

Implementación del modelo de integridad a nivel municipal: estudio en tres gobiernos locales en Perú

Implementation of the integrity model at the municipal level: a study in three local governments in Peru

Edwin Cohaila*

Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Lima, Perú

edwin.cohaila@uarm.pe

ORCID: 0000-0002-4198-2050

Lorena Elías Ayay

Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Lima, Perú

lorena.elias@uarm.pe

ORCID: 0000-0002-3767-5306

Citar como: Cohaila, E. y Elías Ayay, L. (2025). Implementación del modelo de integridad a nivel municipal: estudio en tres gobiernos locales en Perú. *Desde el Sur*, 17(3), e0066.

RESUMEN

La implementación del modelo de integridad en el Perú contempla componentes y acciones que deberían implementar los gobiernos locales para luchar contra la corrupción. Se plantea que el nivel de implementación, a pesar de la existencia de guías y manuales, ha sido mínimo, debido principalmente a la escasa voluntad política por parte de las autoridades y a la falta de capacidad técnica de los funcionarios. Se ha tomado como objeto de estudio tres gobiernos locales dentro del Perú, de diferente envergadura política. A través de una metodología cualitativa se ha constatado que no existe ningún nivel de implementación como tal, pero que se cuentan con algunos componentes de manera no articulada, y que los factores de voluntad política y de capacidad técnica están presentes. Por otra parte, cierta forma de asumir la vigilancia ciudadana también dificulta una posible implementación de este modelo.

* Autor corresponsal: Edwin Cohaila, Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Lima, Perú.
Correo: edwin.cohaila@uarm.pe

PALABRAS CLAVE

Corrupción, política gubernamental, gobierno municipal, Perú

ABSTRACT

The implementation of the integrity model has in Peru components and actions that local governments should implement to fight corruption. It is proposed that the level of implementation, despite the existence of guides and manuals, has been minimal, mainly due to the lack of political will on the part of the authorities and the lack of technical capacity of the officials. Three local governments within Peru of different political importance have been taken as the object of study. Through a qualitative methodology it has been confirmed that there is no level of implementation as such, but that some components are available in an unarticulated manner, and that the factors of political will and technical capacity are not present, but also a certain way of assuming citizen surveillance also makes a possible implementation of this model difficult.

KEYWORDS

Corruption, public policy, municipal government, Peru

Introducción

Se han contemplado diferentes formas de enfrentar la problemática de corrupción en el aparato estatal. En un primer momento se consideró una perspectiva punitiva, que buscaba sancionar todo delito que cometía el funcionario. También se ha contemplado desde una óptica preventiva, para lo cual se emplearon estrategias de capacitación en los funcionarios sobre normativas y comportamiento ético en la función pública. Asimismo, se ha contemplado una combinación de ambas estrategias, punitivas y preventivas. No obstante, la problemática de corrupción sigue presente.

Ahora bien, desde los muchos modelos la integridad se ha propuesto como un modelo que busca avizorar las diferentes aristas de la corrupción en el aparato estatal. El Estado ha elaborado parámetros de cómo realizar su implementación en los gobiernos subnacionales con manuales y guías.

Esta investigación procura observar cómo se viene implementando el modelo de integridad, tomando como estudio tres gobiernos locales con diferente responsabilidad política, utilizando un enfoque cualitativo. La hipótesis plantea que, independientemente del gobierno local, el nivel de implementación ha sido mínimo, debido principalmente a una falta de

voluntad política de las autoridades, capacidad técnica de los funcionarios y la forma de participación de la organización social.

Se esperaba encontrar un nivel mínimo de implementación; no obstante, se observa que ningún gobierno local estudiado ha empezado la implementación formal de dicho modelo, aunque sí se pueden observar similitudes de esta ausencia en estos gobiernos locales.

Problemática de corrupción y avances en la implementación del modelo de integridad

De acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción para América Latina y el Caribe (Pring y Vrushni, 2019), el 96 % de personas piensan que la corrupción en el gobierno es un problema grave y el 66 % sienten que la corrupción ha aumentado en el último tiempo. Además, el Índice de la Percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional, 2021) ubica al Perú en el puesto 105 de 180 países.

Esta problemática no solo se refleja en la percepción; también lo hace en otros ámbitos. La Contraloría General de la República estima que el perjuicio económico es de alrededor de 24 millones (*El Peruano*, 2023). Asimismo, refiere una:

concentración de la incidencia del daño patrimonial en los niveles de gobierno regional y local, revelándose una mayor pérdida en el rubro de abastecimiento (bienes y servicios) en los gobiernos regionales, y en los rubros de abastecimiento y personal, en el caso de los gobiernos locales (Shack *et al.*, 2021, p. 24).

En esa misma línea, el Ministerio Público (2020) informó que, durante 2020, 19 de los 25 gobernadores regionales fueron investigados por corrupción en las Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios. Además, en 2022 la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción registró 84 alcaldes y 17 gobernadores regionales condenados por corrupción (Ministerio Público, 2022).

Estos datos revelan que la corrupción no solo se cimenta en las instituciones de carácter nacional, sino que «los gobiernos regionales —y locales— se han visto seriamente afectados por una dinámica de corrupción, instalada en sus estructuras, y muy naturalizada por los propios funcionarios» (Vega *et al.*, 2018, p. 107).

Frente a este fenómeno se han creado distintas políticas y acciones para mitigar los riesgos y sancionar los actos ilícitos en la función pública, que oscilan entre las dimensiones punitivas y preventivas, y enfatizan distintos enfoques como respuesta al contexto. Así, desde 2001 se han conformado diversos modelos de coordinación y articulación en materia

de lucha anticorrupción. Primero, desde un enfoque legal y normativo, el Programa Nacional Anticorrupción y la Iniciativa Nacional Anticorrupción (2001)¹ tuvieron el objetivo de diagnosticar las causas de corrupción en los años 90 para establecer normativas de fortalecimiento del marco legal, con el fin de combatir la corrupción y recuperar la confianza política en el sistema como respuesta reactiva a los casos del gobierno de Fujimori. Segundo, desde un enfoque institucional y control, la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y la Promoción de la Ética y la Transparencia en la Gestión Pública (2001)² procuró prevenir y denunciar los casos de corrupción, por lo que desempeñó un rol clave en la supervisión y persecución de delitos de corrupción, aunque encontró dificultades de duplicidad de funciones con otros órganos de fiscalización y control. Tercero, siguiendo un enfoque institucional y control, el Consejo Nacional Anticorrupción (2006)³ elaboró la política y plan nacional anticorrupción. Mientras tanto, la Oficina Nacional Anticorrupción (2007)⁴ tuvo injerencia también para investigar y denunciar casos, aunque devino en el cuestionamiento de su autonomía y eficacia. Cuarto, desde un enfoque estratégico e interdisciplinario, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (2010, 2013)⁵ propuso políticas de corto, mediano y largo plazo para coordinar y articular acciones de prevención y sanción de la corrupción y promover la integridad pública. Además, en el marco de la misma norma (2013), promovió las comisiones regionales y locales anticorrupción. Se promovió la coordinación interinstitucional, el reforzamiento del marco legal, la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública y el fomento de la cultura de integridad. Finalmente, quinto, siguiendo un enfoque interdisciplinario y enfatizando uno de cultura de integridad, la Comisión Presidencial de Integridad (2016)⁶, de vocación temporal, tuvo el objetivo de proponer medidas para promover la integridad y el respeto a los principios éticos en la función pública con la finalidad de fomentar la transparencia y prevenir y sancionar la corrupción. No obstante, estas iniciativas no han sido suficientes; basta observar el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2016), donde señala que los niveles de gobernanza del país se ubican por debajo de la media de los países miembros y de los países de América Latina y el Caribe en los temas de control de la

