

Integridad pública: El desafío de transformar el Estado peruano

Por: Hugo Andrés Garma Saavedra¹

La **corrupción** constituye una **problemática global** que trasciende modelos de gobierno, sean democráticos o autoritarios, arraigándose en muchas sociedades hasta formar parte de su cultura institucional.

Aunque no se trata de un fenómeno reciente, la corrupción ha alcanzado actualmente dimensiones alarmantes, especialmente en países con **economías vulnerables**. La mala administración y desviación de recursos públicos impacta negativamente en el desarrollo económico y, consecuentemente, vulnera los derechos ciudadanos, generando profunda desconfianza hacia autoridades e instituciones del **Estado**.

En el Perú, los sucesivos escándalos políticos (evidenciados con mayor intensidad tras la caída del régimen fujimorista, aunque con raíces históricas mucho más profundas²) han revelado un complejo entramado de corrupción dentro del aparato estatal, trascendiendo incluso fronteras nacionales. Sin embargo, fue hasta 2020, con la llegada de la pandemia por COVID-19, cuando quedaron brutalmente expuestas las devastadoras consecuencias de la corrupción sistemática: hospitales sin infraestructura adecuada, carencia de camas UCI, escasez de insumos médicos, un sistema educativo obsoleto, instituciones públicas tecnológicamente rezagadas e incapaces de afrontar emergencias.

Frente a esta realidad, se han impulsado decisiones orientadas a cambiar el rumbo del país. Autoridades políticas y sociedad civil han establecido compromisos alineados con convenios internacionales para combatir efectivamente la corrupción.

Como resultado de estos esfuerzos, se creó la **Política Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción**, que actualmente se implementa mediante el Modelo de Integridad, bajo la dirección de la Secretaría de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Este ensayo analiza sus alcances y desafíos.

La corrupción en el contexto global y peruano

Antes de abordar la evolución de esta política, es fundamental definir la **integridad pública** como la actuación coherente con valores, principios y normas que promueve y protege el desempeño ético de la función pública, garantizando que los poderes y recursos confiados al Estado se orienten efectivamente hacia sus fines legítimos, asegurando un servicio público centrado en el interés general y la generación de **valor público**.

¹ Abogado, Maestro en Gerencia Pública y Docente de la Maestría en Derecho Laboral y Seguridad Social de la Universidad Continental.

² Ver página 278 del libro "Historias Ocultas – 200 hechos que no conoces del Perú" de Ítalo Sifuentes Alemán: "El 9 de octubre de 1821 se realizó la primera denuncia de corrupción del Perú independiente: 'En Pisco me ofrecieron un permiso para embarcar aguardiente para el Callao si presentaba ocho mil dólares'"

La Secretaría de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) es el organismo responsable de desarrollar mecanismos e instrumentos para fortalecer la lucha anticorrupción desde un enfoque preventivo, ejerciendo la rectoría técnica de la Política

Antecedentes y evolución de la Política Nacional de Integridad

Los antecedentes de esta política se remontan a 2002, con la **Ley N.º 27658**, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, orientada a potenciar la eficiencia del aparato estatal, mejorar la atención ciudadana, optimizar recursos y garantizar transparencia en la gestión pública.

En 2003, la **Asamblea General de las Naciones Unidas** aprobó la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, que entró en vigor en 2005. El Perú, como estado miembro, inició la adecuación de su marco normativo, aunque con avances limitados inicialmente.

Tras un hiato de diez años, marcado por escándalos de corrupción en diversos gobiernos regionales, en 2015 se reactivó este esfuerzo a raíz de la aprobación de la Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible por la ONU. Consecuentemente, mediante **Decreto Supremo N.º 092-2017-PCM**, se aprobó la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, estableciendo mecanismos de prevención y sanción en todo el sistema público.

En 2018, el Decreto Supremo N.º 044-2018-PCM estableció el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, definiendo un Modelo de Integridad para entidades del sector público.

Posteriormente, en 2019, la Resolución de Secretaría de Integridad Pública N.º 001-2019-PCM/SIP aprobó los Lineamientos para la Implementación de la Función de Integridad en las Entidades de la Administración Pública, configurando el Modelo de Integridad.

En 2021, la Resolución N.º 002-2021-PCM/SIP aprobó los Lineamientos para Fortalecer una Cultura de Integridad en las Entidades del Sector Público, y el Decreto Supremo N.º 180-2021-PCM estableció la Estrategia de Integridad del Poder Ejecutivo al 2022 para la Prevención de Actos de Corrupción, reforzando la respuesta coordinada de las entidades del Poder Ejecutivo.

