(CAN, 2011)

Respecto al ámbito de aplicación del plan, este se debe implementar en el conjunto de entidades públicas que componen el Poder Ejecutivo y los organismos constitucionalmente autónomos, así como los gobiernos regionales y locales que estructuran la administración pública del país. Un factor relevante en el caso del Plan es que posee respaldo político, administrativo y legal (debido a que fue aprobado por D.S. 119-2012-PCM). Esto significa que se puede asegurar su cumplimiento dentro de la planificación estratégica y presupuestal de las entidades públicas que lo implementan.

El principal objetivo del Plan es alcanzar la constitución de un Estado transparente que promueve la probidad en el actuar público y privado; y garantice la prevención, investigación, control y sanción efectiva de la corrupción en todos los niveles (CAN, 2011). El plan está estructurado en

cinco objetivos principales que corresponden a los principales pilares de la lucha contra la corrupción. A su vez, estos objetivos se encuentran desagregados en 19 estrategias específicas y 55 acciones.

¿Cuáles son los objetivos específicos? El primer objetivo plantea conseguir una adecuada articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción. Segundo, lograr un sistema preventivo eficaz. Tercero, optimizar la investigación y la sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y penal. Cuarto, promover y articular la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción. Y por último, lograr un adecuado posicionamiento del Perú en los espacios internacionales de lucha contra la corrupción.

El Plan Nacional de Lucha contra la corrupción 2012-2016 está construido sobre una matriz de objetivos, estrategias y acciones generales. Su enfoque general y abierto de líneas matrices requiere del desarrollo posterior de planes institucionales que lleven a terreno operativo los objetivos planteados (CAN, 2011).

2.3 Los planes institucionales anticorrupción

Las iniciativas anticorrupción han generado un flujo de cambios y reformas al marco normativo nacional en América Latina. Como hemos analizado, la mayoría ha concentrado esfuerzos en la adecuación del marco jurídico en

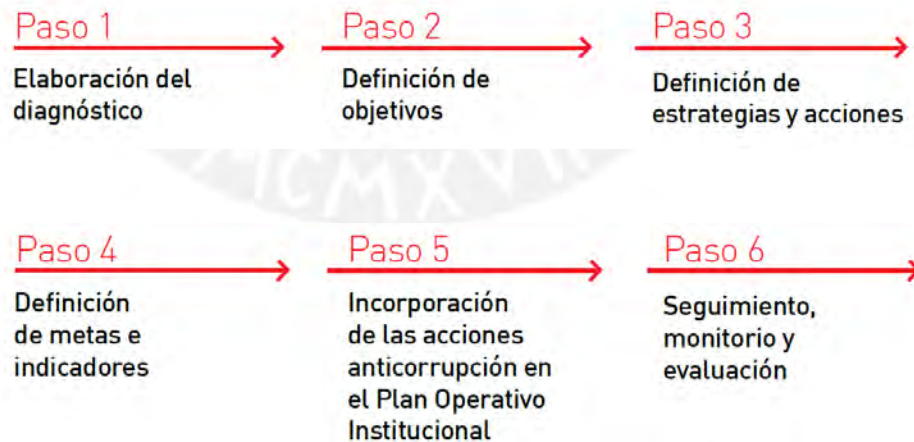
materia de normas de prevención de conflictos de intereses, contrataciones o adquisiciones públicas, práctica y protección de denuncias sobre corrupción, acceso a la información y participación ciudadana. Estas adecuaciones han respondido, mayormente a las exigencias de instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción como han sido la UNCAC y el MESICIC.

Sin embargo, si bien en el caso peruano existe el PNA 2012-2016 como principal documento que guía la política anticorrupción, al momento de iniciar su implementación es necesario repartir las responsabilidades entre diversos organismos. Según Hussmann (2007), con frecuencia los ministerios tienen la obligación de desarrollar e implementar un plan de acción propio. Así, las políticas públicas anticorrupción deben implicar la asignación de recursos y la capacidad burocrática de cada uno de las instituciones públicas para sostener el desarrollo técnico y operativo de cada iniciativa (Peñailillo, 2011).

El PNLC 2012-2016 incorpora como una de las acciones para fortalecer a las entidades que luchan contra la corrupción, la implementación de estrategias anticorrupción al interior de las entidades públicas. En la misma línea, la Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo, figura como una de las acciones operativas, la necesidad de elaborar planes sectoriales anticorrupción en las entidades del Poder Ejecutivo que contengan medidas de sanción y prevención de la corrupción, partiendo de identificación de los procesos con mayor vulnerabilidad dentro de la institución.

Los planes anticorrupción son herramientas que facilitan la implementación de acciones preventivas y de sanción contenida en el Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción. La elaboración de un plan institucional anticorrupción implica como primer paso la elaboración de un diagnóstico de la problemática interna de la entidad, el mismo que servirá de base para la determinación de los objetivos que guíen la política interna, así como las estrategias y acciones objetivas a ejecutar (CAN, 2014). Luego, según las capacidades administrativas e institucionales de las entidades públicas se determinan metas específicas y se establecen indicadores para realizar el seguimiento y evaluación en periodos semestrales.

Figura 2 Secuencia para la elaboración del Plan Institucional



Fuente: (CAN, 2014)

Es importante resaltar, que en este segundo punto, las acciones anticorrupción que figuren en los planes institucionales deben incorporarse en los planes operativos institucionales (POI), los cuales son los principales instrumentos de planificación de las entidades del Estado. Según la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico (CEPLAN, 2014), el POI es el documento elaborado por las instituciones de la administración pública que desagrega las acciones estratégicas en el corto plazo, que definen actividades que se llevarán a cabo en el periodo de un año para el logro de los objetivos previstos en el Plan Estratégico Institucional. Con la incorporación de las acciones anticorrupción en los planes operativos es posible asegurar los recursos humanos y presupuestales para su ejecución, así como el seguimiento, evaluación y monitoreo.

Tabla 2 Planes institucionales anticorrupción a nivel ministerial

N°	MINISTERIOS	PLAN ANTICORRUPCIÓN VIGENTE	OFICINA ENCARGADA DE LA IMPLEMENTACIÓN
1	Agricultura	Plan Sectorial de Lucha contra la Corrupción del Ministerio de Agricultura y Riego período 2014-2016	Comisión Sectorial adscrita al Despacho Ministerial
2	Ambiente	Plan de lucha contra la corrupción del ministerio del ambiente y sus organismos adscritos 2015 - 2016	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
3	Comercio Exterior y Turismo	Plan anticorrupción del ministerio de comercio exterior y turismo	

4	Cultura		Plan Institucional Anticorrupción 2015 2016	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
5	Defensa		-	-
6	Desarrollo Inclusión Social	e	Plan Sectorial Anticorrupción 2015	Oficina General de Planificación, Inversiones y Presupuesto
7	Economía Finanzas	y	Plan Sectorial Anticorrupción 2015 del Sector Economía y Finanzas	Oficina General de Planificación, Inversiones y Presupuesto
8	Educación		Plan Institucional Anticorrupción 2015 2016	Oficina General de Ética Pública y Transparencia
9	Energía y Minas		Plan Sectorial de Lucha contra la Corrupción 2014 - 2016	Oficina General de Planificación y Presupuesto
10	Interior		Plan de Lucha Contra la Corrupción en el Sector Interior 2014-2016	Gabinete de Asesores
11	Justicia y Derechos Humanos		Plan anticorrupción del ministerio de justicia y derechos humanos 2013 – 2016	No especifica
12	Mujer Poblaciones Vulnerables	y	Plan Anticorrupción 2015 – 2016 Sector Mujer y Poblaciones Vulnerables	
13	Producción		-	-
14	Relaciones Exteriores		-	-
15	Salud		Plan para la Promoción de la Ética, Transparencia y Lucha contra la Corrupción en el Ministerio de Salud 2015-2016	Defensoría de la Salud y Transparencia
16	Trabajo Promoción Empleo	y del	Plan Anticorrupción para el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2013-2014	Secretaría General
17	Transporte Comunicaciones	y		-
18	Vivienda			Comité Sectorial de Evaluación y Monitoreo Anticorrupción

2.4 El MEF y la estrategia sectorial

Luego de la promulgación del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016, se inició un proceso de formulación del Plan Sectorial Anticorrupción el cual incluye la programación de actividades que desarrollaran los organismos y empresas del sector economía durante el año 2013, así como las metas anuales en cada ámbito. Las acciones programadas están enmarcadas en 3 objetivos propuestas por la CAN Anticorrupción en el PNLCC:

1. Articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción.
2. Prevención eficaz de la corrupción.
3. Contribución a la investigación y sanción oportuna de la corrupción.

Respecto a cada objetivo, se adoptaron estrategias sectoriales definidas en el PNLCC que podrían ser adaptadas al sector. Así en el primer objetivo, se estableció la necesidad de fortalecer los mecanismos que permitan un mayor intercambio de información y coordinación internacional. Respecto a lograr una prevención eficaz de la corrupción, las estrategias comprenderían: acciones orientadas en reducir los riesgos de corrupción, desarrollo e implementación del sistema de control interno, así como el fomento de la ética pública, transparencia y acceso a la información y la optimización del proceso de contrataciones y adquisiciones. Finalmente, respecto a la

contribución a la investigación y sanción oportuna se lograría a través del fortalecimiento de un marco normativo regulatorio y de los procesos de aplicación de sanción de la corrupción.

Tabla 3 Objetivos y estrategias del plan anticorrupción del Sector Economía

Objetivos Sectoriales	Estrategias Sectoriales
Articulación y Coordinación Interinstitucional para la lucha contra la corrupción	Fortalecer mecanismos que permitan un mayor intercambio de información y coordinación interinstitucional
Prevención eficaz de la corrupción	Fortalecer las acciones orientadas a la reducción de los riesgos de corrupción
	Fortalecer el Sistema de Control Interno de las entidades del Sector
	Implementar y fortalecer los mecanismos que garanticen la integridad pública, así como los controles que aseguren su efectividad
	Asegurar la transparencia y acceso a la información
	Garantizar el enfoque de probidad e idoneidad en el sistema de recursos humanos
Contribuir a la investigación y sanción oportuna de casos de corrupción	Reforzar y mejorar los procesos de contrataciones
	Asegurar un marco normativo que permita luchar de manera frontal contra la corrupción
	Fortalecer los procedimientos para la aplicación oportuna de normas que sancionan la corrupción.

Elaboración Propia

Fuente: (MEF, 2013b)

Los objetivos y las estrategias sectoriales deberían articularse con acciones y metas concretas para cada organismo adscrito al MEF. En esa línea, en septiembre del año 2013, la Oficina General de Planificación, Inversiones y Presupuesto aprobó mediante Resolución Directoral N° 376-2013-EF/43.01 el “Instructivo para la Formulación y Evaluación del Plan Sectorial”. Dicho instrumento se habría elaborado con el objetivo de establecer los procedimientos para la formulación y evaluación de los planes operativos en materia anticorrupción, el mismo que sería aplicado por el MEF, así como por todos los organismos públicos adscritos.

Estas entidades fueron: el Banco de la Nación, la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN), la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), el Organismo Superior de las Contrataciones del Estado (OSCE) y la Oficina de Normalización Previsional (ONP). Cabe mencionar que el MEF es el sector que implementó en menor tiempo sus instrumentos de política anticorrupción.

Tabla 4 Planes institucionales anticorrupción en el sector economía y finanzas

ORGANISMO PÚBLICO	DISPOSITIVO NORMATIVO	Fecha
Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE)	Resolución de Dirección Ejecutiva N° 007-2013/DE-FONAFE	25/03/2013
Banco de la Nación BN	Acuerdo de Sesión de	15/05/2013

	Directorio N° 1953	
Agencia de Promoción de la Inversión Privada – PROINVERSIÓN	Resolución de la Dirección Ejecutiva N° 118-	05/08/2013
Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT	Resolución de Superintendencia N° 131-2013-SUNAT	18/04/2013
Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado OSCE	Resolución N° 138-2013-OSCE/PRE	18/04/2013
Oficina de Normalización Previsional ONP	Resolución Jefatural N° 022-2013-Jefatura/ONP	16/04/2013
Superintendencia de Mercado de Valores	Resolución de Superintendencia N° 043-SMV/02	02/04/2015

Fuente: (MEF, 2013a)

Los planes de acción serían implementados y monitoreados en cooperación con los funcionarios del área de planeamiento del MEF. Así también, la CAN Anticorrupción brindó asesoría constante durante todo el proceso.