1 Resolución Suprema 160-2001-JUS

2 Decreto Supremo 120-2001-PCM. Se modificó y se trasladó al Ministerio de Justicia el 17 de enero de 2006

3 Decreto Supremo 002-2006-JUS. Se desactivó el 19 de octubre de 2007.

4 Decreto Supremo 085-2007-PCM. Se desactivó el 15 de agosto 2008.

5 Decreto Supremo 016-2010-PCM y Ley 29976.

6 Resolución Suprema 258-2016-PCM.

corrupción, Estado de derecho, efectividad del gobierno, estabilidad política y ausencia de violencia y voz, y rendición de cuentas.

La experiencia de los países de la OCDE (2016) muestra que, para reforzar la integridad del sector público y prevenir la corrupción, es importante contar con un sistema de integridad pública eficaz, integral y coherente con la asignación de responsabilidades. En ese sentido, el Perú cuenta con un modelo de integridad que plantea su implementación a través de la creación de una oficina de integridad con i) función general de articulación y monitoreo respecto de todos los elementos del modelo, y ii) función específica respecto de la promoción de la ética e integridad, gestión de riesgos, supervisión, monitoreo del control interno.

De acuerdo con el Reporte Nacional de Implementación del Modelo de Integridad (2023), se evaluaron diferentes organismos estatales. Los organismos evaluados incluyen a 152 del Poder Ejecutivo, 25 gobiernos regionales, 9 organismos constitucionales autónomos y 2 organismos del Poder Judicial y el Poder Legislativo⁷. Este Reporte contempla un índice de capacidad preventiva (ICP) frente a la corrupción, que toma valores de 0 a 5 puntos, dividido en puntajes máximos de 1 punto por cada una de las cinco etapas. Por el momento, la evaluación abarca hasta dos etapas. La etapa 1 consiste en la evaluación del cumplimiento normativo e institucionalización, mientras que los aspectos evaluados en la etapa 2 contemplan la implementación y aplicación de mecanismos y herramientas de integridad. En la etapa 1 fueron evaluados todos los organismos anteriormente mencionados (189), mientras que en la etapa 2 solo fueron evaluados las entidades del Poder Ejecutivo. El promedio nacional para la etapa 1 fue de 0,64 (el promedio incrementa hasta el 0,67 si solo se trabaja con las entidades del Poder Ejecutivo), mientras que el promedio en la etapa 2 fue de 0,52.

Tomando como referencia al Poder Ejecutivo, si bien en 2022 se evaluaron menos entidades, se puede observar un cierto avance, ya que se pasó de 0,60 a 0,67 en la etapa 1, y de 0,39 a 0,52 en la etapa 2. En referencia a los componentes de la etapa 1, se observa que el componente de canal de denuncias es el de mayor implementación (0,87), mientras que los más bajos son encargado del modelo (0,56) y gestión de riesgos (0,51). En la evaluación de la etapa 2 se observa que el componente de políticas de integridad tiene mayor avance (0,65), mientras que el componente de control es el que muestra menor avance (0,32).

7 Paralelamente se realizó un estudio piloto que contempló 19 hospitales y direcciones de salud, 29 gobiernos provinciales y distritales, y 26 cortes superiores de justicia (Presidencia del Consejo de Ministros, 2023).

Aunque el esfuerzo por medir el nivel de implementación sugiere un avance en el cumplimiento, y se procura que participen cada vez más entidades gubernamentales, aún manifiesta brechas por componentes. El más resaltante es el poco avance en la contemplación del encargado del modelo en la entidad y un marco normativo al interior de la entidad. A nivel subnacional, las evaluaciones contemplan, por ahora, programas pilotos.

Marco teórico: modelo de integridad

La integridad es un concepto complejo. Huberts (2018, p. 3) la define como «la cualidad de actuar en concordancia y armonía con valores, normas y reglas de aceptación general». De acuerdo con Integrity Action (citado en Heywood *et al.*, 2018, p. 16), la integridad es la alineación de la rendición de cuentas, la competencia y el comportamiento ético sin corrupción (que incluye la implementación de mecanismos de control de la corrupción).

Según Kirby (2021), por un lado, la literatura se centra en la integridad del funcionario público y, por el otro, en incrementar la consistencia de la institución. Para el autor, es importante priorizar lo segundo, porque el enfoque fundamental de la gobernanza debe ser la calidad de las instituciones y secundariamente de los funcionarios individuales. Explica que, al menos en los Estados modernos, son las instituciones las que tienen derechos para legislar, regular, coaccionar, así como deberes para hacer cumplir, prestar servicios, etc. Los funcionarios públicos actúan solo en su nombre.

La integridad pública puede observarse en la sólida disposición de una institución pública para perseguir legítimamente su propósito legítimo, lo mejor que pueda, coherente con sus compromisos (Kirby, 2021, p. 1). Se opera de manera transparente, responsable, decente, ética, impecable e invulnerable, donde el comportamiento de los individuos es consistente con los valores y metas que se están siguiendo, y se toman todas las medidas necesarias a fin de realizar su trabajo de conformidad con esos valores (Pallai, 2014; Velarde, 2022) y «para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público» (OCDE, 2017, p. 7). En ese sentido, la Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (2019, p. 2) resalta que la integridad procura el manejo de poderes y recursos confiados al sector público de forma efectiva, honesta y sobre todo para fines públicos. Como se observa, estas definiciones coinciden en el deseo de construir confianza en las instituciones, lo que fortalece la administración pública.

Asimismo, la integridad pública propone pilares para su desarrollo en las instituciones públicas. De acuerdo con la OCDE (2020), son las siguientes: cultura, donde exista un compromiso político de gestión, con responsabilidades claras y un enfoque basado en el riesgo como estándar de conducta; sistema, donde se promueva un enfoque que involucre a la sociedad, se invierta en el liderazgo de gestores públicos, y que estos sean promovidos en base al mérito, debidamente informados, capacitados, con orientación y asesoramiento hacia una cultura organizacional preocupada por la integridad pública; y rendición de cuentas, regido por normas de control y gestión de riesgos, con respuestas efectivas frente a transgresiones normativas, debidamente supervisado y con control externo, en mérito a la transparencia.

