

## INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN EN LAS REGIONES: LAS COMISIONES REGIONALES ANTICORRUPCIÓN

Observatorio de Integridad<sup>1</sup>

### 1. Introducción

En junio de 2018, la publicación de audios implicando graves casos de corrupción en el Poder Judicial hizo evidente un problema conocido: la crisis del sistema de administración de justicia. La información difundida alcanzó niveles de escándalo por lo que, en respuesta, diversas movilizaciones contra la corrupción se realizaron en diversas partes del país, cuestionando la gravedad de la situación política y la falta de integridad en la gestión pública.

Aunque en esta coyuntura la mirada se ha enfocado en instituciones centralizadas en Lima, el flagelo de la corrupción penetra todos los niveles de la función pública. La última encuesta anual “Percepciones de la Corrupción en el Perú”, desarrollada por ProÉtica, expresa la preocupación de la población sobre el tema, especialmente en el interior del país, donde la corrupción fue considerada como el problema principal en la actualidad, encima de la delincuencia o la pobreza extrema. La ciudadanía en el interior del país percibe que la corrupción de autoridades y funcionarios públicos es el mayor problema del Estado peruano<sup>2</sup>.

Una publicación reciente de la Universidad de Antonio Ruiz Montoya<sup>3</sup> muestra que en las 5 regiones donde se realizó el estudio las redes de corrupción continúan intactas, independientemente de los cambios de gestión. El estudio recuerda que los casos de corrupción que involucran a gobiernos regionales son numerosos, lo que implica que no existe un sistema efectivo de prevención o detección de la corrupción en la gestión pública a nivel regional. Ante esta situación, en este reporte indagamos sobre la situación de las políticas de prevención de la corrupción en las regiones. El objetivo de este análisis es **evaluar el nivel de institucionalización de las políticas anticorrupción a través del funcionamiento de las Comisiones Regionales Anticorrupción**. Este análisis toma como marco de referencia la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción que implementa las normas regulando la política anticorrupción en el Perú<sup>4</sup>.

### 2. Metodología

La información incluida en este reporte informa sobre el estado actual de las Comisiones Regionales Anticorrupción (CRA), que tienen entre otras funciones la de complementar y coadyuvar a la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) y a la Secretaría de Integridad Pública en el cumplimiento de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra Corrupción. Este documento busca analizar el cumplimiento de esas políticas en el ámbito subnacional.

---

<sup>1</sup> Este reporte fue elaborado por Annireetta Alkila

<sup>2</sup> ProÉtica (2017). Disponible en: <https://www.proetica.org.pe/contenido/encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru/>

<sup>3</sup> “El Círculo de la Corrupción en los Gobiernos Regionales. Los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios”. Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Instituto de Ética y Desarrollo. (2018). Disponible en: <https://plataformaanticorrupcion.pe/wp-content/uploads/2018/09/El-circulo-de-la-corrupcion-en-los-gobiernos-regionales-UARM-KAS.pdf>

<sup>4</sup> Aprobada mediante Decreto Supremo N° 092-2017-PCM.

En primer lugar, se describe brevemente el marco normativo de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción, en lo relacionado a la acción de las CRA. Seguidamente, se describe el estado actual de las CRA. Esta sección se basa en la información publicada en los portales web de cada Gobierno Regional, así como en información solicitada a cada uno sobre sus respectivos Planes Regionales Anticorrupción y sobre las actividades y avances de las CRA en la actualidad. Por último, con la intención de contribuir al fortalecimiento de las CRA, se incluyen las propuestas relacionadas con estos organismos planteadas en distintos documentos<sup>5</sup>.

### 3. Marco normativo

Mediante la Ley N° 29976 se crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción como el ente rector de coordinación de las políticas anticorrupción. El artículo 9 de esta norma dispone la implementación de las Comisiones Regional Anticorrupción, y describe sus funciones específicas. La Ley mencionada fue promulgada en 2013 y posteriormente cada Gobierno Regional ha aprobado Ordenanzas Regionales creando sus respectivas CRA, o ha adecuado el marco normativo de los órganos anticorrupción establecidos antes de la Ley N° 29976.