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto fue la encargada de realizar seguimiento a la implementación del Plan Sectorial y llevar a cabo los procesos de evaluación. Es el ministerio que mayor cantidad de informes de seguimiento ha realizado, los mismos que han sido difundidos en la página web institucional. Dichos informes han sido emitidos de forma semestral desde el año 2013 hasta la actualidad.

Algunas de las principales acciones implementadas por las entidades fueron las siguientes:

Tabla 5 Acciones implementadas por el sector economía y finanzas

Objetivos Sectoriales	Acciones
Articulación y Coordinación Interinstitucional para la lucha contra la corrupción	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener convenios de cooperación interinstitucional con organismos públicos involucrados en la materia a fin de verificar esfuerzos en el cruce de información: Poder Judicial, Indecopi.
Prevención eficaz de la corrupción	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer e implementar el Sistema de Control Interno • Campañas internas de difusión, sensibilización y capacitación del código de ética pública. • Profundización y simplificación de procesos de trámites administrativos. • Actualización y publicación de la información del Portal de Transparencia Estándar de acuerdo a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública • Revisión y actualización de los instrumentos de planificación y de gestión • Bases de datos con información de trabajadores y ex trabajadores sancionados (OSCE)
Contribuir a la investigación y sanción oportuna de casos de corrupción	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de la normativa vigente sobre deberes, prohibiciones, incompatibilidades, procedimientos y sanciones. • Reportar el estado de las investigaciones y procesos por infracciones administrativas vinculadas a actos de corrupción. • Difusión de las sanciones por actos de corrupción a funcionarios. Implementación

	<p>del REPRAC.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de Directiva para la gestión y atención de denuncias por presuntos actos de corrupción.
--	--

Fuente: (MEF, 2013a)

En el marco de la implementación del Plan, en el 2013, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado OSCE firmó un convenio marco de cooperación con el Poder Judicial para lograr mayor eficiencia en las labores de fiscalización y posterior judicialización de los casos en cuestión. Así también, permitiría un mayor intercambio de información y orientación de sus temas en competencia. Para la implementación del convenio en cada entidad se nombró a un coordinar quien sería encargado de formular y desarrollar la ejecución de acciones y el establecimientos de convenios específicos.

Por otro lado, en el mismo año, el OSCE suscribió un convenio de cooperación con el INDECOPI, el mismo que tuvo como objetivo promover el intercambio fluido de información, respecto a la cooperación en las acciones de estudio y monitoreo de los procesos de contratación convocados por el Estado. Así también, se enfatizaba en acciones de prevención, como el diseño de materiales y guías para disuadir a los proveedores a caer en casos de colusión.

CAPÍTULO III. SUNAT y la lucha contra la corrupción

3.1 Gran corrupción y pequeña corrupción en SUNAT

El Ministerio de Economía y Finanzas es el organismo del Poder ejecutivo encargado de la planificación, dirección y control de los asuntos relativos al presupuesto, tesorería, endeudamiento y política económica del gobierno. Para la presente investigación se decidió elegir el caso del MEF por su condición particular frente a otros ministerios.

En recientes estudios, el Ministerio de Economía es considerado como el sector que se ubica por encima del resto del Estado. Los factores que son considerados en tal evaluación son dos principalmente. Primero, poseer una plana de personal con mayores capacidades técnicas y mejor capacitada que otras instituciones. Segundo, si bien en los años 80 se evidenció una clara influencia de intereses políticos particulares, específicamente el gobierno de Alan García, a partir del 90 y más aún en los 2000 se puede afirmar que ha gozado de cierta independencia de control político. (Dargent, 2008)

Así también, se pueden evidenciar otras características que hacen del MEF un caso particular de estudio. Primero, que presenta cierta continuidad en el personal que posee la institución y también, que las políticas del sector no varían substancialmente con los cambios de gobierno. El estudio menciona que dicho sector ha demostrado la independencia técnica mediante la formulación, impulso e implementación de políticas públicas de reforma, los

cuales fueron impulsados desde el ministerio a pesar que no eran priorizados por otros sectores políticos. Ejemplos de estas políticas son la reforma de la Ley N° 20530 de pensiones, la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP o la implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera SIAF (2008).

Sin embargo, a pesar de los niveles de profesionalización que puede alcanzar el Sector Economía aún puede presentar problemas para la implementación de políticas públicas complejas como en el caso de las anticorrupción. Entender estos problemas que puedan presentarse en las “*islas de eficiencia*” como el MEF, nos puede brindar mayores luces para definir los retos de la coordinación gubernamental en otros sectores o instituciones del Estado. Dentro de dicho sector, la SUNAT es una de las principales instituciones que ha estado envuelta en discusiones sobre incidencias de casos de corrupción en su funcionamiento desde los años 90.

Para poder realizar un acercamiento a la problemática de la corrupción en SUNAT será necesario distinguir entre las distintas modalidades en que se presenta este fenómeno dentro de la administración pública. La corrupción es un fenómeno complejo que puede implicar distintos escenarios, actores y características de las prácticas en su funcionamiento. Según un documento elaborado por Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2004), existen formas específicas de entender la corrupción dentro de las cuales se distingue la gran corrupción de la pequeña corrupción:

La gran corrupción es una expresión usada para describir la corrupción que invade las más altas esferas del gobierno, generando abusos de poder, erosión del Estado de Derecho, inestabilidad económica y desconfianza en la institucionalidad del gobierno. Algunas veces se apela a este tipo de corrupción como “captura del estado”, lo que implica que intereses externos distorsionan ilegalmente el funcionamiento de los altos niveles del sistema político hacia sus fines privados.

La pequeña corrupción, algunas veces descrita como corrupción administrativa, implica el intercambio de pequeñas sumas de dinero a cambio de pequeños favores. Estos, sin embargo, pueden acarrear considerables pérdidas para el Estado (UNODC, 2004).

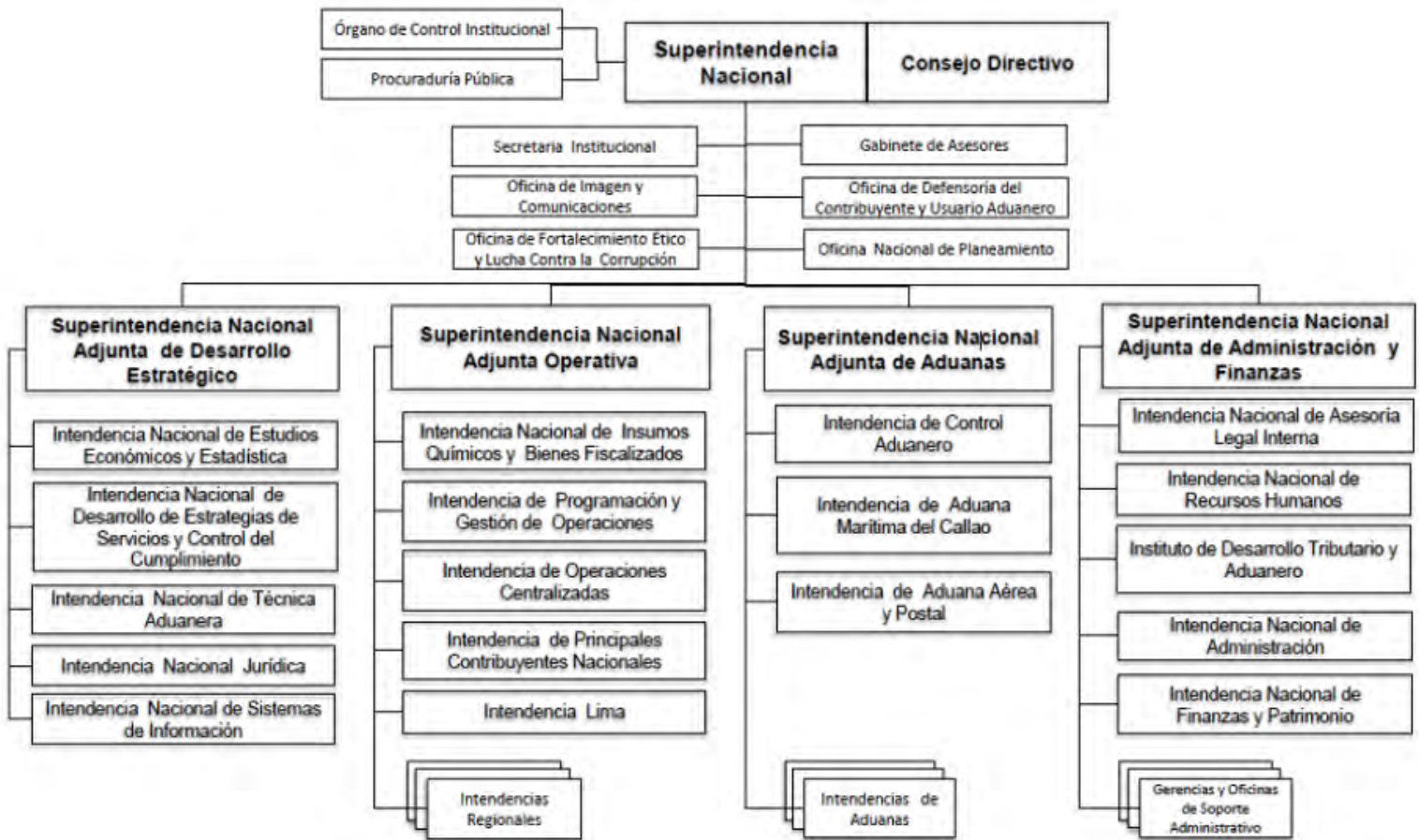
En otras palabras, la diferencia entre estos dos tipos de corrupción, no residen sólo en la cantidad de dinero que interviene en dichas transacciones, sino en los actores que están involucrados (Mujica y Zevallos 2016). Mientras en la gran corrupción implican actores del centro de tomas de decisiones del gobierno central, la pequeña corrupción involucra al personal administrativo y funcionarios de mediano y bajo rango de las entidades del Estado.

De esta manera, existen estudios (Durand, 2012) que sostienen que durante la década del gobierno de Fujimori, dicha institución fue utilizada para canalizar favores económicos y estuvo subordinada, en términos del autor “capturada”, por el Ministerio de Economía y Finanzas y la influencias del poder ejecutivo.

La elección de grandes empresarios como cabeza principal del MEF desde el 90 hasta 2000 (Juan Carlos Hurtado Miller, Carlos Boloña, Jorge Camet, Víctor Joy Way y Efraín Goldenberg), trajo una serie de cuestionamientos y estrategias para utilizar la SUNAT como fondo rentista. Así también, existen casos de gran corrupción relacionados con irregulares exoneraciones

tributarias sectoriales otorgadas por el MEF para bajar o eliminar pagos de impuesto a la renta.

Figura 3 Organigrama SUNAT



Por otro lado, SUNAT al ser la entidad rectora de la recaudación de impuestos, y administración de aduanas del país, es vulnerable a la consolidación de redes de corrupción dentro de sus procesos cotidianos de regulación y control. De esta forma, existen informes que analizan el impacto

de la corrupción por ejemplo en el control aduanero en límites fronterizos, facilitando la incidencia de delitos aduaneros, como el contrabando, la defraudación de rentas, el tráfico de mercancías restringidas (Bardales, 2010). En la actualidad, SUNAT está compuesta por 531 unidades operativas a nivel nacional y con más de 12 000 funcionarios públicos en diversas partes del país (Ver Figura 3).

Se puede afirmar que desde el 2000, desde el gobierno de Valentín Paniagua, se iniciaron una serie de medidas que buscaron controlar la influencia política dentro de la SUNAT, y eliminar las rentas de la corrupción consolidadas en la década fujimorista (2012). Con la elección de Arias, como superintendente, se reinició un proceso de institucionalización y refuerzo de la capacidad recaudadora de la entidad, así como procesos de evaluación y auditorías técnicas.

3.2 Problemas operativos de la detección de actos de corrupción: El Órgano de Control Institucional y la Procuraduría Pública

De acuerdo a la normativa vigente, dentro de una entidad pública, existen dos órganos específicos que intervienen directamente en la prevención, control y sanción de los hechos de corrupción.