Si bien la integridad en la administración pública está asociada a lidiar con la corrupción, esta es más que la oposición de la corrupción. La integridad pública tiene muchos otros opuestos posibles, definidos como la negación de cualquiera de sus elementos necesarios: ilegitimidad, falta de propósito, incoherencia, ineficiencia, falta de fiabilidad, fragilidad, etc. Por lo tanto, cualquier agenda de «integridad pública» se opone a todas estas «patologías de gobierno». Y lo más importante es que oponerse a la corrupción no necesariamente será siempre lo más urgente o importante. Dentro de una agenda de integridad pública, la lucha contra la corrupción debe justificar su prioridad frente a otros objetivos de promoción de la integridad (Heywood y Kirby, 2020).

En consecuencia, Tavares de Souza y Batista (2021) plantean que existe el desafío de fomentar la implementación de modelos de integridad pública en los entes gubernamentales para asegurar el cumplimiento normativo, logro de mejores resultados y garantizar su sostenibilidad. Para ello, Transparencia Internacional ha desarrollado el modelo del Sistema Nacional de Integridad (NIS, por sus siglas en inglés), a fin de que los países utilicen, describan y evalúen qué pueden hacer para combatir la corrupción y salvaguardar la integridad (PNUD, 2016).

El BID (2021) explica que el sistema de integridad pública puede definirse como un marco normativo e institucional que comprende tanto leyes como regulaciones específicas destinadas a prevenir, detectar y sancionar actos ilícitos o corruptos en el ámbito del servicio público. Por su parte, Huberts y van Montfort (2020) agregan que se puede entender como el conjunto de instrumentos internos de control ético, como códigos de ética, capacitaciones en ética y probidad y liderazgo ético, junto a controles externos tales como los efectuados por organismos independientes y la ciudadanía. En esta línea, la OCDE (2020) ha resaltado que la eficacia de este modo de control y reforzamiento ético

está determinada por la implementación de una serie de elementos institucionales, bajo la figura de un sistema de integridad, que permita dar coherencia y sostenibilidad a los lineamientos anticorrupción a nivel nacional, local u organizacional, para garantizar la confianza y credibilidad en las instituciones estatales y los funcionarios públicos.

El funcionamiento del modelo de integridad depende de una serie de instituciones, sectores y actividades que incluyen la voluntad política o el compromiso de la alta dirección para luchar contra la corrupción y un parlamento activo para lograr y mantener la buena gobernanza. También es necesario un equipo de trabajo capacitado que cuente con las habilidades específicas para llevar adelante los proyectos de integridad propuestos (Pérez Castillo, 2022). Por ejemplo, Huberts, Anechiarico y Six (2008, p. 6) señalan que es indispensable un auditor general como guardián de la integridad financiera, un abogado general como «guardián del interés público», un sistema de servicio público diseñado para proteger el proceso público de toma de decisiones, el Poder Judicial y la protección del Estado de derecho, un defensor del pueblo, organismos anticorrupción independientes, procedimientos adecuados para la contratación pública, la gestión contable y financiera, un sector privado que opere dentro de las leyes y la conciencia pública, medios de comunicación, sociedad civil y organizaciones internacionales que apoyen la ética e integridad. Asimismo, Jukneviene *et al.* (2018) resaltan algunos elementos informales en la construcción de un modelo de integridad en la administración pública: comunicación (diálogo entre trabajadores, construcción de un lenguaje propio), capacitación (proceso de socialización) y gestión (comportamiento no verbal, identificación de liderazgos informales, discusión sobre conflictos éticos).

De acuerdo con Villoria (2021) y Chéne y Transparencia Internacional (2011), hay algunas funciones principales de la gestión de la integridad: primero, códigos de conducta/ética, política de conflictos de intereses, medidas posteriores al empleo, participación de las partes interesadas, etc.; segundo, orientación hacia la integridad, incluidos instrumentos como formación en integridad, consejo y asesoramiento, liderazgo, etc.; tercero, monitorear la integridad con herramientas como protección de denuncias, mecanismos/políticas de quejas, inspecciones, sistemas de alerta temprana, medición de violaciones a la integridad, etc.; cuarto, hacer cumplir la integridad, incluidas las sanciones formales e informales, los procedimientos para manejar las violaciones de la integridad, etc.

De hecho, la integridad es, en última instancia, la responsabilidad de todos los servidores públicos (OCDE, 2019, p. 19). No obstante, algunos actores tienen un papel más importante que otros. En el núcleo de un

sistema de integridad en una organización hay dos tipos de actores: por un lado, los servidores públicos, dentro de los cuales, quizás, los actores más importantes son los directivos que, en su función de líderes éticos, juegan un papel crucial en la promoción efectiva de una cultura de integridad; por otro lado, los «actores de la integridad» —personas, comités o unidades— que se ubican en la segunda línea de defensa del control interno y prestan apoyo a los servidores públicos y a los directivos (Institute of Internal Auditors, 2013).

Diseño metodológico

Para esta investigación se ha planteado analizar el avance de la implementación del modelo de integridad a nivel de los gobiernos locales. Si bien el estudio no pretende extrapolar lo que se puede encontrar a un nivel macro de los gobiernos locales, sí puede darnos visos sobre el avance de implementación y la existencia de similitudes.

Se ha contemplado la realización del estudio en tres gobiernos locales con diferente envergadura política, con el propósito de observar si las características en el avance de la implementación son similares, indiferentemente del tipo de gobierno local. Estos son el gobierno local de Huamanga (capital de la provincia de Huamanga y la capital departamental de Ayacucho), el gobierno local de Quispicanchi (capital de la provincia de Quispicanchi, en el departamento de Cusco) y el gobierno local de El Agustino (distrito de la provincia de Lima Metropolitana). Estos tres gobiernos locales tienen diferente responsabilidad, ya que dos tienen responsabilidad de capital provincial (la ciudad de Huamanga es además la capital del departamento), mientras que Quispicanchi es capital de la provincia y El Agustino es un distrito dentro de la provincia de Lima.

Según lo observado, el avance a nivel municipal no ha sido amplio. Por ello, nos preguntamos qué similitudes existen en la escasa implementación del modelo de integridad por parte de los gobiernos locales de Huamanga, Quispicanchi y El Agustino.

La hipótesis plantea que el nivel de implementación del modelo de integridad ha sido mínimo en los tres gobiernos locales, debido a, por un lado, condiciones internas-locales relacionadas con la poca voluntad política en los gobiernos locales, la falta de capacidad técnica para implementarlo, coadyuvado por la naturaleza de las organizaciones locales frente a su rol de vigilancia ciudadana; por otro lado, condiciones externas-nacionales, relacionadas con la escasa asistencia técnica y la transferencia de capacidades, recursos y competencias a estos gobiernos locales.