En concordancia con la reubicación de la política pública anticorrupción en 2017, el marco normativo actual de las CRA emana de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción<sup>6</sup>. La cual define que la CAN y la Presidencia del Consejo de Ministros coordinan y articulan la política anticorrupción. Asimismo, precisa que la CAN a través de su Coordinación General (posteriormente fusionada con la Secretaría de Integridad Pública<sup>7</sup>) se hace cargo del seguimiento, monitoreo y evaluación de esta Política con el apoyo de las Comisiones Regionales Anticorrupción. La Política Nacional cuenta con el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción<sup>8</sup> que desarrolla y detalla los lineamientos y acciones para dicha política.

### 4. Estado actual de las Comisiones Regionales Anticorrupción

En esta sección se describe el escenario actual en que se encuentran las CRA respecto al cumplimiento de sus obligaciones legales. El Observatorio de Integridad ha sistematizado la información disponible en los portales web de cada Gobierno Regional y les ha solicitado información sobre el particular. A la fecha de publicación de este reporte, 8 Gobiernos Regionales respondieron a la solicitud formulada<sup>9</sup>.

#### Adecuación del marco normativo

Durante el período de 2013-2016, cada Gobierno Regional ha emitido las normas que crean las Comisiones Regionales Anticorrupción, cumpliendo así con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley N°

---

<sup>5</sup> Los documentos son: Informe de la Comisión Presidencial de Integridad (CPI); Estudio de la OCDE sobre la integridad en el Perú (OCDE); Plan Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción 2018-2021 (Plan Nacional); y el documento del Ministerio Público “100 medidas para la lucha contra la corrupción” (100 medidas). Se puede consultar todos esos documentos en el portal web del Observatorio de Integridad <http://www.observatoriointegridad.pe/propuestas>.

<sup>6</sup> Decreto Supremo N° 092-2017-PCM.

<sup>7</sup> Decreto Supremo N°042-2018-PCM.

<sup>8</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 044-2018-PCM, del 26 de abril de 2018.

<sup>9</sup> Gobiernos Regionales de Apurímac, Callao, Junín, Lambayeque, Madre de Dios, Piura, Tacna y Ucayali.

29976<sup>10</sup>. Del análisis realizado se observa que casi todas las Ordenanzas Regionales describen los integrantes, y especifican las funciones y objetivos de la CRA en concordancia con lo regulado en la Ley N° 29976. Únicamente las CRA de Madre de Dios y San Martín no han adecuado sus Ordenanzas según dicha norma<sup>11</sup>, pues no han incorporado las funciones u objetivos de sus respectivas CRA. De la misma manera, estas Ordenanzas, exceptuando los dos casos mencionados, señalan que el funcionamiento de las CRA se realiza en el marco de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción y en coordinación con la CAN, cumpliendo así la adecuación de su respectivo marco legal. Por último, con las mismas excepciones, todas las Ordenanzas incorporan la función de desarrollar los Planes Regionales Anticorrupción, según lo regulado en la Ley N° 29976 y en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

#### Coordinación entre la CAN y las CRA

Con respecto a la Coordinación entre la CAN y las CRA se observa un avance importante. Al final del año 2017, la CAN arrancó al Plan de Reactivación de las Comisiones Regionales Anticorrupción<sup>12</sup>. Esa iniciativa recuerda la necesidad de coordinar la política anticorrupción en el ámbito territorial. Hasta ahora, se han realizado varias visitas a Gobiernos Regionales para reiniciar las CRA. La actividad de reactivación más reciente se realizó en Tacna el 11 de septiembre de 2018. La CRA Tacna acordó elaborar el Plan Regional Anticorrupción de Tacna y el Reglamento Interno de la Comisión<sup>13</sup>.

#### Elaboración de Planes Regionales Anticorrupción

Pese a lo dispuesto en las normas antes mencionadas, muy pocas regiones han elaborado sus respectivos planes. Como se evidencia en la tabla siguiente, solo Puno cuenta con un Plan Regional Anticorrupción aprobado<sup>14</sup>. Sin embargo, el Plan de Puno no es accesible desde el correspondiente portal web (el enlace no incorpora el texto del Plan Regional Anticorrupción). Por otro lado, las CRA de Lambayeque, Junín<sup>15</sup> y Tacna han informado al Observatorio de Integridad que sus respectivos Planes se encuentran en el proceso de elaboración. Además, el CRA Piura señala que su Plan de Lucha Contra Corrupción está en proceso de actualización, pues el anterior venció el año 2016<sup>16</sup>.