En primer lugar, se encuentra el Órgano de Control Institucional (OCI), el cual forma parte del Sistema Nacional de Control¹, cuyo ente rector es la Contraloría General de la República (según el artículo 82° de la Constitución Política). El OCI es el órgano encargado de ejecutar el Control Gubernamental dentro de toda entidad estatal, sean de carácter nacional, sectorial, regional o local, de acuerdo al artículo N° 3 de la Ley N° 27785 (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República), y las disposiciones normativas dadas por la Contraloría. Según especifica en la norma citada:

El OCI constituye la unidad especializada responsable de llevar a cabo el control gubernamental en la entidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6°, 7° y 8° de la Ley, con la finalidad de promover la correcta y transparente gestión de los recursos y bienes de la entidad, cautelando la legalidad y eficiencia de sus actos y operaciones, así como el logro de sus resultados, mediante la ejecución de labores de control. (Congreso, 2002)

¹ De acuerdo a la Ley N° 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

El control interno comprende la realización de acciones de supervisión con la finalidad que la gestión de recursos, bienes y operaciones se realice de forma eficiente. De acuerdo a la normativa, existen tres tipos de control que se puede implementar dentro de la entidad: control preventivo, simultáneo y posterior. Dentro de las funciones asignadas al OCI se encuentra desarrollar acciones de control simultáneo, las cuales implican presenciar las actividades que realice la entidad tales como un proceso de contratación o licitación; y por otro lado acciones de control posterior, las cuales son aquellas que se realizan luego de realizada la actividad.

Figura 4 Modalidad de Ejercicio de Control Interno del OCI



Fuente: Resolución de Contraloría N°273-2014-CG

Las acciones de control llevadas a cabo por el OCI están enmarcadas en el Plan Nacional de Control y en los dispositivos aprobados para cada entidad de acuerdo a su programación de actividades como el plan operativo

institucional (POI). Entre las principales modalidades que realiza el OCI² se encuentran: por un lado, las visitas de control, las cuales implica la supervisión por parte de un auditor a fin de asegurar que la normativa interna de la entidad se cumpla adecuadamente; por otro lado, las auditorías de cumplimiento, que es la revisión posterior para asegurar el cumplimiento de todos los procedimientos (por ejemplo durante los procesos de contratación o adquisición)

Luego de la acción de control realizada, si se determinan responsabilidades administrativas³ la Contraloría General de la República deberá adoptar acciones para la determinación de responsabilidad y la imposición de la sanción respectiva, según las facultades otorgadas por ley⁴. Por otro lado, si se determinan indicios razonables de responsabilidad civil⁵ o penal⁶, el jefe del Órgano de auditoría interna comunicará sobre las responsabilidades simultáneamente al procurador público para que este realice las funciones competentes.

² De acuerdo a la Resolución de Contraloría N°273-2014-CG “Normas Generales de Control Gubernamental”.

³ Es aquella en la incurren los servidores y funcionarios por haber contravenido el ordenamiento jurídico administrativo y la normas internas de la entidad a la que pertenecen, se encuentre vigente o extendido el vínculo laboral, durante el desarrollo de la acción de control. Así también aquellos funcionarios que desarrollaron una gestión ineficiente.

⁴ La Contraloría General de la República y el Tribunal Superior de Responsabilidad administrativas ejercen la potestad sancionadora conferida por la Ley N° 29622, ley que modificó la Ley N° 27785 – Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría.

⁵ Aquellos funcionarios que por su acción u omisión en el ejercicio de sus funciones hayan ocasionado un daño económico a su entidad o al Estado, incumpliendo sus funciones.

⁶ Aquella en la que incurren los servicios o funcionarios que en ejercicio de sus funciones han efectuado un acto u omisión tipificado como delito.

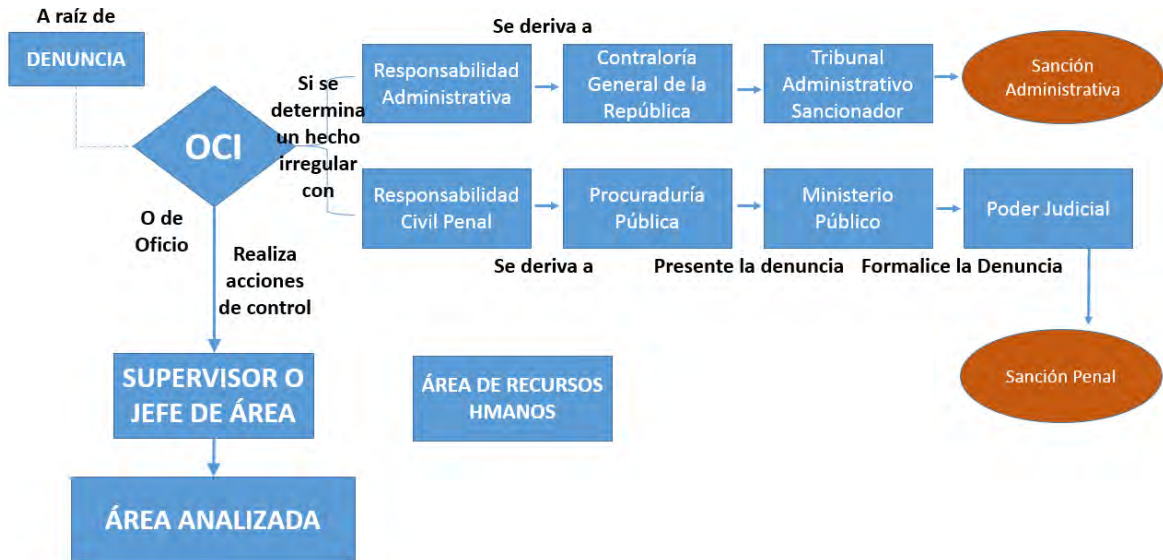
Sobre este último punto, se puede identificar a la Procuraduría Pública como el segundo actor protagonista del control gubernamental en una entidad pública. La procuraduría es el órgano encargado de la representación y defensa jurídica de los derechos e intereses del Estado. Al igual que el caso de los órganos de control institucional, depende administrativamente de la entidad, en este caso SUNAT, y funcionalmente, del Consejo de Defensa Jurídica del Estado. Según el artículo 27 del Reglamento de Organización y Funciones de SUNAT, se especifica como función principal de la Procuraduría:

Representar al Estado y defender los derechos e intereses de la SUNAT ante los órganos jurisdiccionales y administrativos, así como ante el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público, la Policía Nacional, el Tribunal Arbitral, el Centro de Conciliación y otros de similar naturaleza en los que el Estado es parte, comprendiendo todas las actuaciones en materia procesal, arbitral y de carácter sustantivo que permite la ley.

Como se mencionó anteriormente, si se ha determinado responsabilidades penales la oficina encargada de viabilizar y encaminar dicho caso es la Procuraduría Pública. Esta oficina realiza una investigación sobre el caso reportado por la OCI (generalmente) y si se halla evidencias se presentan formalmente el expediente al Ministerio Público⁷. Luego, en dicha institución se realiza una investigación para formalizar el caso ante el Poder Judicial, de acuerdo al proceso de investigación penal de la corrupción.

⁷ Esto pues, según el Nuevo Código Procesal Penal, el Ministerio Público se encuentra encargado de la investigación preparatoria para los delitos contra la administración pública, de acuerdo a la ley N° 29574

Figura 5 Modelo de investigación de actos de corrupción OCI y Procuraduría



De acuerdo a lo mencionado anteriormente, el marco normativo del control gubernamental establece al Órgano de Control Institucional como principal actor de la lucha contra la corrupción al interior de la entidad. Sin embargo, de acuerdo a las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, se ha podido identificar ciertos problemas operativos.

Primero, el tiempo de duración del proceso. Como se indicó el proceso inicia con la investigación, sea de oficio u originado por una denuncia, realizada por el OCI. Sin embargo, hasta que dicha investigación pase por las todas las fases del proceso es posible que no llegue a una sanción efectiva del acto de corrupción identificado. En esta línea, se ha recogido el siguiente testimonio:

“Los informes que elaboran los OCI están sujetos al control de calidad, de la Contraloría General de la República, la cual tiene la facultad de aprobar o disponer su reformulación el informe de cumplimiento de cualquier tipo de auditoría. Desde hace unos años, la Contraloría adopta una función sancionadora, por lo que antes de pasarle el expediente al procurador la Contraloría tiene que dar el visto bueno”

“Se ha tenido casos donde se determina responsabilidad administrativa y no se sanciona, pues al haberse demorado el proceso 6 o 7 meses, el trabajador puede apelar al principio de inmediatez.” (Funcionario OFELCCOR)

Segundo, en general las funciones de supervisión del OCI se restringen a verificar que los procedimientos de compras y adquisiciones públicas se desarrollen de acuerdo a ley, no profundizando la fiscalización en las labores cotidianas de la entidad. Es decir, aquellas que implican contacto entre los funcionarios públicos y la ciudadanía y en las que se pueden presentar prácticas que no necesariamente están tipificadas como delitos de corrupción (ámbito penal) o faltas administrativas (ámbito administrativo).

Figura 6 Delitos de Corrupción y Faltas Administrativas

Delitos de Corrupción	Faltas Administrativas
<ul style="list-style-type: none">• Cohecho• Peculado• Malversación de Fondos• Tráfico de Influencias• Enriquecimiento ilícito• Concusión• Negociación incompatible	<ul style="list-style-type: none">• Recibir doble remuneración del Estado.• Nepotismo• Ventaja indebida• Conflicto de Intereses• Incumplimiento del deber de imparcialidad.• Incumplimiento del deber de cautelar los bienes del Estado.

Tercero, existe el riesgo que el proceso se frustre. Durante la investigación judicial, en el Ministerio Público y de ser el caso en el Poder Judicial, debido al amplio periodo de duración del proceso existen potenciales riesgos que no se llegue a una sanción efectiva.

“Cuando no solo se determina responsabilidad administrativa sino también se determina responsabilidad penal actúa el Ministerio Público. Ahí viene otro problema... En la práctica la formalización de una denuncia ante el Poder Judicial se demora dos o tres años. Además existe la posibilidad que el fiscal sea corrupto, mal preparado, o simplemente ineficiente y las gestiones realizadas hasta el momento simplemente no lleguen a nada.”

“Si se llega a la etapa del Poder Judicial puede tomar 3 o 4 años en dictar sentencia de encontrar hallazgos suficientes. Nuevamente, se puede dar el caso en que exista un juez que haga que el caso y todo el procedimiento logrado no otorguen una resolución” (Funcionario OFELCCOR)

Sobre este punto hay evidencias de funcionarios de la institución que tras haber sido denunciados por corrupción y separados de la institución, posteriormente fueron restituidos por medidas cautelares y resoluciones del Poder Judicial (Comercio, 2009). Esto debido a que durante el proceso no se llevó a cabo una adecuada presentación de la evidencia y ciertas características formales del proceso de investigación penal que terminaron en un fallo cuestionable del Poder Judicial.

3.3 La Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la Corrupción (OFELCCOR) en SUNAT

3.3.1 Estrategias de la OFELCCOR

Luego de la publicación del PNLCC el año 2011, se inició un proceso de articulación entre las actividades de control que se llevaban a cabo como parte de las actividades del OCI y dicho instrumento de planificación.

En el caso de la SUNAT, se encaminaron reformas a fin de implementar adecuadamente el plan sectorial. Así, desde el año 2012, se constituyó el Grupo de Trabajo Multisectorial de Coordinación para el Combate contra la Corrupción y el Crimen Organizado (RS N° 029-2012/SUNAT) conformado por representantes de la Gerencia de Fiscalización Selectiva y Antifraude de la Intendencia Nacional de Cumplimiento Tributario y de la División Penal de la Gerencia Procesal y Administrativa de la Intendencia Nacional Jurídica. Dicho grupo sería la primera iniciativa para la implementación del plan sectorial en la institución.

Posteriormente, en el año 2013 se creó la Oficina de Ética y Fortalecimiento de la Lucha contra la corrupción, OFELCCOR, cuyo objetivo fue fortalecer e institucionalizar la política anticorrupción en la entidad. Actualmente la oficina, según el organigrama de la SUNAT, depende directamente de la Superintendencia, al igual que otras áreas como Secretaría General y cuenta con 13 funcionarios designados.