Se utilizó un enfoque interpretativo cualitativo para analizar el nivel de implementación del modelo de integridad y destacar sus posibles similitudes a nivel local. Se buscó una amplia variedad de experiencias y puntos de vista entre los entrevistados, para enriquecer las descripciones y explicaciones sobre el tema de interés (Corbin y Strauss, 1990). Así, se realizaron 17 entrevistas semiestructuradas a través de tres guías, aplicadas a autoridades del gobierno local y personal administrativo (gerentes municipales, subgerentes, personal de recursos humanos); a autoridades de la Contraloría y órganos de control interno; y a organizaciones de la sociedad civil, periodistas locales y funcionarios de la Secretaría Técnica de Integridad. Además, para respetar los aspectos éticos de la investigación, se solicitó el consentimiento de los entrevistados para participar en el estudio, grabar la entrevista y utilizar la información brindada, guardando el anonimato de los entrevistados.

Se utilizaron tres guías de entrevistas. Los temas abordados en las entrevistas se dividieron en tres: en primer lugar, conocer el nivel de implementación del modelo y sus componentes; en segundo lugar, conocer los aspectos o dificultades en su implementación; y, por último, conocer sugerencias sobre aspectos a mejorar para su implementación.

Las entrevistas fueron realizadas por los miembros del equipo investigador; ello permitió realizar repreguntas o aclarar algunos aspectos. Luego de las entrevistas, se procedió a su transcripción y al análisis respectivo.

Las categorías de análisis fueron dos: la primero era observar el nivel de implementación del modelo y sus componentes y la segundo era observar ciertas similitudes sobre el nivel de implementación en los gobiernos locales.

Resultados⁸

Nivel de implementación del modelo de integridad

Ningún gobierno local ha iniciado la implementación del modelo de integridad, independientemente del nivel de envergadura política. Las autoridades y servidores municipales manifiestan que no existe implementación sobre este modelo. Pero lo que puede ser más grave es que no se tiene conocimiento pleno de su existencia y de sus

8 Para mantener el anonimato de los informantes se ha procedido a colocar un código alfanumérico según el tipo de informante. Así, si se trata de algún funcionario del gobierno local, empezará con el código de GLO seguido de un número; si es de la sociedad civil, empezará con el código SOC seguido de un número; y si es de otro organismo público, empezará con el código OPU seguido de un número.

componentes. El GLO1 de Quispicanchi explica: «algo he escuchado sobre el plan de corrupción». En el caso de El Agustino, el GLO3 manifiesta que «algo he leído en las políticas nacionales», mientras que el GLO4 del mismo gobierno local es más sincero y manifiesta: «de verdad, no lo ha leído aún». En el municipio de Huamanga, por un lado, el GLO5 no tiene conocimiento del plan a nivel municipal y el GLO2 si tiene conocimiento del plan e inclusive está al tanto de la normativa.

La Secretaria de Integridad ha previsto cinco etapas para la implementación del modelo. Para ello, según OPU01, todas las entidades deben implementar ciertas condiciones establecidas, pero «se tratan de condiciones mínimas (etapa 1) y del cumplimiento de esas condiciones (etapa 2 se debe acreditar el uso de herramientas)». Como el avance ha sido complejo, OPU01 explica que «para este 2024 se han sincerado y actualizado las guías para que más entidades públicas participen».

Más allá de este sinceramiento en las guías, en este momento, para OPU01, en los gobiernos locales se está atendiendo las demandas de asistencia técnica. Asimismo, en los gobiernos locales estudiados no se ha empezado con la etapa 1 y, por ende no están contemplando el inicio de la etapa 2.

Solo el GLO2 manifiesta que en Huamanga se estableció «una mesa de trabajo, se instaló una comisión, por acuerdo a nivel de sesión de Concejo Municipal, hay responsables, pero lamentablemente... quedo en intenciones». Esto lo refuerza SOC2 en Huamanga cuando manifiesta que «no hay una persona, no hay nadie que esté encargado del tema».

Al observar que no existe una implementación del modelo de integridad se deduce que algunos componentes, tales como política de integridad, compromiso de alta dirección, encargado del modelo de integridad y supervisión y monitoreo del modelo de integridad, no se han contemplado.

Para la evaluación del componente control interno, externo y auditoría, que se promueve en este modelo, se observa la dificultad de los entrevistados para reconocer la diferencia entre el sistema de control interno y el órgano de control institucional (OCI), que obedece al control gubernamental externo a cargo de la Contraloría General de la República (CGR). Esta realidad ya había sido observada por Leiva y Soto (2015, p. 15) y se mantiene vigente: «existe un desconocimiento de la naturaleza del control interno; el concepto y función del control interno se suele vincular (erróneamente) al control gubernamental ejercido por la CGR». Pese a ello, el GLO3 de El Agustino explica que sí existe una Oficina de Control Interno (en referencia al Comité de Control Interno); aun así, el

problema que observa es que «la Oficina queda en la misma estructura de la municipalidad», de modo que «no hay seriedad en lo que se investiga». En la misma línea, el GLO2 de Huamanga manifiesta que sí existe la Oficina de Control Interno y se ha podido avanzar en la identificación de puntos clave, «donde hay actores o responsabilidades ya definidas e identificadas propiamente». De acuerdo con Vásquez (2021, p. 18), es importante precisar que «el control no solo es detectar deficiencias o anomalías dentro de la gestión, sino redirigir todas las deficiencias hacia soluciones institucionales». Por eso, cada gobierno subnacional debe buscar primero la identificación (como se ha hecho en Huamanga), luego la definición y la medición, y finalmente el establecimiento de puntos de control. Sin embargo, no es una práctica extendida contar con procesos diseñados y optimizados por cada gestión regional o municipal a iniciativa propia, y más bien se implementa el control interno sobre procesos que derivan mayormente de los sistemas administrativos del Estado diseñados a nivel central (presupuesto, tesorería, contabilidad, contrataciones, entre otros) (Leiva y Soto, 2015, p. 14).

Por otro lado, en lo que respecta al OCI, el GLO4 manifiesta que existe una alta rotación en los que lo presiden: «en lo que va de la gestión he conocido cuatro titulares de la Oficina en El Agustino» y en el personal que labora ahí: «antes había ocho miembros ahora trabajan tres». Esto se complementa con lo explicitado por SOC1, que reconoce que este órgano no ha establecido espacios de alianzas estratégicas: «la OCI no ha tenido ningún tipo de acción o actividad para poder convocar aliados. No se conoce (al OCI) como tal a nivel del barrio, a nivel del distrito».

En relación con el canal de denuncias, en los tres gobiernos locales tampoco se revela la implementación de este componente. En ese sentido, el GLO1 de Quispicanchi manifiesta que no existe un canal de denuncias establecido en la municipalidad, lo mismo que el GLO3 de El Agustino. En Huamanga, el GLO2 manifiesta que no existe un canal de denuncias: «propiamente no hay un Aló, Muni», pero agrega que existen otros mecanismos como «un área de atención a la ciudadanía a nivel virtual, a nivel presencial, por correo electrónico para recoger quejas, denuncias o algún malestar o un mal sentir de la población».