Cuenta con plan	Plan en elaboración	No cuenta con plan
Puno	Lambayeque	Amazonas

<sup>10</sup> Ver las normas en el Anexo.

<sup>11</sup> Ordenanza Regional N° 019-2013-RMDD/CR (Madre de Dios); Ordenanzas Regionales N° 006-2013-GRSM/CR y N° 018-2015-GRSM (San Martín).

<sup>12</sup> La medida fue anunciada en la Sesión N° 29 de la CAN. Ver: <http://can.pcm.gob.pe/2017/08/sesion-n-28-30-de-mayo-del-2017-2/>. Fecha de consulta: 19/09/2018.

<sup>13</sup> Ver: <http://can.pcm.gob.pe/2018/09/comision-regional-anticorrupcion-de-tacna-impulsa-acciones-para-prevenir-y-combatir-la-corrupcion/> Fecha de consulta: 14/09/2018.

<sup>14</sup> Ordenanza Regional N°04-2017-GR.PUNO-CRP. Disponible en: <http://www.regionpuno.gob.pe/descargas/consejoregional/ordenanzas/2017/Ordenanza%20Regional%20Nro.%2004-2017.pdf>

<sup>15</sup> La CRA Junín cuenta con planes anticorrupción sectoriales, cada uno de ellos presentado por las instituciones públicas que conforman la CRA Junín. Se puede consultar los planes de trabajo en: <http://www.comisionregionalanticorrupcionjunin.org/menus.php?menu=3&submenu=145>.

<sup>16</sup> Disponible en: <http://anticorrupcion.regionpiura.gob.pe/documentos/normatividad/planregional2013-2016.pdf>.

Cuenta con plan	Plan en elaboración	No cuenta con plan
	Tacna Piura Junín	Áncash Apurímac Arequipa Ayacucho Cajamarca Callao Cusco Huancavelica Huánuco Ica Junín La Libertad Lima Provincias Loreto Madre de Dios Moquegua Pasco Tumbes Ucayali

En general, se registran varios problemas relacionados con la elaboración de los Planes. Los plazos quedan indefinidos. Para el caso de las CRA que han señalado contar con uno, este no se encuentra disponible en el portal de transparencia del Gobierno Regional. Por otro lado, únicamente la CRA Junín y el Sistema Regional de Lucha Contra Corrupción de Piura cuentan con portales web propios donde exponen su información. La falta de información presenta un desafío serio para la transparencia y monitoreo de la política anticorrupción en las regiones. Contar con un sistema para la difusión de información es fundamental para la institucionalización de las CRA. Esta información indicaría que, pese a que cada región ha cumplido con la exigencia de instaurar las Comisiones, las CRA han sido poco activas. La mayoría parece no haber podido desempeñar sus funciones adecuadamente.

#### Actores clave y capacitación de funcionarios de las CRA

La actividad más concreta de varias CRA ha sido modificar sus Ordenanzas a fin de incluir nuevos integrantes, o cambiar la conformación de las Comisiones, lo cual cumple parcialmente con la recomendación de la OCDE de incluir más actores clave en las CRA (ver más adelante). No obstante, la OCDE propone la incorporación de estos actores clave como una forma de mejorar la labor de las CRA en sus ámbitos territoriales. Por tanto, esta actividad regulatoria se debería actuar junto con la activación concreta de desempeño de las CRA. No se ha encontrado evidencia sobre intercambio de buenas prácticas regionales y la información es irregular sobre las actividades de capacitación. Por otro lado, se observa que se han llevado a cabo sesiones y eventos entre las CRA y la CAN que señalan un cierto nivel de intercambio de conocimientos y capacitación<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Se pueden consultar las actividades realizadas desde la CAN en: <http://can.pcm.gob.pe/seccion/noticias/>.

## 5. Propuestas para el fortalecimiento de las CRA

Como se ha mencionado anteriormente, diversas instituciones han formulado recomendaciones que destacan el importante papel que tienen las Comisiones Regionales en la política anticorrupción en sus respectivos ámbitos regionales. Estas propuestas, que se describen a continuación, se pueden agrupar en tres ejes que resultan útiles para realizar un seguimiento periódico a los avances en la institucionalización de las CRA.