Para comprender la evaluación de las medidas anticorrupción en SUNAT y el funcionamiento de dicha área es necesario mencionar que su funcionamiento no inició netamente con el plan sino que se articularon con otro conjunto de actividades que realizaba el Órgano de Control Institucional de SUNAT. Lo mencionado se puede explicar en el siguiente testimonio:

“Nuestra llegada al plan fue a la inversa. Nosotros analizábamos casos que se detectaban en la Oficina de Control Interno, los casos que estaban judicializados y de ahí partíamos con análisis de casos para determinar aquellas situaciones que facilitaban la incidencia de casos de corrupción (...)” (Ex funcionario SUNAT)

A partir del año 2012 la OFELCCOR ha tenido como uno de sus principales funciones la implementación del plan sectorial formulado por el MEF y a su vez la formulación del plan institucional de SUNAT, el cual comprende una serie de actividades y acciones a ejecutar durante un periodo anual.

El plan institucional de SUNAT⁸, si bien ha variado desde su emisión en el año 2011, se divide en tres grandes tipos de acciones según su objetivo. Primero, los que están dirigidos a realizar una sensibilización sobre temas vinculados a ética en la función pública en la institución, en el cual figuran actividades como realizar eventos de difusión sobre temas de ética, realizar encuestas externas e internas sobre percepción de la corrupción y realizar campañas internas para difundir los logros y avances en la implementación del plan institucional.

⁸ Cabe destacar que el Plan Institucional de SUNAT del año 2012 fue reconocido como “Buena Práctica Anticorrupción” por la Presidencia del Consejo de Ministros.

Figura 7 Estrategias del Plan Institucional Anticorrupción de SUNAT



Fuente: OFELCCOR

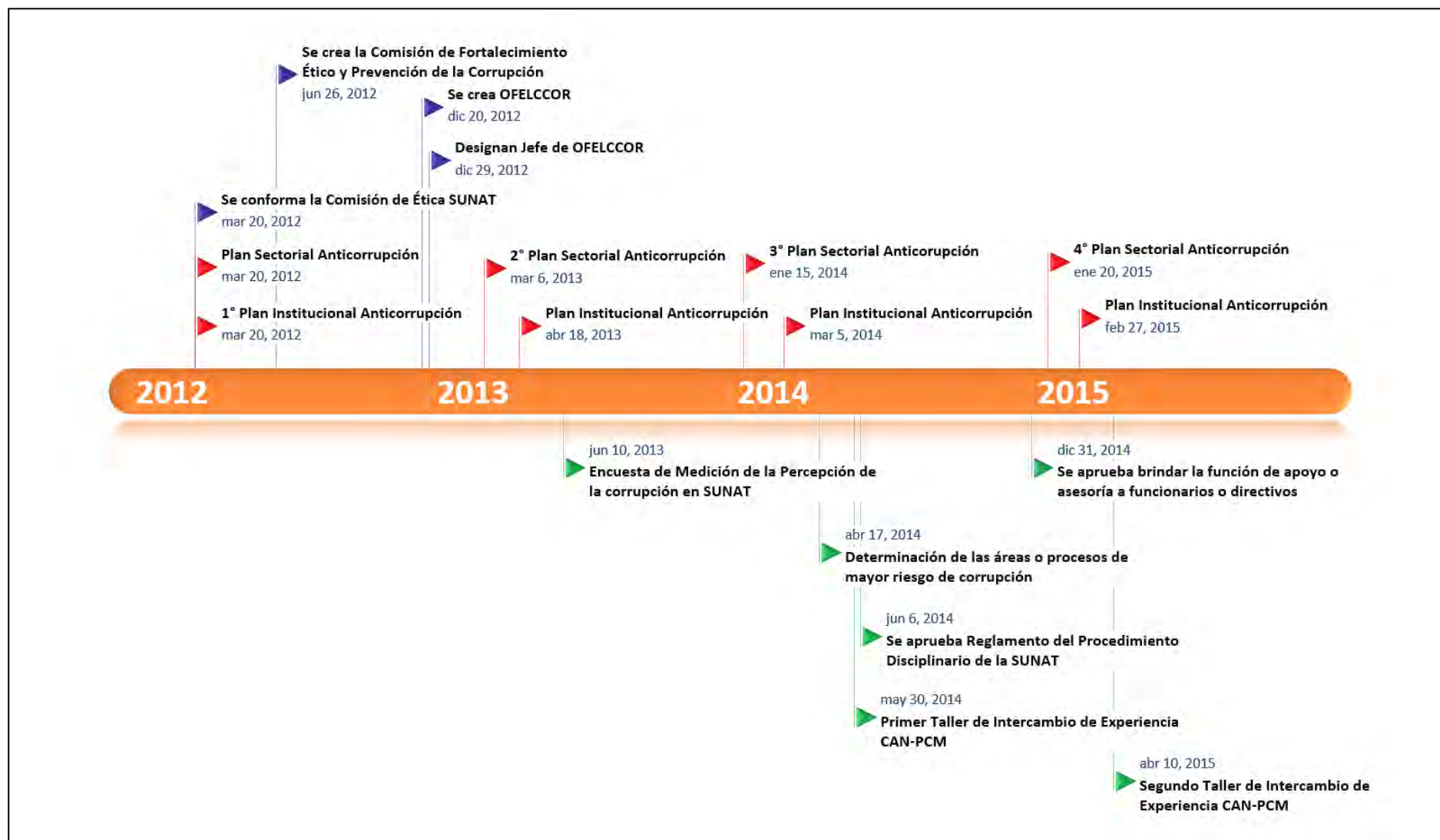
Segundo, las actividades relacionadas con prevención de la corrupción. Entre las más importantes figuran la ejecución de visitas inopinadas a las diversas áreas de la entidad, y que previamente han sido identificadas como áreas vulnerables a riesgos de corrupción; y realizar evaluaciones periódicas sobre este tipo de diagnósticos. Mediante las visitas se plantean recomendaciones a la Alta Dirección sobre situaciones que estén relacionadas con el incumplimiento de la normativa interna, previniendo potenciales hechos de corrupción.

Tercero, acciones internas de lucha contra la corrupción. En este ámbito cabe destacar dos actividades que realiza la OFELCCOR. Las actividades de identificación de áreas y procesos con riesgos de corrupción dentro de SUNAT, mediante la revisión de los casos que han sido detectados con anterioridad. En segundo lugar, la realización de asesorías en las labores de

control que le corresponde a los funciones o jefes de las distintas áreas de SUNAT.

Sobre este último grupo de actividades que realiza la OFELCCOR es necesario hacer una mención. En general, las oficinas institucionales anticorrupción son las encargadas de la implementación del plan institucional; sin embargo, en su mayoría adquieren un perfil de acciones de ámbito preventivo. Para ello, será necesario realizar una breve descripción sobre las características de los procesos regulares de detección, investigación y sanción de la corrupción dentro de las entidades públicas en el país. Lo encontrado durante el trabajo de campo es que, en la práctica, la OFELCCOR si bien no posee las funciones de investigación, dado que son reservadas para la Contraloría, a través de los Órganos de Control Institucional, sí puede desempeñar un papel importante en la lucha y el control de la corrupción a un nivel intrainstitucional.

Figura 8 Principales hechos del funcionamiento de la OFELCCOR



3.3.2 Asesoría y apoyo en el ejercicio de control

Como se había mencionado anteriormente, cuando se creó la OFELCCOR a finales del 2013, asumió la función de formular herramientas de prevención de la corrupción dentro de la institución.

A finales del año 2014, mediante la RS N° 400-2014/SUNAT, la OFELCCOR adquirió las funciones para brindar asesoría y apoyo a los funcionarios o directivos de la institución en el ejercicio del control y lucha contra la corrupción. Es decir, la oficina que inicialmente tenía las funciones íntegramente preventivas, comenzó a participar y asesorar en procesos de investigación de presuntos actos de corrupción.

Figura 9 Funciones de Asesoría y Apoyo en el ejercicio del control a directivos

Asesoría

- Consiste en la orientación o sugerencias que brinda la OFELCCOR a un funcionario o directivo de la SUNAT con relación a las consultas formuladas de manera verbal o escrita respecto a la forma de cumplir con las labores que le son inherentes vinculadas al ejercicio del control que les corresponde.

Apoyo

- Consiste en la labor de evaluación y de programación de la investigación (de corresponder) que realiza la OFELCCOR al recibir una solicitud de parte de un funcionario o directivo de la SUNA para ejecutar labores que les son inherentes vinculadas al ejercicio del control. El apoyo consiste en realizar una investigación, emitiendo como resultado un informe técnico.

Cabe mencionar, que una de los obstáculos que atravesó el área durante la adopción de la función de investigación fueron las constantes críticas de duplicación de funciones por parte de la OCI.

Sin embargo, la coordinación planteaba que la OFELCCOR no era el encargado directo de realizar la investigación, como sí lo es el Órgano de Control Institucional, sino que es el encargado de apoyar y asesorar a los directivos, de acuerdo la función brindada por la Ley de Control Interno, la cual especifica lo siguiente:

*El control interno posterior **es ejercido por los responsables superiores del servidor o funcionario ejecutor**, en función del cumplimiento de las disposiciones establecidas, así como por el órgano de control institucional según sus planes y programas anuales, evaluando y verificando los aspectos administrativos del uso de los recursos y bienes del Estado, así como la gestión y ejecución llevadas a cabo, en relación con las metas trazadas y resultados obtenidos. (Artículo N° 7)*

De esta manera, no existe una contraposición entre las facultades del OCI y la OFELCCOR, siendo el primero el receptor de las denuncias de la ciudadanía y la implementación del control interno de acuerdo a las normas emitidas por la Contraloría; y el segundo, como un órgano de asesoría en investigaciones de presuntos actos de corrupción.

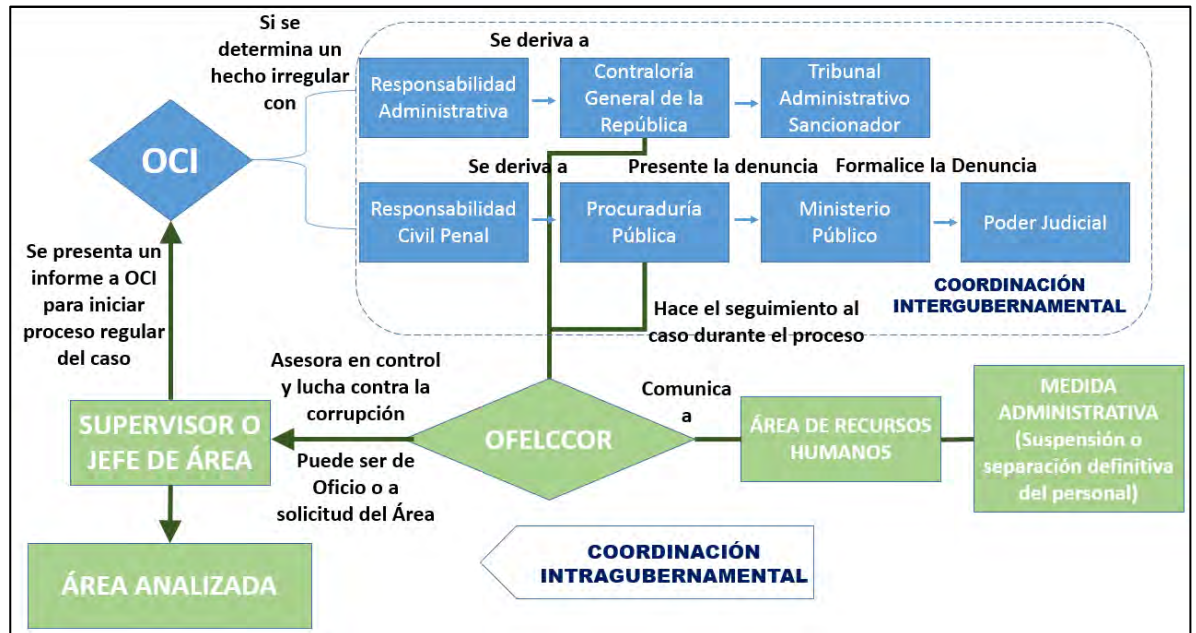
*La Oficina de Control Institucional trata las denuncias que ingresan por ciudadanos o por terceros. Nosotros vemos las investigaciones que **los directivos nos solicitan** cuando existen indicios de actos de corrupción dentro de sus áreas respectivas (Funcionario OFELCCOR)*

Un punto importante que es necesario mencionar es la coordinación que se realiza entre la OFELCCOR y los distintos órganos del proceso penal de investigación de actos de corrupción. Si bien la función de la oficina culmina con la emisión del informe detallando los resultados de la investigación, luego que el caso ingresa en el proceso regular, se realiza seguimiento para evitar que se estanque en alguna fase del mismo.