Es preciso señalar que la Municipalidad de Huamanga aprobó la directiva «Proceso para la gestión de denuncias contra funcionarios y servidores que infrinjan el Código de Ética de la Función Pública en la Municipalidad Provincial de Huamanga» (Decreto de Alcaldía 05-2021-MPH/A), documento en el que se designa a la Oficina de Secretaría General como la unidad que ejerce «las funciones de promoción de la integridad y ética institucional» y, en ese marco, atiende las denuncias

sobre actos de corrupción. En la misma línea, en El Agustino se aprobó el Código de Conducta de la Municipalidad (Resolución de Gerencia Municipal 290-2020-GEMU-MDEA). Por otra parte, existe la Plataforma Digital Única de Denuncias del Ciudadano. Estas herramientas, aunque existentes, son desconocidas por los funcionarios y la sociedad civil de los gobiernos subnacionales estudiados.

En cuanto a la comunicación y capacitación, en los tres gobiernos locales se manifiesta que no ha existido comunicación ni capacitación referente al tema del modelo de integridad. Sobre este punto, GLO6 de Cusco manifiesta cierto desánimo respecto a las capacitaciones: «la gente es reticente a capacitarse, no quiere salir de su zona de confort y olvida su importancia». Además, resalta que «solamente con capacitación, sensibilización y comunicación vamos a cambiar actitudes».

En relación con la transparencia, datos abiertos y rendición de cuentas, en las tres municipalidades existe un portal de transparencia, lo que se puede corroborar desde sus webs institucionales. Según GLO2, en El Agustino la información no está actualizada: «el portal está allí..., aunque tampoco están al día, no está actualizada». Lo mismo comenta GLO4 cuando menciona que no se observa toda la información: «busque en la página web de la Municipalidad de El Agustino, no aparecen las ordenanzas, no aparecen todas; busque los acuerdos de Concejo que se aprobaron, no aparecen todos». Esta información es similar con lo expresado por SOC3 de Huamanga cuando dice que «la información en el portal de transparencia tiene datos desactualizados; las solicitudes de información que se envían no tienen respuesta».

No obstante, como manifiesta GLO4 de El Agustino, un mecanismo de transparencia innovador fue el de realizar los Concejos Municipales vía *online* «a través de la página institucional de Facebook de la municipalidad, y se aprobó como un acuerdo del Concejo», pero remarca que esta propuesta de transparencia empezó a tomar otra connotación, ya que el alcalde la usó como un logro de su gestión: «se incorporó al discurso del alcalde: estamos luchando contra la corrupción, acá todo es transparente».

Con respecto al tema de rendición de cuentas, se observa la realización de reuniones o audiencias abiertas con la población. En El Agustino, SOC1 menciona que se realiza todo un proceso en las convocatorias: «cumplen con la rendición de cuentas, hacen toda una acción desde el área de imagen institucional, promueven las fechas, los temas, convocan a la comunidad». Estas acciones se han realizado de manera tanto presencial como virtual.

En el gobierno municipal de Quispicanchi también se observa el proceso de rendición de cuentas. GLO1 menciona que «se sigue la normativa de la rendición de cuentas a la población». Del mismo modo, en Huamanga, SOC2 manifiesta la existencia de audiencias, «existen las audiencias públicas para rendir cuentas», pero es crítico al mencionar que «todo está armado» y SOC3 agrega que «se convocan a audiencias públicas, pero lo hacen tarde para que la gente no participe».

Sobre este punto, SOC4 de Quispicanchi explica que se debe incidir en el uso de las herramientas digitales de transparencia, porque en muchos casos «las plataformas de transparencia se utilizan poco». Los ciudadanos todavía prefieren obtener información a través de audiencias, debido a «[el poco] dominio de las plataformas y [el poco] conocimiento que tienen para indagar en qué están las gestiones».

Acerca de la gestión de riesgos, para GLO2 en Huamanga está integrado al Sistema de Control Interno, donde se conoce «qué puntos son los neurálgicos, en qué puntos cae la fragilidad, dónde se puede vulnerar». Sobre estos puntos aclara que son «la ley de contrataciones, contratación de personal, obras públicas, concursos públicos, licitaciones». Ciertamente, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (2020) explica que los espacios más riesgosos para cometer actos contra la ética son «las áreas de contrataciones de bienes y servicios, aspecto que se viene comentando hace mucho tiempo tanto en los estudios nacionales e internacionales [...] y el otorgamiento de permisos y licencias».

En cambio, para GLO1 no existe por el momento en el gobierno municipal de Quispicanchi ningún plan de gestión de riesgos; tampoco se observa aquello en el gobierno municipal de El Agustino, ya que para GLO3 «no existe política de gestión de riesgos».

Similitudes en los gobiernos locales respecto al nivel de implementación

Se observan similitudes que podrían explicar las dificultades para el nivel de implementación del modelo de integridad.

Una primera similitud se vincula con las competencias técnicas, que involucran recursos financieros suficientes, personal capacitado y gestión estratégica. Sobre el personal capacitado, GLO1 de Quispicanchi manifiesta problemas para «la contratación de personal idóneo», lo que es advertido también por GLO3 de El Agustino cuando menciona que “el gerente municipal no cumple con el perfil”. De acuerdo con Iacovello (2015), la dificultad de encontrar personal con el perfil adecuado expresa la tarea pendiente de las instituciones de utilizar competencias en el diseño

de los perfiles de puesto. En esa línea, existen avances metodológicos y herramientas promovidas por SERVIR⁹, que los gobiernos locales pueden utilizar para una mejor adecuación de la contratación de personal, aunque para Vega *et al.* (2018) la contratación de personal aún se ve superada por el pago de favores políticos.

Los recursos financieros y la remuneración también inciden en la elección idónea de personal. Por un lado, no hay recursos para reclutar personal capacitado; por ejemplo, GLO1 de Quispicanchi explica que «la remuneración [del personal] es baja y no genera incentivo en la contratación de profesionales». A veces, esto conlleva la incorporación de personal con poco conocimiento de la administración pública; ello lo advierte SERVIR al identificar que «los servidores públicos tienen en general conocimientos escasos en cuanto a presupuesto público, gestión pública y modernización» (OCDE, 2016, p. 40).

Por otro lado, se genera una alta rotación de personal, ya que, ante una oportunidad mejor, dejan la institución. GLO4 de El Agustino menciona que «en lo que va de la gestión he conocido cuatro titulares de la Oficina de Control Interno». En esa línea, para GLO2 de Huamanga, «esta rotación manifiesta la fragilidad de la municipalidad». La ausencia de funcionarios permanentes dificulta articular las diferentes funciones ediles y planificar a largo plazo. Una rotación implica capacitar al nuevo personal, sin la certeza de que pueda permanecer en la institución. Se puede añadir lo que menciona OPU01: «damos asistencia técnica, pero luego hay cambios en el locador de servicios. Cuando nos queremos contactar no hay un reemplazo y hay que empezar de nuevo».