### Eje 1. Coordinación entre la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción y las Comisiones Regionales Anticorrupción

La obligación de coordinación entre la CAN y las CRA emerge de la Ley N° 29976, la cual en su artículo 3 define la intervención de ambas en la implementación de la Política y del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción en el nivel regional. De la misma forma, el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción reitera que las CRA apoyan y colaboran con la CAN en la realización de la política anticorrupción, uno de cuyos objetivos estratégicos es fortalecer la capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción. Con esa finalidad, el Plan identifica, entre sus varios objetivos específicos y acciones, la exigencia de “articulación de las Comisiones Regionales Anticorrupción”.

El Plan recoge también las propuestas de la CPI y la OCDE que recalcan la necesidad de institucionalizar un mecanismo efectivo de coordinación entre las CRA y la CAN<sup>18</sup>. La tabla siguiente recuerda las propuestas planteadas.

Recomendación	Fuente
Fortalecer la CAN mediante -- ii) articulación de las Comisiones Regionales Anticorrupción	Plan Nacional 2018-2021
Fortalecer los consejos regionales anticorrupción e institucionalizar un mecanismo de coordinación eficaz entre ellos y la CAN	CPI
Institucionalizar un mecanismo efectivo de coordinación entre los niveles central y regional, la CAN y las CRA	OCDE

### Eje 2. Fortalecimiento de las Comisiones Regionales Anticorrupción

El informe de la OCDE reconoce el aporte que pueden brindar las CRA. Si bien la CAN lidera y coordina acciones, sin los conocimientos territoriales es muy difícil abordar los problemas de corrupción de manera eficiente. La OCDE propone fortalecer las CRA para que mejoren sus capacidades de producir información y tomar acción frente a la corrupción. Para ello, plantea capacitar a las secretarías técnicas de las CRA y desarrollar un sistema de aprendizaje interregional y con apoyo de la CAN. Además, para garantizar que las CRA cuenten con presupuesto para capacitar sus funcionarios y cumplir con sus funciones, recomiendan que el Estado transfiera fondos

<sup>18</sup> Actualmente, el Observatorio de Integridad evalúa que esta recomendación, que incorpora también otras propuestas en relación con la CAN, se encuentra parcialmente implementada. Una de las razones de esta valoración es la falta de coordinación entre los niveles central y regional.

específicos para apoyar su funcionamiento. Esta necesidad ha sido planteada también por las propias CRA en las respuestas que ha recibido el Observatorio de Integridad.

Recomendación	Fuente
Considerar la posibilidad de involucrar a actores relevantes con presencia regional en la labor de las CRA	OCDE
Fortalecer las capacidades de las secretarías técnicas de las CRA a través de una estrategia centrada de desarrollo de capacidades (aprendizaje interregional) y transferir fondos nacionales para apoyarlas	OCDE

### Eje 3. Planes Regionales Anticorrupción

La Ley N° 29976 y las Ordenanzas Regionales que crean las CRA exigen el desarrollo de estos planes como función integral de las CRA. Este énfasis es señal de su importancia para su institucionalización y para la implementación de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción en las regiones, de manera efectiva y regulada. Para el funcionamiento efectivo de las CRA, los informes de la OCDE y el Ministerio Público plantean dos aspectos a considerar. En primer lugar, ambos reconocen la urgencia de desarrollar los Planes en las regiones, y (re)formularlos garantizando la coherencia con el Plan Nacional. En segundo lugar, la OCDE recomienda incluir a los actores clave de cada región en el desarrollo del Plan; incluir a diferentes sectores de la sociedad en el proceso, garantizaría un nivel más alto de compromiso y participación en la lucha contra la corrupción en las regiones.