*A pesar que nuestra función es la emisión del informe, hacemos seguimiento de nuestros casos con los fiscales al que han sido derivados, dado que es necesario no descuidar el proceso. Así también se coordina con la Procuraduría Anticorrupción para que **el caso no se congele en alguna entidad dentro del proceso o se pierda dentro de todos los casos que tienen.** (Funcionario OFELCCOR)*

Según las estadísticas de la OFELCCOR, desde aprobación de las facultades de investigación a inicios del 2015 hasta mediados del 2016, se ha llevado a cabo 35 casos de investigación por actos de corrupción, de las cuales en 17 se han determinado responsabilidades por funcionarios de la institución. Respecto a la duración de la investigación, en promedio la oficina culmina un caso en 30 días, mientras que el OCI puede llevar hasta un año de duración.

Figura 10 Modelo de Asesoría y Apoyo en el ejercicio del control



Fuente: OFELCCOR

Elaboración: Propia

3.3.3 Detectando los riesgos de corrupción

La OFELCCOR, en el año 2014 desarrolló una metodología propia para llevar a cabo un diagnóstico institucional para poder identificar las áreas que presentan mayor riesgos de posibles ocurrencias de corrupción (OFELCCOR, 2014). De acuerdo a su metodología ellos parten de entender la corrupción como:

Toda conducta que realice un funcionario o servidor público que implique el incumplimiento de funciones o el quebrantamiento de la

legalidad, con el objeto de obtener un beneficio extraposicional indebido, propio o para terceros; sea de carácter económico, administrativo o de cualquier otra índole (OFELCCOR).

En dicho proceso se establecieron cuatro áreas a evaluar, que determinarían el nivel de riesgo que tendría un área a la incidencia de actos de corrupción. Las áreas evaluadas son cuatro: discrecionalidad del funcionario público para la toma de decisiones, frecuencia de contacto con el público, nivel de informatización de los procesos del área y el grado de supervisión en el que se encuentra.

“Empezamos a analizar en base a la casuística, cómo medir el riesgo de actos de corrupción. (...) Cuando concluyen los cuatro o tres de estos factores podemos determinar un área de alto riesgo.”

Si bien inicialmente existió la limitación de que la fuente principal de información eran autoevaluaciones de las mismas áreas (o unidades operativas) de acuerdo a su propio conocimiento, posteriormente se cruzó la información recopilada con los resultados de investigaciones anteriores, tanto las realizadas por la OFELCCOR como por el Órgano de Control Institucional.

Figura 11 Criterios para el diagnóstico de riesgos de corrupción

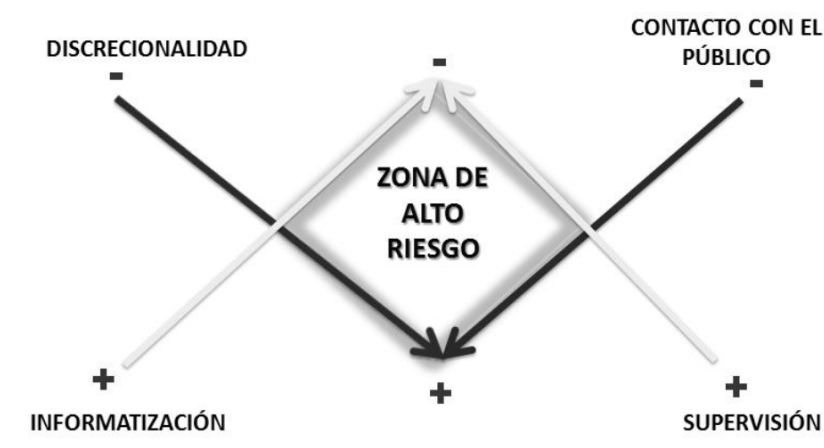
Informatización de procesos
<ul style="list-style-type: none">• Mide la aplicación de sistemas y equipos informáticos como un mecanismo de control en el tratamiento de la información y en el desarrollo de las funciones pertinentes.
Contacto con el Público
<ul style="list-style-type: none">• Mide la periodicidad y tiempo en el trato directo que tiene los trabajadores con la ciudadanía.
Supervisión
<ul style="list-style-type: none">• Mide la acción efectiva de revisión constante de las funciones asignadas por los jefes superiores a fin de que las actividades de desarrollen de forma satisfactoria.
Discrecionalidad
<ul style="list-style-type: none">• Mide la facultad de tomar decisiones libremente y a criterio del trabajador, así como la existencia o no de protocolos o estandarización de procesos.

Este diagnóstico serviría como instrumento de gestión, que guiaría la implementación de estrategias de prevención e investigación dentro de la entidad y sobre todo la realización de visitas inopinadas como mecanismo de supervisión.

Las áreas son evaluadas por cada factor para llegar a una tabulación y aquellas que tienen altos puntajes son aquellas que nosotros priorizados por el alto riesgo. Con la metodología se pudo determinar un número reducido de áreas (34). Con ello se pudo determinar y dirigir las visitas, las investigaciones, los mecanismos de reducción de riesgos hacia estas áreas identificadas.

La evaluación se realizó en las 531 unidades operativas⁹ (áreas) que componen la estructura de SUNAT, con lo cual se construyó un mapa de riesgos de corrupción en un periodo de dos meses aproximadamente. Entre los principales resultados de la utilización de esta metodología es la determinación de prioridades para la realización de investigaciones.

Figura 12 Metodología para el análisis de riesgos de corrupción en SUNAT



Fuente: (OFELCCOR, 2014)

Finalmente, cabe mencionar que sin un adecuado diagnóstico de la problemática particular en cada entidad, una iniciativa anticorrupción sin vinculación a los problemas y necesidades reales de la institución puede devenir en sólo un “incremento de la burocracia o en soluciones sin sustento real” (Peñailillo 2009).

⁹ Las unidades operativas bajo estudio fueron: 18 de la Superintendencia Nacional, 56 de la Superintendencia Nacional Adjunta de Desarrollo Estratégico, 224 de la Superintendencia Nacional Adjunta Operativa, 147 de la Superintendencia Nacional Adjunta de Aduanas y 86 de la Superintendencia Nacional Adjunta de Administración y Finanzas.

3.4 Tipología de mecanismos de coordinación para la lucha contra la corrupción

La coordinación gubernamental comprende un constructo organizacional, la cual debe sostenerse a través de una serie de instrumentos concretos (Fabián Repetto & Fernandez, 2012). La implementación de las estrategias nacional anticorrupción en planes de acción requiere procesos de coordinación y seguimiento a fin de alcanzar la realización de los objetivos y resultados efectivos (Husmann, 2007).

Recientes estudios (Chevarría & De Pasquale, 2014) han elaborado sistematizaciones de experiencias sobre coordinación interinstitucional entre entidades del sistema de justicia, específicamente en aspectos como los procesos de investigación, persecución y sanción de delitos financieros vinculados con corrupción. Sin embargo, considero importante analizar la coordinación en instituciones que no necesariamente son parte del sistema de justicia, sino que forman parte del grueso cuerpo burocrático del Estado.

En el caso de la política anticorrupción no se ha profundizado el estudio sobre su implementación ni las dinámicas que implican dentro de las instituciones públicas. En el sector ejecutivo se han desarrollado un conjunto de mecanismos a fin de optimizar la coordinación interinstitucional de los actores (EUROSOCIAL, 2015). Según el caso de estudio elegido, la Oficina de

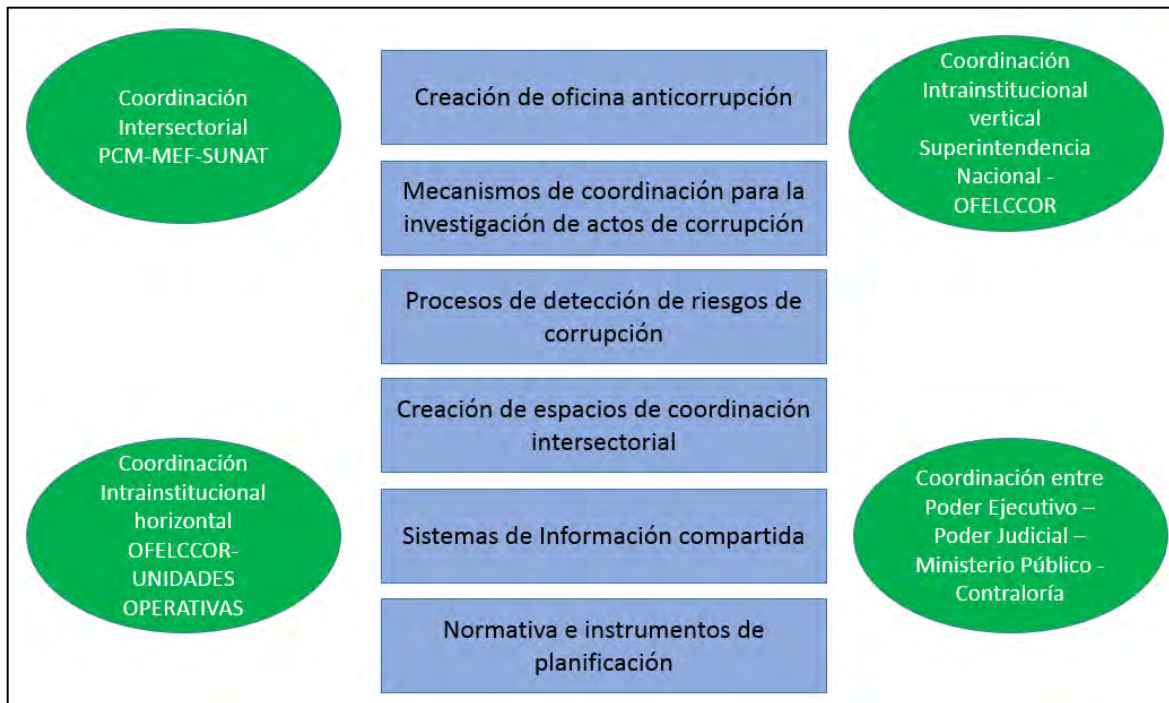
Fortalecimiento Ético y Lucha contra la corrupción en SUNAT, se puede organizar los distintos mecanismos según los alcances posibles:

Creación de Oficina Anticorrupción

Una diferencia que se ha podido evidenciar durante la implementación del Plan Nacional de Lucha contra la corrupción 2012-2016, es la creación de oficinas anticorrupción al interior de las entidades del Estado. Es decir, además de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, adscrita a la PCM, la cual tiene la función de hacer seguimiento al plan nacional anticorrupción, se han implementado en algunas entidad oficinas específicamente encargadas de la prevención y lucha contra la corrupción.

En el ámbito del poder Ejecutivo, si bien en la mayoría de casos, de acuerdo a la Tabla 2, las entidades optan por encargar a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la labor de seguimiento del plan institucional anticorrupción, entidades como el Ministerio de Salud han constituido un área específicamente encargada de temas vinculados a la defensa de los derechos del asegurado y la vigilancia de la transparencia. En el caso de estudio, dentro de la SUNAT, la OFELCCOR al aplicar el enfoque de prevención de forma simultánea con el enfoque combativo, marca una práctica relevante dentro de la lucha contra la corrupción el Perú.

Figura 13 Mecanismos y Alcances de coordinación en la lucha contra la corrupción



Adaptado de (Fabián Repetto, 2008)

Coordinación para la Investigación de actos de corrupción

Según diversos estudios existen evidencias de la necesidad de implementar medidas institucionales para reducir la corrupción dentro de los procesos internos de las entidades públicas debido a los efectos perjudiciales sobre la calidad de los servicios brindados a la ciudadanía (Yamada & Montero, 2011) (Mujica & Zevallos, 2016).