Una segunda similitud se vincula con el compromiso político, la voluntad política del alcalde, para impulsar el modelo de integridad. Esta voluntad puede ser comprendida desde dos perspectivas. Por un lado, la voluntad asociada al rédito que puede obtener la autoridad. SOC2 de Huamanga advierte: «creo que no hay ningún esfuerzo de arriba». Esto también lo remarca GLO3 de El Agustino, cuando menciona que «le han dicho al alcalde que impulse [el tema anticorrupción], pero no lo impulsa». En esta línea, Huberts *et al.* (2008) remarcan que para que un sistema de integridad funcione es necesaria la voluntad política de sus funcionarios. Sin embargo, la voluntad de la autoridad, que se traduce en el esfuerzo del gobierno para luchar contra la corrupción, sigue un ciclo de vida altamente dependiente de las circunstancias políticas, sobre todo

9 Ley 30057, Ley del Servicio Civil; Decreto Supremo 040-2014-PCM, Reglamento General de la Ley del Servicio Civil; Resolución de Presidencia Ejecutiva 143-2019-SERVIR-PE, Normas para la gestión de los procesos de selección en el régimen de la Ley 30057.

en contextos devastados por la corrupción sistémica o simplemente en aquellos donde el problema de la corrupción no está restringido a los más altos niveles de gobierno. Entonces, la voluntad para implementar políticas anticorrupción está relacionada con el potencial de generar beneficios simbólicos para la autoridad. Cuando estas políticas favorecen al capital político, «las medidas para refrenar las inconductas públicas no solo son posibles, sino realistas» (Pozsgai-Alvarez, 2018, p. 13); de lo contrario, los manuales y guías no surten ningún efecto y, según De Sousa (2010), se pueden convertir en instituciones de escaparate o funcionar como un mecanismo para el discurso anticorrupción de la gestión.

Esto se puede apreciar cuando las medidas que se adoptan parecen más bien limitar la eficacia, en lugar de impulsarla. Por ejemplo, OPU01 explica que «más allá de la demora en la asignación, los oficiales de integridad son designados por confianza, aunque deben ser designados por concurso para tener un distanciamiento», pues podría generar cierto conflicto de intereses. Además, «es habitual delegar a recursos humanos estas funciones (de oficial de integridad), pero no lo recomendamos, porque ellos tienen otras funciones y no le dan importancia a la integridad».

En todo caso, de acuerdo con Arellano y Rojas (2025), un problema de la voluntad política es que los actores políticos suelen interpretar los discursos como acciones, pero una voluntad menos alegórica de implementación debe reflejarse en la reestructuración de dinámicas organizacionales y sistemas de incentivos, así como en el cumplimiento efectivo de las reglas. Así lo hacen notar los entrevistados, como apunta GLO2 de Huamanga: «te voy a dar incentivos por logros, podría estar enganchado; si no está enganchado a eso, las intenciones quedan ahí en intenciones». Por ello, «este enfoque debe estar enganchado a metas, y estas metas al presupuesto». Al respecto, la OCDE (2021, p. 37) refuerza la propuesta de incentivos, empezando por el nivel nacional para que procure incentivos, a fin de que el nivel subnacional fortalezca la integridad al recompensar la generación proactiva de modelos regionales.

En adición, estos incentivos deben estar articulados a la sanción administrativa y penal de los actos de corrupción, de modo que desincentive cometerlos. En palabras de Ospina (2018), lo que sucede actualmente es que, «a pesar de que están tomando medidas públicas transparentes, el castigo está siendo selectivo [y] contraviene la política de sancionar la corrupción para reducirla».

Por otro lado, está la voluntad asociada a valoraciones éticas y morales personales. Así lo explicita GLO3 de El Agustino: «en las altas esferas tiene que haber gente con valores, para que tenga autoridad moral para decir a

los de abajo: «mira, yo estoy dando ejemplo, y tú no hagas esto. Y si haces esto, te vas». En esa misma línea, el Institute of Internal Auditors (2013) advierte que son los directivos que tienen que tener un comportamiento ético; o, como menciona Kirby (2015), es en la práctica cotidiana donde debe observarse el comportamiento ético. Sin embargo, no se puede estimar la voluntad política exclusivamente con un problema de valores personales, porque supone el riesgo de simplificar excesivamente un fenómeno complejo que está profundamente enraizado en estructuras sociales, económicas y políticas, como explica Rose-Ackerman (1999).

Una tercera similitud está relacionada con la sociedad civil y la participación, a través del mecanismo de vigilancia y control, debido principalmente a la fuerza que tienen en las localidades.

Para GLO1 Quispicanchi, el comportamiento de la sociedad civil tiene ciertos contraproducentes con la gestión municipal. Explica que «el Frente [de Defensa] pide que un gerente no esté más de seis meses, porque tiene la creencia de que si se queda más tiempo puede corromperse»; por tanto, se exige cambio de personal, «lo que conlleva que se vuelva a contratar personal y se vuelva a capacitar». Mas allá de que una rotación de personal pueda ser satisfactoria, impide organizar a largo plazo. Como es la exigencia de un grupo organizado de la sociedad civil, con el que no se quiere tener conflictos, se acata.

Para GLO2 de Huamanga, la presencia de la sociedad civil es fuerte en la zona: «esta agrupación civil es muy contundente en esta ciudad, son los vigilantes de qué compras, qué no compras, de qué haces, de si cumples requisitos». También, para SOC1 de El Agustino, en el distrito se cuenta con una población organizada y vigilante, «es una población con una organización muy fuerte, sobre todo de mujeres, y, cuando hay tejido social organizado, hay oportunidades; frente al tema de corrupción, se está atento a este tipo de situaciones que se puedan dar en el distrito».

En esta línea, si bien la participación ciudadana parece tener un valor intrínseco y significativo para la expansión de la democracia y los entrevistados rescatan su importancia y fuerza para vigilar las gestiones municipales, también advierten otros efectos. La propuesta de Dalton (2008), por ejemplo, plantea que esta participación también puede tener como consecuencia la inclusión de individuos sin conocimiento técnico necesario en el proceso de toma de decisiones que deriven en políticas públicas de baja calidad y mal formuladas (como el cambio reiterado de personal). Asimismo, el proceso se puede ver influenciado por grupos de interés, como élites locales (Canto, 2011), que no necesariamente

representan a la ciudadanía y sus iniciativas pueden distorsionar los objetivos institucionales.