Recomendación	Fuente
Las Comisiones Regionales Anticorrupción deberían seguir promoviendo el desarrollo de planes regionales anticorrupción, garantizando que los mismos se construyan de manera participativa, con la participación de todos los actores clave	OCDE
Las Comisiones Regionales Anticorrupción podrían utilizarse para compartir conocimientos y concientizar a las agencias y a través de las regiones sobre los riesgos y los desafíos específicos de la corrupción de cada región	OCDE
Garantizar la coherencia con el Plan Nacional cuando se presta apoyo a las comisiones regionales	OCDE
Reformular el Plan Nacional Anticorrupción y los Planes Regionales Anticorrupción, los mismos que deberán complementarse.	100 Medidas

## **6. Conclusiones y recomendaciones**

El análisis realizado muestra un bajo nivel de institucionalización de las Comisiones Regionales Anticorrupción. El marco normativo que las regula ha sido establecido, pero la escasa implementación señala su actual fragilidad. Para cumplir adecuadamente sus funciones en el desarrollo de políticas preventivas en las regiones, las CRA deben fortalecer su presencia institucional y hacer visible su compromiso en la lucha contra la corrupción, en el marco de la Política Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción.

La institucionalización de las CRA no robustece únicamente el sistema anticorrupción, sino también fortalece la legitimidad de la política de descentralización. A partir del esquema presentado en este análisis, planteamos tres propuestas que engloban las recomendaciones antes detalladas para fortalecimiento institucional de las CRA:

- 1) Institucionalización de mecanismo efectivo de coordinación entre la CAN y las Comisiones Regionales Anticorrupción.
- 2) Fortalecimiento de las Comisiones Regionales Anticorrupción mediante: (i) desarrollo de capacidades de sus Secretarías Técnicas, (ii) transferencia de fondos nacionales para apoyar el funcionamiento de las CRA, y (iii) incorporación de actores regionales relevantes en las CRA.
- 3) Funcionamiento efectivo de las CRA a través de: (i) elaboración e implementación de planes regionales anticorrupción con participación de todos los actores clave; (ii) desarrollo de capacidades de las agencias regionales, y (iii) intercambio de conocimientos sobre riesgos y desafíos específicos de la corrupción a nivel regional.

**Septiembre de 2018**

**ANEXO****Normas de creación de las Comisiones Regionales Anticorrupción**

<b>Región</b>	<b>Norma</b>
Amazonas	Ordenanza N° 337-GOBIERNO REGIONAL AMAZONAS/CR
Áncash	Ordenanza Regional N° 003-2015-GRA/CR
	Ordenanza Regional N° 007-2015-GRA/CR
Apurímac	Ordenanza Regional N° 010-2013-GR.APURÍMAC/CR
	Ordenanza Regional N° 011-2012-GR-APURÍMAC/CR
Arequipa	Ordenanza N° 224-AREQUIPA
Ayacucho	Ordenanza N° 018-2013-GRA/CR
Cajamarca	Ordenanza N° 012-2013-GR.CAJ-CR
Callao	Ordenanza N° 000009
Cusco	Ordenanza N° 061-2013-CR/GRC.CUSCO
Huancavelica	Ordenanza Regional N° 240-2013-GOB.REG.HVCA/CR
	Resolución Ejecutiva Regional N° 093-2014/GOB.REG-HVCA/PR
Huánuco	Ordenanza N° 058-2013-CR-GRH
Ica	Ordenanza N° 0012-2013-GORE-ICA
Junín	Ordenanza N° 256-GRJ/CR
La Libertad	Ordenanza N° 010-2015-GR-LL/CR
Lambayeque	Ordenanza N° 001-2014-GR.LAMB/CR, 023-2017-GR.LAMB/CR
Lima	Ordenanza N° 005-2013-CR-RL
Loreto	Ordenanza N° 005-2014-GRL-CR
Madre de Dios	Ordenanza N° 019-2013-RMDD/CR
Moquegua	Ordenanza Regional N° 07-2013-CR/GRM
Pasco	Ordenanza N° 336-2013-G.R.PASCO/CR
Piura	Ordenanza Regional 263-2013/GRP-CR
Puno	Ordenanza Regional N°017-2012-GRP-CRP
San Martín	Ordenanza N° 006-2013-GRSM/CR
	Ordenanza Regional N° 018-2015-GRSM
Tacna	Ordenanza N° 013-2013-CR/GOB.REG.TACNA
Tumbes	Ordenanza N° 002-2016-GOB.REG.TUMBES-CR-CD
Ucayali	Ordenanza N° 016-2013-GRU-CR