Por ello, para la implementación eficaz de medidas anticorrupción dentro de una entidad es necesario establecer mecanismos que faciliten el flujo de

información y la cooperación de las entidades que participan en la lucha contra la corrupción. Como vimos en el caso de SUNAT, el papel de la OFELCCOR como órgano asesor en investigaciones anticorrupción funciona como un complemento importante al proceso que encabeza el órgano de control institucional OCI.

Así también, no sólo debe existir coordinación entre el OCI y la oficina anticorrupción sino también con el área legal de la entidad, debido a que para encaminar e implementar medidas o iniciativas de lucha contra la corrupción debe estar sustentado debidamente con el marco normativo.

Para luchar contra la corrupción aparte de la voluntad política se requiere que la oficina de asesoría legal esté alineado y sea un instrumento de apoyo a las acciones anticorrupción. (Funcionario OFELCCOR)

Coordinación para la detección de riesgos

La corrupción es un complejo objeto de medición, generando que la tarea de evaluar o medir la corrupción sea particularmente desafiante. La medición de la corrupción se ha convertido en un tema central para el estudio de la buena gobernanza y una demanda para el diseño e implementación de políticas públicas de lucha contra la corrupción, la cual ha aumentado su presencia en la agenda pública a nivel internacional en las últimas décadas (Parker, Berthin,

Michelle, & Mizrahi, 2004). Desde los años 90, la importancia de diseñar estrategias para medir la corrupción ha proliferado, generando indicadores y recursos de distintos actores, tales como agencias de asistencia internacional, organizaciones no gubernamentales, consultoras y empresas de negocio; sin embargo, al mismo tiempo, motivó el debate académico en torno a la posibilidad y efectividad de los mecanismos para evaluar o medir la corrupción, así como también los problemas y retos a los que se enfrenta (Urra, 2007).

Un delito como la corrupción difícilmente puede ser registrado en un estudio de victimización pues los partícipes de estos actos conocen la situación no necesariamente como víctimas, sino como cómplices, lo que dificulta la medición (Mujica, 2013).

Las herramientas construidas para medir la corrupción, a nivel internacional pueden variar, desde las comúnmente usadas tal como los indicadores del Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) de Transparencia Internacional y los Indicadores Mundiales de Gobernanza del Banco Mundial, hasta la nueva generación de herramientas de medición tal como el Barómetro Global de Corrupción de TI y el Índice Global de Integridad de Global Integrity.

Dentro de las políticas anticorrupción llevadas a cabo por las entidades del Estado el poseer un diagnóstico ha sido una de las tareas más complejas para asegurar una correcta implementación de la política en cada entidad. De acuerdo a lo mencionado por un asesor de la CAN Anticorrupción:

Cuando revisábamos los planes anticorrupción, tanto a nivel sectorial como los planes de las comisiones regionales anticorrupción, descubrimos que el diagnóstico muchas veces era malentendido por muchos servidores públicos, reduciéndolos a una recopilación normativa de la entidad o con indicadores de ámbito nacional o a un nivel muy general (Asesor CAN).

La formulación de una metodología propia de análisis de riesgo de corrupción en el caso de la OFELCCOR es una buena práctica pues se plantea adecuar y contextualizar a los riesgos específicos que presenta la entidad pública de acuerdo a sus funciones. Cabe resaltar que no es suficiente y existen limitaciones, por ejemplo, el hecho de basarse en autopercepciones de las propias áreas (o unidades operativas); sin embargo, en la práctica ha demostrado ser una herramienta importante en la labor de fiscalización y lucha contra los delitos de pequeña corrupción.

De esta manera, siguiendo lo mencionado por especialistas, las iniciativas anticorrupción abocadas en la lucha contra la pequeña corrupción no solamente deben poseer acciones punitivas o de persecución penal, sino que debe incluir mecanismos que logren controlar y prevenir la corrupción desde el impacto directo al ciudadano y en los servicios públicos que la entidad ofrece (Mujica y Zevallos 2016). Para ello, se debe contar con información sobre los riesgos específicos que se presentan en las distintas funciones y servicios que las entidad pública ofrece.

Espacios de Coordinación Intersectorial

Desde la Presidencia del Consejo de Ministros, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción coordinó tanto con el MEF, como con los distintos órganos y empresas adscritas al sector, a fin de desarrollar adecuadamente las estrategias institucionales anticorrupción.

En Julio del 2013, la CAN Anticorrupción realizó el primer taller de intercambios de experiencias a fin de compartir información con todos los ministerios. Así también fue una oportunidad para que los funcionarios de cada sector pudieran comentar sobre las buenas prácticas y los problemas operativos durante la formulación e implementación de los planes anticorrupción. .

Según lo mencionado por un asesor de la OFELCCOR, las reuniones de coordinación han permitido intercambiar información importante sobre la lucha anticorrupción en otras entidades para aplicarlo en SUNAT. Una de estas fue la política del “agente encubierto”, que se ha planteado para mejorar la eficiencia de la lucha contra el crimen organizado.

Las reuniones de coordinación interinstitucional son fundamentales porque recogen las experiencias de otras entidades y se explican qué es lo que se ha hecho. Luego de las conversaciones se pueden extraer buenas prácticas que pueden implementarse en nuestra entidad. (Funcionario OFELCCOR)

En la misma línea, la coordinación interinstitucional también ha impactado en el desarrollo de capacidad organizativa de las entidades a través de la designación de los coordinadores de enlace ministerial. En Marzo del año

2013 la CAN solicitó formalmente a los Ministerios la designación de un personal como “coordinador de enlace” a fin de mantener comunicación y coordinar las acciones para la implementación del PNA 2012 2016.

Sistemas de Información compartida

Dentro de la implementación de la política anticorrupción en SUNAT, la informatización de los procesos tuvo un papel central.

A partir del año 2014, el MEF incorporó en su plan sectorial anticorrupción la implementación del REPRAC como instrumentos de gestión de información. El Registro de Procedimientos Administrativos de casos de corrupción REPRAC es un instrumento de recolección de información en el cual todas las entidades reportan todos los procesos y procedimientos disciplinarios que se han aplicado a su personal, referentes a temas vinculados a corrupción.

El equipo técnico de la CAN realizó capacitaciones al personal del área de Planeamiento y Presupuesto del MEF para el uso de la aplicación. Los reportes se realizan de forma trimestral a la CAN Anticorrupción y tiene como principal objetivo obtener información estadística rigurosa que faciliten la toma de decisiones para la mejora o corrección de la conducta del funcionario público (Directiva N° 002-2012-PCM/SGP). Según el Coordinador Adjunto de la CAN Anticorrupción:

“A diferencia de otros, en el ministerio de economía tenían un equipo técnico que poseía mayores conocimiento en temas de planeamiento

estratégico y formulación de indicadores, por lo que el proceso se pudo realizar de una forma más ágil”

Posteriormente, dicha iniciativa fue simulada en los otros ministerios dentro de sus planes sectoriales anticorrupción.

Figura 14 Plataforma del REPRAC

Presidencia del Consejo de Ministros **CAN** COMISIÓN ANTICORRUPCIÓN DEL PODER EJECUTIVO
REGISTRO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS VINCULADOS A CORRUPCIÓN

Inicio de Sesión

Por favor Ingrese su información

Usuario

Clave

[¿Olvidó su clave? Ingrese aquí.](#)

Normativa e instrumentos de planificación

Según los funcionarios de la CAN, desde la Presidencia del Consejo de Ministros, con la emisión de la Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo, si bien la mención de los planes institucionales ya aparecía en el plan, con este dispositivo legal se podría hacer más viable la influencia desde la PCM

hacia los distintos sectores a fin de promover la emisión de planes anticorrupción.

(La CAN Anticorrupción) fue influyente desde que emitieron la política nacional, porque fue una herramienta legal que obligó a todas las entidades del sector público a poder alinearse a esa política. Si no hubiesen sacado la ley probablemente ni siquiera hubiésemos pensado en diseñar estas herramientas. (Funcionario OFELCCOR)

En otras palabras, se realizaba una incidencia dentro de los procesos de toma de decisiones del ministerio y la generación de voluntad política. De acuerdo a un estudio realizado por el U4 Anticorruption Centre se sostiene que:

Donde la coordinación sigue siendo un reto, comités u organismos especializados pueden ser establecidos para abordar la cooperación entre agencias. Pueden estar compuestos por representantes de los poderes ejecutivo, judicial, legislativo y funcionarios de los departamentos clave (como las costumbres, las adquisiciones, la recaudación de impuestos y cumplimiento de la ley y de los gobiernos locales). También pueden incluir a miembros de la sociedad civil, tales como representantes de empresas, organizaciones no gubernamentales, líderes religiosos, etc. En todos los casos, tienen que tener el poder suficiente, los recursos y la capacidad para hacer frente a los ministerios poderosos. (Chêne, 2009)

En este sentido, el papel de la PCM, como cabeza de los ministerios y específicamente de la CAN Anticorrupción, como ente rector de la política anticorrupción en el país, fue importante en el proceso de aplicación de la plan anticorrupción a nivel sectorial. Es decir, se puede identificar una relación de coordinación vertical mediante la incidencia política a través de reuniones entre la Coordinación General de la CAN y el Ministro de cada

sector, a fin de ejercer presión para la implementación de los planes institucionales.

Así también, desde una perspectiva intrainstitucional, el contar con el respaldo del marco normativo interno (resolución de superintendencia), permite que la OFELCCOR pueda tener el soporte legal para la ejecución de las funciones asignadas. Siguiendo lo mencionado por Heilbrunn (2004), el primer factor que podría explicar la incapacidad de las oficinas anticorrupción es la ausencia de leyes necesarias para que los funcionarios que componen una institución reconozcan las funciones de investigación y lucha contra la corrupción de dicha área.

Tabla 6 Tipología de mecanismos de coordinación

Mecanismos de Coordinación	Detalle
Oficina Anticorrupción	✓ Oficina de Fortalecimiento y Lucha contra la Corrupción
Coordinación para la Investigación	✓ Modelo de Asesoría y Apoyo en las funciones de control a los directivos.
Coordinación para la detección de riesgos	✓ Implementación de metodología de análisis de riesgos de corrupción.
Espacios de Coordinación Intersectorial	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Talleres de intercambio de experiencia desarrollado por la CAN Anticorrupción – PCM. ✓ Designación de “coordinador de enlace” responsable de la política anticorrupción dentro de las entidades.

Sistemas de Información compartida	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Registro de Procedimientos Administrativos de casos de corrupción REPRAC.
Normativa e instrumentos de planificación	<ul style="list-style-type: none"> ✓ RS N° 400-2014/SUNAT que atribuye a OFELCCOR funciones de investigación y asesoría en temas de control interno. ✓ La Oficina General de Planificación, Inversiones y Presupuesto aprobó mediante Resolución Directoral N° 376-2013-EF/43.01 el “Instructivo para la Formulación y Evaluación del Plan Sectorial” dentro del Sector Economía y Finanzas. ✓ Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción, Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo, Plan Sectorial y Plan Institucional. ✓ Lineamientos para la formulación de planes institucionales anticorrupción desde la CAN-PCM

3.5 Limitaciones de la coordinación para la lucha contra la corrupción

De acuerdo a un estudio del PNUD, la construcción de políticas anticorrupción requiere capacidad política, junto con capacidades institucionales y de gestión (PNUD, 2013). Esta investigación, a partir del análisis de caso de la OFELCCOR en SUNAT, propone que la implementación de una política anticorrupción a nivel de las entidades del Estado presenta limitaciones en cuatro aspectos principales de la política pública.

Primero, la coordinación en el ámbito político, la voluntad política que existe en la élite de la entidad, específicamente encarnado en la Superintendencia Nacional y el gabinete de asesores. Segundo, la coordinación en el aspecto técnico, la capacidad burocrática y los conocimientos técnicos que posean

los hacedores de política, aquellos que llevan a implementar las decisiones tomadas o el contenido de instrumentos de planificación anticorrupción. Este aspecto está relacionado con la implementación de sistemas de medición y detección de riesgos de corrupción eficientes. Tercero, las características del marco institucional, la organización interna y la asignación de facultades de las entidades relacionadas con la lucha contra la corrupción. Finalmente, las limitaciones organizativas/ administrativas involucran recursos presupuestales y personal inadecuado e insuficiente.