Otro grupo de entrevistados considera que la participación y la vigilancia ciudadana no es una actividad intrínseca entre los ciudadanos, a pesar de la existencia de grupos organizados de sociedad civil. Así, SOC3 de Huamanga explica que «hay poco interés de la ciudadanía, pero también pesimismo, para informarse sobre las gestiones municipales. [...] Además, como las municipalidades son lugares de empleo, a las personas del entorno les cuesta denunciar». Para SOC5 de El Agustino, «la mayoría de la ciudadanía no tiene como preocupación la vigilancia»; solo en caso que las consecuencias de una gestión municipal sean negativas para una persona, esta procura interés en el tema de la corrupción. Efectivamente, Dammert y Dargent (2020) ratifican esta desafección ciudadana en temas políticos en el país, mientras que Smith y McDonough (2001) explican que cuando hay una falta de compensación entre los esfuerzos de los participantes para permanecer de forma activa en los mecanismos participativos y los escasos resultados que estos producen, el desgano y la frustración ciudadana emergen.

En el grupo de la vigilancia y control se incluyen a los medios de comunicación. GLO2 expresa que «los periodistas están desde las ocho de la mañana hasta las cuatro de la tarde, entrevistando, verificando, sacando información, contrastando, denunciando». Si bien esta labor es observada como una dinámica de compromiso vigilante de los medios, también se remarca cierta oposición. Por ejemplo, SOC4 de Quispicanchi señala dificultades en la actuación de los medios en relación a la vigilancia porque «existe una relación de negocios entre la municipalidad y los medios de comunicación para pasar avisos y publicidad de la municipalidad». La municipalidad, a través de sus áreas, contrata espacios publicitarios en los medios locales y «si los medios denuncian hechos de corrupción, se le quita el recurso designado a publicidad en su espacio comunicacional». Esta situación es reforzada por Vega *et al.* (2018, p. 104) al exponer que «hay una gran dependencia de la prensa y las entidades estatales respecto de la publicidad. Muchas de las radios tienen como único auspiciador a gobiernos regionales o municipalidades lo que genera distorsiones en su labor periodística», y puede provocar que las denuncias que conllevan investigaciones penales a autoridades subnacionales no logren tener la repercusión debida (Mujica *et al.*, 2017).

Una cuarta similitud se relaciona con el desempeño de estos gobiernos locales. Por un lado, hay un desafío del gobierno central para transferir capacidades y brindar asistencia técnica a las administraciones locales, debido al peso desigual que asigna a cada gobierno local, que puede

dependen del nivel administrativo del gobierno local (distrital, provincial o regional), de la distribución de los votantes (Strömberg, 2008) o de las preferencias por los representantes políticos que ejercer autoridad en esos gobiernos (Acemoglu *et al.*, 2013). Asimismo, en materia de distribución de recursos, no ha generado un espacio para distinguir las necesidades específicas de cada región, lo que limita las capacidades de innovación en el ámbito local (Dargent y Gianella, 2024), al tener un rol disminuido como articulador y enlace con los gobiernos locales y entre ellos. A esto se suma que el proceso de descentralización ha profundizado que la actuación institucional de los gobiernos locales esté supeditada a conflictos competenciales y limitadas competencias, así como a una gran influencia del resto de niveles de gobierno sobre las decisiones locales. A pesar de su autonomía legal, González (2011) explica que el nivel local se encuentra, a menudo, sobrerregulado por otras administraciones y desbordado por la delegación de tareas de otros niveles, en muchos casos, sin los recursos humanos y financieros para cumplirlas.

Por otro lado, la actuación de sus actores (autoridades y funcionarios) influye en el resultado de los procesos de implementación del modelo. De acuerdo con Meza y Pérez-Chiqués (2021), las políticas anticorrupción tienden a depender excesivamente de las instituciones formales y se olvidan de las dinámicas informales que a la par pueden consolidar la corrupción en los gobiernos locales. Los autores proponen cuatro dimensiones clave: redes, organización, opacidad, y controles y equilibrios. Se atienden las dos últimas concernidas con las categorías analizadas. Las dificultades en la transparencia, para Rentería (2023), tienen que ver con la opacidad y el ejercicio de los funcionarios públicos al socavar el valor de la información. Se plantea la opacidad en oposición a la transparencia, pero se diferencia del secretismo. La opacidad será una situación en la que la información es visible y accesible, pero no efectiva. Tiene que ver con cómo los funcionarios generan y almacenan la información y con qué fines: podrían enmarcar la información de una manera que desinforma (Grimmelikhuijsen, 2012); podrían generar abundantes y complejas cantidades de información para dificultar el escrutinio ciudadano (Heald, 2006); o podrían establecer un sistema desorganizado de registro, no para negar el acceso a la información, sino para complicarlo (Roberts, 2006).

La dimensión de controles y equilibrios, que está relacionada con la categoría analizada de control interno, externo y auditoría, se ve influenciada por la falta de un sistema de profesionalización del funcionario público, sin poder garantizar una adecuada contratación y gestión de personal, y por la discrecionalidad proporcionada a la alta

dirección y autoridades sobre la carrera de los niveles inferiores de la burocracia.

Conclusiones

Se ha observado que, independientemente de la envergadura del gobierno local, ninguno ha iniciado el proceso de implementación de un modelo de integridad, a pesar de la existencia de guías y manuales procedimentales, teniendo poco conocimiento de políticas públicas anti-corrupción de nivel local. A esto habrá que añadir el poco interés en capacitación por parte de los funcionarios.

Al no haberse iniciado ningún procedimiento de implementación, no existe la oficina de integridad y el conjunto de ordenanzas que deberían secundarlo (etapa 1). No obstante, los gobiernos locales disponen de algunos mecanismos u oficinas que dan cuenta de aspectos como transparencia, rendición de cuentas, oficinas de control interno, pero que se encuentran desarticuladas, lo que dificulta avanzar en la lucha contra la corrupción.

Se ha constatado que el bajo nivel de implementación tiene correlato con la voluntad política. Se ha confirmado que para impulsar cualquier implementación se necesita el apoyo de la autoridad edil, ya que sin ello no se garantizan partidas presupuestales, contratación de personal y adecuación de ordenanzas y reglamentos internos. Esta situación refuerza la dependencia en el accionar de la municipalidad al proceder de la autoridad edil.

Se ha constatado que la falta de capacidad técnica de los funcionarios debilita la implementación de cualquier modelo de integridad. Esta falta de capacidad técnica obedece al poco conocimiento de los funcionarios. A ello habrá que añadir la baja remuneración que reciben los funcionarios municipales, lo que aumenta una alta rotación de personal. Este círculo vicioso de poca idoneidad, baja remuneración y alta rotación dificulta realizar planes adecuados y políticas a largo plazo.

Las organizaciones locales tienen presencia en los tres gobiernos locales estudiados y su participación cumple un rol fundamental de vigilancia ciudadana, al ayudar a estar pendiente de qué hace la municipalidad y sus funcionarios. En algunos casos, su vigilancia fuerte crea ciertos inconvenientes para la municipalidad que suele ceder ante las demandas, específicamente al generar que exista rotación de personal. Por otro lado, también se hace evidente que la vigilancia ciudadana carece de ser una actividad recurrente entre los ciudadanos, a pesar de la existencia de grupos organizados de sociedad civil.