Actualmente, rige la Directiva para la Incorporación y Ejercicio de la Función de Integridad en las Entidades de la Administración Pública (Resolución N.º 001-2024-PCM/SIP), que establece directrices para implementar la función de integridad y promover buenas prácticas anticorrupción en todas las entidades públicas.

Implementación del Modelo de Integridad

Con el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción y el Modelo de Integridad para entidades públicas, fue necesario emitir directivas específicas para incorporar y ejercer la función de integridad en el aparato estatal.

Este marco normativo busca elevar los estándares de integridad y combate a la corrupción, tanto en el ámbito nacional como en las relaciones internacionales del Estado. Para implementar efectivamente el Modelo de Integridad, resulta esencial comprender que la función de integridad implica la observancia e interiorización de valores y principios vinculados al uso responsable de recursos y atribuciones públicas.

Un primer cuestionamiento surge porque la normativa no establece mecanismos efectivos para medir objetivamente el avance en la interiorización de valores y principios entre servidores y funcionarios públicos. La transformación debe orientarse al cambio de actitudes y comportamientos personales, pues un proceso no es corrupto per se, sino que evidencia vulnerabilidades que lo predisponen a actos corruptos; son las personas quienes, al identificar estas debilidades, pueden actuar en beneficio personal.

Para incorporar la función de integridad, cada entidad debe analizar su estructura organizacional (orgánica bajo un Reglamento de Organización y Funciones o funcional con un Manual de Operaciones). La normativa establece cuatro modalidades de implementación:

- a) Oficina de Integridad Institucional
- b) Unidad Funcional dependiente de la máxima autoridad administrativa
- c) Unidad de Integridad
- d) Oficina General de Recursos Humanos (mediante delegación expresa)

Es importante precisar que, aunque la Directiva ofrece opciones, la Secretaría de Integridad Pública ha señalado expresamente que las entidades con estructura orgánica (ROF) deben priorizar la creación de Oficinas de Integridad Institucional, con dedicación exclusiva, permanente y especializada para implementar el modelo de integridad.

Similarmente, las entidades con estructura funcional (MOF) deben priorizar la creación de Unidades de Integridad dedicadas permanente y exclusivamente a esta función.

Para evaluar la correcta implementación, la **Guía de Evaluación del Modelo de Integridad** incluye la pregunta: *¿La entidad ejerce la función de integridad a través de una Oficina de Integridad Institucional o Unidad de Integridad, conforme a la Directiva N.º 001-2024-PCM/SIP?* La respuesta determina el nivel en el Índice de Capacidad Preventiva frente a la corrupción (ICP). Significativamente, las entidades que no implementen estas estructuras específicas reciben puntuación cero, afectando su calificación global.

Un segundo cuestionamiento surge sobre la efectividad de la Secretaría de Integridad Pública como ente rector, considerando que instituciones fundamentales como el Poder Judicial (que operaba con una "Comisión" fuera del marco normativo) y el Congreso de la República han incumplido reiteradamente estas disposiciones.

Las entidades deben, por tanto, impulsar la creación de Oficinas o Unidades de Integridad con personal exclusivo, especializado y permanente para funciones de monitoreo, evaluación, gestión de riesgos, capacitación y comunicaciones, así como atención de denuncias y protección al denunciante.

Para garantizar independencia y eficiencia, la Directiva establece que el Oficial de Integridad debe cumplir requisitos equivalentes al perfil de Gerente Público de Integridad Institucional según la Autoridad Nacional del Servicio Civil, asegurando idoneidad profesional.

Un tercer cuestionamiento concierne al riesgo de que la función de Integridad sea asumida por profesionales sin experiencia específica en gestión pública. Esta función ha evolucionado rápidamente, abarcando ahora gestión antisoborno (ISO 37001:2016), control interno (con participación directa), gestión de procesos y riesgos. Preocupa que muchos responsables de integridad carezcan de competencias en estas áreas críticas.

Impacto del Modelo de Integridad en la Gestión Pública

La implementación efectiva del Modelo de Integridad impacta directamente en la eficiencia institucional, a través de líneas de trabajo especializadas que previenen, detectan y corrigen problemas, permitiendo adoptar medidas para erradicar la corrupción del Estado.

Este modelo también influye positivamente en la confianza ciudadana, fomentando transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública, elementos cruciales para recuperar la credibilidad perdida en las instituciones.