En primer lugar, la coordinación, si bien tiene un alto componente técnico, es una función esencialmente política (Garnier, 2000), la cual tiene como propósito integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una perspectiva a largo plazo. ¿Por qué emergen las políticas públicas anticorrupción? Según la literatura, en la mayoría de casos las iniciativas anticorrupción han tenido como principal causa algún caso de corrupción altamente mediático que ha resultado en presión social sobre el gobierno para que realice medidas para solucionar el problema público.

En el caso de SUNAT, los entrevistados manifestaron que si bien existía una corriente que se fue formando desde inicios de los años 2000 y que fue madurando al correr de los años, el apoyo de la Superintendencia Nacional podía “acelerar o entorpecer” la consolidación de las políticas anticorrupción.

La presión que se presentó en determinados procesos de investigación resultó una seria limitación para las funciones y la autonomía de la oficina anticorrupción de SUNAT.

“En realidad no es por leyes o normas donde sientes el apoyo, sino cuando te permiten investigar. De igual manera, sientes que te restan apoyo cuando te quitan herramientas para trabajar.” (Ex funcionario SUNAT)

En segundo lugar, según Aguilar (1993) en la implementación de las políticas públicas resultan de suma importancia las actividades de asesoría y asistencia técnica. Dentro de los cuales, los funcionarios de alto nivel pueden hacer mucho para facilitar el éxito de la implementación si se asesora a los miembros ejecutores de las entidades públicas en la interpretación de los reglamentos y lineamientos de una política determinada.

En el Perú, si bien existen antecedentes de iniciativas anticorrupción desde el Poder Ejecutivo, estas en su mayoría no han derivado en estrategias al interior de los organismos públicos que hayan sido articulados con estrategias nacionales. Según los lineamientos de los planes institucionales, el área que se encargará de la implementación y la aprobación de los planes será la Oficina General de Planificación, Inversiones y Presupuesto. En la mayoría de casos, estas oficinas no cuentan con las capacidades técnicas en materia anticorrupción, derivando en proceso netamente procedimental de

las acciones especificadas en sus planes operativos. Siguiendo un estudio realizado por Peñailillo:

En estos casos la anticorrupción se puede traducir en un ejercicio vacío de sentido con un alto gasto y o inversión. Asimismo, en ocasiones los encargados de la anticorrupción tienen una gran fortaleza técnica, que les impide ver más allá de las propias medidas anticorrupción, con lo que la tarea se convierte en la finalidad. En estos casos, la lucha contra la corrupción se convierte en esfuerzos burocráticos formales o altamente técnicos que no alcanzan a modificar las condiciones en que se desarrolla la corrupción (Peñailillo 2009).

Sobre este punto, otra clara limitación dentro de las entidades del Estado es la superposición de normativa referida a lucha contra la corrupción, lo cual conlleva a una duplicidad de acciones y gastos económicos sin impacto real en la institución.

Según el caso estudiado, una clara limitación para la lucha contra la corrupción es la determinación de su existencia dentro de la entidad, así como sus características y modalidades. El contar con sistemas ineficientes de medición y detección de actos de corrupción dentro de la entidad puede disminuir el impacto de las medidas o acciones implementadas.

Como tercer punto, el factor institucional está relacionado tanto con la coordinación política como técnica, pero se enlaza directamente con la capacidad organizativa y de asignación de funciones que existe al interior de una entidad y también dentro del Estado. Para Garnier (2000), para que exista una continuidad en las políticas públicas implementadas por una institución, aparte del eficaz manejo de recursos humanos y personal técnico,

debe estar acompañada de la consolidación institucional, a través de los instrumentos de planificación. De acuerdo a lo propuesto por Repetto

“los procesos tendientes a promover la coordinación pro-integralidad de las intervenciones estatales en materia de programas y políticas sociales (así como su alcance), están fuertemente condicionados tanto por ciertas características de la institucionalidad formal e informal (política en general y social en particular) como por algunos rasgos del entramado de actores que operan de un modo directo o indirecto en la gestión pública de lo social”.

Como último punto, se evidencia limitaciones en aspecto organizativo/administrativo. En el caso de estudio, como se mencionó la Oficina de Fortalecimiento Ético y Lucha contra la corrupción cuenta con 13 funcionarios, de los cuales sólo 4 poseen la función para realizar los procesos de investigación dentro de las distintas áreas de SUNAT.

A comparación de OCI, que cuentan con aproximadamente 100 funcionarios, la oficina posee poco personal que en muchas ocasiones nos limita la cantidad de investigaciones que podemos llevar a cabo. Así también, requerimos recursos para la realización de viajes y visitas inopinadas a unidades que se encuentran dentro del país, lo cual genera un gasto, en especial cuando se presentan solicitudes de asesoría por parte de los directivos de algún área (Funcionario OFELCCOR).

De esta manera, un aspecto estratégico en las políticas anticorrupción son las capacidades logísticas de las oficinas encargadas de su implementación. Las entidades que tienen numerosos órganos y dependencias desconcentrados como el caso de SUNAT (entre estos los puestos de control aduanero, las divisiones de control de deuda y cobranza, las divisiones de control fronterizo y coordinación territorial), exigen capacidades de

movilización a lo largo del territorio nacional, por lo que es necesario contar con el presupuesto y facilidades logísticas para ello.

(...) las entidades deberán incorporar sus acciones anticorrupción en sus Planes Operativos Institucionales (POI) para asegurar la asignación presupuestal y el recurso humano necesario para su ejecución, así como la realización del seguimiento, monitoreo y evaluación de dichas acciones.(CAN, 2014)

Si bien, según la CAN Anticorrupción, la incorporación de las acciones que comprende el plan institucional anticorrupción deben de estar incorporadas en sus Planes Operativos Institucionales, esto en la mayoría de casos no asegura que se brinde el presupuesto requerido, presentándose las limitaciones logísticas y de recursos humanos mencionadas.

Tabla 7 Limitaciones identificadas en la coordinación gubernamental para la lucha contra la corrupción en SUNAT

Ámbito	Limitaciones detectadas
Político	<ul style="list-style-type: none"> • La influencia de la alta dirección (Superintendencia Nacional) puede entorpecer las labores de investigación y sanción de actos de corrupción.
Técnico	<ul style="list-style-type: none"> • Ineficientes sistemas de medición y monitoreo de riesgos de corrupción para la planificación de acciones operativas

	<p>(generalmente basado en percepciones). Cada institución aplica sus propios criterios de identificación de riesgos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desigual capacidad técnicas en materia de lucha contra la corrupción entre las distintas organizaciones (inclusive entre los fiscales y jueces que analizan los procesos de casos de corrupción). • Carencia de información estandarizada para la toma de decisiones sobre sus propios temas de gestión, lo que complicaba los procesos de planificación estratégica en las distintas unidades operativas de la SUNAT. • La superposición de diversas políticas, como las “políticas de obligatorio cumplimiento” (DS N° 027-2007-PCM) y las especificadas en el PNLCC 2012 – 2016, pueden generar duplicidad de acciones.
Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • La lucha contra la corrupción interna se ve afectada por los largos procesos de investigación de actos de corrupción, tanto por el lado administrativo (Contraloría) y penal (Ministerio Público y Poder Judicial). • No existe una estructura uniforme en todas las entidades que facilite la identificación de aquellas oficinas encargadas de la lucha contra la corrupción y poder encaminar procesos de cooperación interinstitucional efectivos. • En el caso del sector economía, dentro del MEF no existe una oficina encargada específicamente de la política sectorial y se convierte en una medida procedimental.
Organizativo/	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con escaso presupuesto

Administrativo	<ul style="list-style-type: none">• Recursos humanos insuficientes para la realización de visitas inopinadas y asesorías a unidades en el interior del país.• Falta de recursos logísticos para movilizarse en el territorio nacional y las distintas unidades desconcentradas.
----------------	--

Elaboración Propia



CONCLUSIONES

Las políticas anticorrupción se han convertido en uno de los principales aspectos dentro de la problemática de la reforma y modernización del Estado. Recientes estudios han concluido la necesidad de instaurar políticas integrales anticorrupción (Pautrat, 2016) que puedan articular entre las distintas entidades medidas objetivas de lucha contra la corrupción.

La presente investigación tuvo como objetivo determinar los alcances y las limitaciones que tienen los mecanismos de coordinación de las políticas anticorrupción. Estudiar el caso de SUNAT y el funcionamiento de la OFELCCOR, ha sido muy útil para identificar los alcances que puede tener las medidas anticorrupción dentro de las entidades del Estado. Así también, fue posible identificar ciertos problemas tipo que podrían ser detectados en otras instituciones públicas (o privadas) donde se desee implementar medidas anticorrupción.

1. La política anticorrupción posee un marco normativo de dispositivos de política nacionales tales como el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción o la Estrategia Anticorrupción del Poder Ejecutivo para brindar lineamientos de acción a las entidades en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, es necesario contar con dispositivos adaptados a las características particulares de cada institución pública a fin de que se logre un impacto real en los niveles de corrupción detectados. Por ello, la

formulación de Planes Institucionales Anticorrupción es una forma de brindar una mirada más local a la lucha contra la corrupción, así como asegurar una adecuada articulación e implementación de las políticas nacionales.

2. Las políticas anticorrupción son procesos complejos que requieren la coordinación de numerosos actores en distintos momentos. La coordinación gubernamental es un requisito indispensable en la implementación de la política anticorrupción. De acuerdo al trabajo de campo, el contar con un área encargada de la coordinación e implementación de la política anticorrupción dentro de una entidad es necesario para el adecuado planteamiento de estrategias y acciones operativas internas. Esto pues si dicha política es llevada a cabo por otras áreas de la entidad, como por ejemplo las Oficinas de Planeamiento y Presupuesto, se corre el riesgo que la lucha contra la corrupción se convierta en un proceso burocrático formal, entendiendo las tareas o acciones como finalidades últimas y no como medios para resolver un problema particular.
3. Las estrategias institucionales deben estar basadas en un adecuado diagnóstico de la corrupción por lo que la coordinación entre las diferentes áreas de una entidad es necesario para la identificación de las prácticas vulnerables a la corrupción. Dicho diagnóstico no debe limitarse a las tipologías de actos de corrupción en el código penal o las especificadas como faltas administrativas del funcionario público, sino que debe partir de

las características propias de las funciones de cada entidad, así como aquellas prácticas irregulares que son detectadas por la ciudadanía (Yamada y Montero 2011). Por ello, se debe constituir diagnósticos que precisen las áreas más expuestas a riesgos de corrupción, el tipo de práctica que se realiza y los actores que están involucrados a través de la recolección de información de las áreas afectadas. Regresando al caso estudiado, la metodología implementada por la OFELCCOR permite visibilizar las áreas más problemáticas dentro de la entidad para poder plantear estrategias de intervención y control de la corrupción. Como se mencionó anteriormente, si una política institucional anticorrupción no se vincula con los problemas y necesidades de cada entidad sólo se convierte en un incremento de burocracia o en “soluciones” sin impacto real.

4. Por otro lado se puede concluir que una adecuada política institucional anticorrupción debe poseer tanto un enfoque preventivo como un enfoque combativo. Por ello, la coordinación para optimizar los procesos de investigación y sanción de casos de corrupción es un punto importante dentro de la política anticorrupción. En el caso de la OFELCCOR, la adopción de facultades de investigación y asesoría en las labores del control interno a los distintos directivos de la entidad representa una buena práctica de coordinación interna. En este escenario, el Órgano de Control Institucional se ve complementado con las acciones de asesoría realizadas

por la OFELCCOR, pues de encontrar hallazgos relevantes, esta puede presentar el caso para que siga su proceso regular.

Así también, dicha coordinación no se limitaba al ámbito intrainstitucional sino que dicha área puede realizar seguimiento a los casos de investigación que son derivados a la Contraloría o al Ministerio Público, de acuerdo a las responsabilidades detectadas, para asegurar que el proceso siga su curso y llegue a una sanción efectiva del personal que haya incurrido en actos de corrupción.

5. Una clara limitación identificada en el presente estudio es la subsistencia del enfoque top down en la implementación de políticas públicas anticorrupción. Para el desarrollo de políticas anticorrupción se requiere una coordinación desde el punto de vista político, es decir, relacionamiento de actores que promueva la “agendación” a nivel institucional de las políticas que ya han sido emitidas por instituciones de alto nivel gubernamental. En estos casos, siguiendo a Cortázar (Cortazar, 2007), los líderes de las instituciones tienen la capacidad de “problematizar” la corrupción dentro de sus jurisdicciones para el inicio de acciones concretas. En otras palabras, la alta dirección puede agilizar o entorpecer los procesos de implementación de políticas públicas, en especial las referidas a lucha contra la corrupción.
6. Respecto al ámbito técnico, las políticas anticorrupción se enfrentan a una realidad compleja, por lo que es necesaria la capacitación de los

funcionarios encargados de la implementación de la política, a fin de poder adecuar los lineamientos de los dispositivos nacionales a la realidad particular de cada entidad durante la fase de planificación de política. En otras palabras, el PNLCC o las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento serán guías generales para la elaboración de medidas internas que deben ser contextualizadas.

El caso de la OFELCCOR ha permitido observar la importancia de la experiencia casuística para lograr resultados en corto tiempo, tanto en el aspecto de prevención como el de combate contra la corrupción. El contar con ex funcionarios del Órgano de Control Institucional ha permitido la identificación de los principales problemas durante el proceso de control interno (tales como la demora del proceso y la posterior falta de aplicación de la sanción), así como la implementación de medidas de investigación más acordes a los riesgos de corrupción de las actividades cotidianas de la institución.

Siguiendo a Charosky, los hallazgos realizados por agencias de control en investigaciones de hechos de fraude y de corrupción pueden generar elementos que colaboren con un mejor diseño de las políticas anticorrupción, ya que proveen conocimiento acerca de qué falló, cuáles fueron las vulnerabilidades dentro de los procesos de la entidad y así generar indicadores para monitorear la calidad de estas políticas (2010). De esta manera, la importancia del cuerpo burocrático en la implementación de

una política pública es relevante para lograr los resultados esperados y la solución efectiva de problemas públicos como la corrupción.

7. Las limitaciones en el terreno institucional son claras para la política anticorrupción. Siguiendo a Repetto (2008) la institucionalidad que opera al interior y en el entorno de los ámbitos de coordinación de programas o políticas, tendrá la tarea de facilitar formas cooperativas de intercambio a través del tiempo, con miras a la integridad de políticas públicas. De esta forma, se ha evidenciado que las características dentro de la entidad (SUNAT), del sector (Economía y Finanzas), así como la ingeniería institucional del sistema de justicia (los procesos de investigación penal) pueden afectar la implementación de medidas anticorrupción dentro de una entidad.

Por ello, de acuerdo a lo postulado en un estudio sobre la relación entre instituciones y políticas públicas, es necesario poner a prueba el diseño de los programas y políticas en el marco institucional en el cual van a operar y dejar margen para adaptarlos en el proceso de implementación (Stein, Tomassi, Echebarria, Lora, & Payne, 2006). En esta línea, las medidas anticorrupción deben contemplar tanto las características como los problemas que se presentan en el funcionamiento de las distintas entidades que intervienen en la política anticorrupción.

8. Finalmente, el aspecto administrativo y logístico es una limitación clara para la lucha contra la corrupción. A partir del caso de estudio una de las

principales limitaciones fue el limitado presupuesto y recursos humanos para implementar adecuadamente las políticas de prevención y combate contra la corrupción.

La SUNAT posee diversos órganos y oficinas desconcentradas encargadas de las actividades de fiscalización y control aduanero, así como los vinculados con temas tributarios, lo que implica un alto grado de riesgo de corrupción en aquellos que están más alejados de las labores de control y supervisión. Por ello, los funcionarios encargados de las investigaciones y supervisiones deben tener los recursos para movilizarse y realizar las actividades descritas.

De acuerdo a lo afirmado por Repetto (2012), no es suficiente la existencia de una planificación y articulación con los dispositivos de política nacional y la definición de atribuciones entre las áreas involucradas de una política pública, sino que es imprescindible que sean reafirmadas en los planes y presupuestos de las instituciones estatales.

9. En síntesis, la presente investigación ha intentado identificar los distintos mecanismos de coordinación que se presentan durante la implementación de las políticas anticorrupción a nivel institucional. Así también, se ha intentado explicar las limitaciones que se pueden presentar durante la implementación de medidas anticorrupción, las cuales pueden comprender el ámbito político, técnico, institucional, u organizativo-administrativo.

Por ello, se puede concluir que para que una política anticorrupción sea efectiva debe tener un apoyo político desde la alta dirección para que los funciones en los distintos niveles se involucren en el proceso (siguiendo la lógica de mandato que es evidente en la mayor parte del sector público); así también, estos deben ser capacitados en materia anticorrupción, en especial en los procesos de diagnósticos de los riesgos de corrupción particulares que se presentan en los servicios brindados por la entidad utilizando información casuística (Charosky, 2010).

Por otro lado, es necesario contar con un área específica para la lucha contra la corrupción, que deberá encargarse de la coordinación intra e interinstitucional para poder aplicar medidas tanto desde lógicas preventivas como combativas. Finalmente, el equipo de funcionarios encargados de la implementación deberá contar con recursos presupuestales y humanos suficientes para poder realizar las tareas de planificación, implementación y seguimientos de las medidas operativas a ejecutar en el marco de la lucha contra la corrupción dentro de la institución.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Editorial.
- Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Bardach, E. (1977). *The implementation game*. Cambridge: MIT Press.
- Bardales, S. (2010). *Delitos Aduaneros de mayor incidencia en Tumbes*. Lima: Fiscalía Provincial Especializada en Delitos Aduaneros y Contrabando.
- CAN. (2011). *Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012 - 2016*. Lima: PCM.
- CAN. (2014). *Lineamientos para la Elaboración de Planes Institucionales Anticorrupción*. Lima: CAN-PCM.
- CEPLAN. (2014). *Directiva General del proceso de planeamiento estratégico - Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico*. Lima: CEPLAN.
- Charosky, H. (2010). Obstáculos o herramientas. Los usos de las investigaciones sobre corrupción en las políticas públicas. In V. Abramovich & L. Pautassi (Eds.), *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Chevarría, F., & De Pasquale, E. (2014). *Experiencias de coordinación interinstitucional para la lucha contra los delitos económicos-financieros vinculados a la corrupción en América Latina y la Unión Europea*. Madrid.

Chêne, M. (2009). *Coordination Mechanisms of AntiCorruption Institutions*.

Noruega: U4 Anticorruption Resource Centre.

Comercio. (2009). Empleados denunciados por corrupción siguen en la SUNAT por fallos judiciales. Retrieved

from <http://elcomercio.pe/sociedad/lima/empleados-denunciados-corrupcion-siguen-sunat-fallos-judiciales-noticia-327640>

Ley N° 27785 - Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y Contraloría General de la República, (2002).

Cortazar, J. C. (2007). Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales. New York: BID.

Dargent, E. (2008). *Islas de Eficiencia y Reforma del Estado: Ministerios de Economía y Salud 1990-2008*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social CIES.

Durand, F. (2012). El debate sobre la captura del Estado peruano. *Perú Hoy*, 20 - 56.

EUROSOCIAL. (2015). *Memoria Explicativa Coordinación interinstitucional para la lucha contra los delitos económicos financieros vinculados con corrupción*.

Paper presented at the Programa Eurosocial II. Componente Regional de la acción de Lucha contra la corrupción.

Fimreite, A., & Laegreid, P. (2005). Specialization and Coordination: Implications for Integration and Autonomy in a Multi level System: Stein Rokkan Centre for Social Studies.

- Garnier, L. (2000). *Función de coordinación de planes y políticas*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES.
- Guerrero Orozco, O. (1995). El análisis de implementación de políticas públicas. In C. Salazar Vargas (Ed.), *Las políticas públicas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Guertzovich, F. (2012). La eficacia de las convenciones internacionales: Open Society Foundations.
- Heilbrunn, J. (2004). *Anticorruption Commissions: Panacea or real medicine to fight corruption?* : Banco Mundial.
- Hussmann, K. (2007). *Anti-corruption policy making in practice: What can be learned for implementing Article 5 of UNCAC?* (Vol. 1). Noruega: Chr. Michelsen Institute.
- Jennett, V. (2007). Local Anticorruption Agencies: Pros and Cons: U4 Anticorruption Resource Centre.
- Martínez, R. (2010). La Coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias. In P. d. M. d. Estado (Ed.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión públicas en América Latina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- MEF. (2013a). *Evaluación del Plan Sectorial de Lucha contra la Corrupción del Sector Economía y Finanzas 2013. Semestre I*. Lima: MEF.

- MEF. (2013b). *Sector Economía y Finanzas: Plan Sectorial de Lucha contra la corrupción 2013*. Lima: MEF.
- Molina, C., & Licha, I. (2005). *Coordinación de la política social: criterios para avanzar*. Paper presented at the X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2220392>
- Mujica, J. (2013). Problemas y consideraciones básicas sobre la medición del delito en el Perú *Perú Hoy: El Perú Subterráneo*. Lima: DESCO.
- Mujica, J., & Zevallos, N. (2016). *Reducir la pequeña corrupción en los servicios de atención a la ciudadanía*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas PUCP.
- OFELCCOR. (2014). *Determinación de las áreas que presentan mayor riesgos de corrupción en SUNAT*. Lima: SUNAT.
- ONU. (2003). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. New York: ONU Oficina contra la Droga y el Delito.
- Parker, N., Berthin, G., Michelle, R., & Mizrahi, Y. (2004). *La corrupción en América Latina: Estudio analítico basado en una revisión bibliográfico y entrevistas*. Washington: USAID.
- Pautrat, L. (2016). *Políticas Anticorrupción*. Lima: CIES.
- Peters, G. (1998). Managing horizontal government. The Politics of coordination. *Public Administration*, Vol. 76.

- Peters, G. (2013). Toward Policy Coordination: alternatives to hierarchy. *Policy and Politics*, 41(4), 569 - 584.
- Peñailillo, M. (2011). *Programas Anticorrupción en América Latina y el Caribe. Estudios sobre tendencias anticorrupción y proyectos del PNUD* (PNUD Ed.). Panamá: PNUD Centro Regional para América Latina y el Caribe.
- PNUD. (2005). Institutional Arrangements to Combat Corruption. A comparative Study. Bangkok.
- PNUD. (2013). *Hacia una primera reflexión sobre políticas anticorrupción: Algunos insumos para la implementación de la convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción desde la experiencia de América Latina*. Panamá: PNUD Centro Regional para América Latina y el Caribe.
- Repetto, F. (2008). La dimensión política de la coordinación y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina.
- Repetto, F. (2010). Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas In P. d. M. d. Estado (Ed.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina* (pp. 47 - 81). Buenos Aires: Jefatura del Gabinete de Ministros.
- Repetto, F., & Fernandez, J. (2012). *Coordinación de Políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.

- Revuelta, B. (2007). La implementación de políticas públicas *Dikaion* (Vol. Volume N° 21). Colombia: Universidad de la Sabana.
- Serrano, R. (2003). *What makes inter agency coordination works? Insights from the literature and two case studies*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Silva, S. (2012). La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción CAN como eje articulador en el desarrollo de una cultura anticorrupción. In J. M. Simon & W. Ramírez (Eds.), *La Lucha contra la Corrupción en el Perú. El Modelo Peruano: La experiencia de las Procuradurías Anticorrupción*. Lima: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos/Cooperación Alemana para el Desarrollo Internacional GIZ.
- Stein, E., Tomassi, M., Echebarria, K., Lora, E., & Payne, M. (2006). *La política de las políticas públicas*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Subirats, J. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- UNODC. (2004). *Handbook on practical anticorruption measures for prosecutors and investigators*. Vienna: UNODC.
- Urra, F. J. (2007). *Assessing Corruption: An analytical review of Corruption measurement and its problems: Perception, error and utility*. USA: Georgetown University.
- Yamada, G., & Montero, R. (2011). *Corrupción e inequidad en los servicios públicos en Perú*. Lima: Universidad del Pacífico, CIES.