Asimismo, contribuye significativamente al cumplimiento de la **Agenda 2030** sobre Desarrollo Sostenible, particularmente en los objetivos de acceso equitativo a servicios esenciales y consolidación de sistemas democráticos. Estos avances mejoran la percepción internacional del Perú, facilitando tratados comerciales transparentes con otros países.

Cabe destacar que este aspecto, aún en etapas iniciales de desarrollo, constituiría uno de los factores que ha dificultado la incorporación del Perú como miembro de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

El éxito en la implementación requiere participación activa de todas las unidades orgánicas, identificando falencias y proponiendo acciones alineadas con el Modelo, potenciando el Sistema de Integridad Pública (SIP) para influir positivamente en la gestión institucional y, consecuentemente, en el servicio a la ciudadanía.

En definitiva, la correcta implementación del Modelo de Integridad impacta positivamente en la gestión pública, promoviendo entre funcionarios y servidores la convicción de que la administración responsable de recursos públicos genera entidades más eficientes, eficaces y transparentes que ganan legitimidad ciudadana. Constituye, implementada efectivamente, una herramienta fundamental para mejorar la calidad democrática y fortalecer la ciudadanía.

Conclusiones

La integridad pública no representa meramente un requisito ético o un perfil ideal, sino un elemento fundamental para garantizar una administración efectiva, transparente y orientada al servicio ciudadano. La implementación del Modelo de Integridad en Perú constituye un avance significativo en la lucha anticorrupción, estableciendo una ruta hacia una gestión pública más responsable y alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.

Resulta imprescindible promover una cultura de integridad en todo el aparato estatal, reconociendo que la adecuada administración de recursos y servicios públicos es esencial para el bienestar ciudadano, la consolidación democrática y el desarrollo nacional e internacional.

Es crucial que las entidades asignen presupuesto suficiente para implementar efectivamente el Modelo de Integridad Pública, creando Oficinas o Unidades de Integridad en sus estructuras organizacionales y designando profesionales altamente calificados. Esto implica contar con equipos de trabajo exclusivos, especializados y permanentes, estableciendo metas claras que alineen la gestión institucional con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, particularmente el ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas.

Todo lo anterior requiere necesariamente un mejoramiento cualitativo y cuantitativo de los recursos asignados a esta finalidad, así como el liderazgo efectivo de la Secretaría de Integridad Pública como órgano rector en la materia.

Base normativa de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción

- Ley marco de Modernización de la Gestión del Estado y Modificatorias. Ley N° 27658. Recuperado de:
<https://www.gob.pe/institucion/senamhi/normas-legales/702931-ley-n-27658>
- Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción. Recuperado de:
<https://www.gob.pe/institucion/mpfn/informes-publicaciones/1520431-convencion-de-las-naciones-unidas-contr-la-corrupcion>
- Objetivos de desarrollo sostenible. Recuperado de:
<https://www.gob.pe/institucion/minam/informes-publicaciones/2637-objetivos-de-desarrollo-sostenible-e-indicadores>
- Política Nacional de Integridad y lucha contra la corrupción. Decreto Supremo 092-2017-PCM. Recuperado de:
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/388273/Politica-Nacional-de-Integridad-y-Lucha-contr-la-Corrupci%C3%B3n.pdf>
- Plan Nacional de Integridad y lucha contra la corrupción. DS N° 044-2018-PCM. Recuperado de:
<https://www.gob.pe/institucion/igp/informes-publicaciones/3165447-ds-n-044-2018-pcm-plan-nacional-de-integridad-y-lucha-contr-la-corrupcion-2018-2021>

- Lineamientos para la Implementación de la función de Integridad en las entidades de la Administración Pública. Resolución de Secretaría de Integridad Pública N° 001-2019-PCM/SIP. DS N° 185-2021-PCM. Recuperado de:
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2663961/DS%20N%C2%B0%20185-2021-PCM.pdf.pdf>
- Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del Sector Público. Resolución de la Secretaría de Integridad Pública N° 002-2021-PCM/SIP. Recuperado de:
<https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/1999180-002-2021-pcm-sip>
- Estrategia de Integridad del Poder Ejecutivo al 2022, para la prevención de actos de corrupción. DS N° 180-2021-PCM. Recuperado de:
<https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/2543723-180-2021-pcm>
- Directiva para la incorporación y ejercicio de la función de integridad en las entidades de la Administración Pública. Resolución de Secretaría de Integridad Pública N° 001-2024-PCM/SIP. Recuperado de:
<https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/5288402-001-2024-pcm-sip>