Contribución de autoría

Edwin Cohaila participó en las fases de conceptualización, análisis de datos, investigación, metodología, administración del proyecto y recursos, uso de software de análisis, supervisión de campo y validación de instrumentos, redacción del borrador original, y redacción revisión y edición.

Lorena Elías participó en las fases de conceptualización, investigación, supervisión y validación de instrumentos, redacción del borrador original, y redacción, revisión y edición.

Fuente de financiamiento

Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

Potenciales conflictos de interés

Ninguno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acemoglu, D., Egorov, G. y Sonin, K. (2013). Political Economy in a Changing World (13). NBER Working Paper 19158.

Arellano, D. y Rojas, G. (2025). La voluntad política en el discurso anticorrupción: ¿parteaguas o mecanismo de lucha selectiva? El caso de México (2018-2024). *Foro Internacional*, 65(2), 301-340.

Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR). (2019). *Estudio de percepciones de los servidores civiles sobre el clima ético de sus entidades públicas*. SERVIR.

Canto, M. (2010). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. Siglo XXI.

Dalton, R. J. (2008). Direct democracy and good governance: Does it matter? En S. Bowler y A. Glazer (eds.), *Direct democracy's impact on American political institutions* (pp. 149-168). Palgrave Macmillan.

Dammert, L. y Dargent, E. (2020). Perú: ¿Se evitó el salto al vacío? *Análisis Carolina*, (55), 1-12. https://doi.org/10.33960/AC_55.2020

Dargent, E. y Camila, G. (2024). País sin oxígeno: debilidad institucional en COVID-19. *Revista de Ciencia Política*, 44(1), 87-107. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2024005000104>

Defensoría del Pueblo. (2019). *Reporte. La corrupción en el Perú. N.º 4: Avances y retos en la implementación del modelo de integridad en el Poder Ejecutivo*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/08/REPORTE-4-Modelo-de-Integridad.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2021). *Análisis y perspectivas del nuevo marco regulatorio de las comisiones regionales anticorrupción*. Defensoría del Pueblo.

De Sousa, L. (2010). Anti-corruption agencies: Between empowerment and irrelevance. *Crime, Law, and Social Changes*, 53, 5-22.

ElPeruano. (17 demayo de 2023). Corrupción no permitió eliminar la pobreza en 2022. [https://www.elperuano.pe/noticia/212902-corrupcion-no-permitio-eliminar-la-pobreza-en-2022#:~:text=16%2F05%2F2023%20Se%20calcula,10%2C696%20millones\)%%2C%20inform%C3%B3%20Contralor%C3%ADa%20General](https://www.elperuano.pe/noticia/212902-corrupcion-no-permitio-eliminar-la-pobreza-en-2022#:~:text=16%2F05%2F2023%20Se%20calcula,10%2C696%20millones)%%2C%20inform%C3%B3%20Contralor%C3%ADa%20General)

González, A. (2011). Los desafíos de la participación ciudadana local. Un estudio comparado entre las ciudades de Madrid y Helsinki. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 49, 203-240.

Grimmelikhuijsen, S. (2012). A good man but a bad wizard. about the limits and future of transparency of democratic governments. *Information Polity*, 17(3-4), 293-302.

Heald, D. A. (2006). Varieties of transparency. En *Transparency. The key to better governance?* (pp. 25-43). Oxford University Press.

Huberts, L., Anechiarico, F. y Six, F. (2008). Local integrity systems: World cities fighting corruption and safeguarding integrity. *International Criminal Justice Review*, 19(2). <https://doi.org/10.1177/1057567709332530>

Iacovello, M. (2015). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Perú*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/diagnostico-institucional-del-servicio-civil-en-america-latina-peru-2022>

Institute of Internal Auditors. (2013). *IIA Position Paper: The Three Lines of Defense in Effective Risk Management and Control*. The Institute of Internal Auditors Global.

Kirby, N. (2018). An «institution-first» conception of public integrity. *Working paper for discussion at the building integrity workshop*. Blavatnik School of Government, University of Oxford.

Leiva, D y Soto, H. (2015). *Propuestas de políticas para los gobiernos regionales 2015-2018. Control interno como herramienta para una gestión pública eficiente y prevención de irregularidades*. Consorcio de Investigación Económica y Social.

Meza, O. y Pérez-Chiqués, E. (2021). Corruption consolidation in local governments: A grounded analytical framework. *Public Administration*, 99(3), 530-546.

Ministerio Público. (2020). Investigaciones por presuntos hechos de corrupción comprometen a 19 gobernadores regionales. <https://www.gob.pe/institucion/mpfn/noticias/319925-investigaciones-por-presuntos-hechos-de-corrupcion-comprometen-a-19-gobernadores-regionales/>

Ministerio Público. (2022). Condenas en delitos de corrupción durante el 2022. <https://www.gob.pe/en/33717-condenas-en-delitos-de-corrupcion-durante-el-2022>

Mujica, J., Melgar, S. y Zevallos, N. (2017). Corrupción en gobiernos subnacionales en Perú. Un estudio desde el enfoque de la oportunidad delictiva. *Elecciones*, 16(17), 45-76. <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2017.v16n17.02>

Oficina de las Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC). (2019). Serie de módulos universitarios: Integridad y Ética.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2021). *Integridad en las regiones peruanas. Implementar el sistema de integridad. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. <https://doi.org/10.1787/6e2434be-es>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019). *Las Oficinas de Integridad Institucional en el Perú. Hacia la implementación de un sistema de integridad*. OCDE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*. OCDE.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016). *Estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú. Reforzar la integridad del sector público para un crecimiento incluyente*. OCDE. <https://doi.org/10.1787/9789264271470-es>

Ospina, J. (2018). Corrupción, la verdadera amenaza para las democracias de América Latina. DW Español.

Pallai, K. (2014). *Integrity and integrity management*. Magyary Program.

Pozsgai-Alvarez, J. (2018). The Political Cycle of Fighting Corruption: Peru's Experience with its First National Anti-Corruption Commission. *Stability: International Journal of Security & Development*, 7(1). <https://doi.org/10.5334/sta.600>

Presidencia del Consejo de Ministros. (2023). Reporte Nacional de la implementación del Modelo de Integridad. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5311218/4765102-informe-icp-medio-termino-2023-poder-ejecutivo%282%29.pdf?v=1713895813>

Pring, C. y J. Vrushi. (2019). *Barómetro global de la corrupción. América Latina y el Caribe 2019. Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción*. Transparencia Internacional.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2016). *Sistemas de integridad y códigos de ética: Mecanismos para prevenir la corrupción y fortalecer la integridad en la función pública*. UNDP Global Anti-corruption Initiative.

Rentería, C. (2023). Making information silent: How opacity takes root in local governments? *Public Administration*, 102(1).

Roberts, A. (2006). *Blacked out. Government secrecy in the information age*. Cambridge University Press.

Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government. Causes, consequences and reform*. Cambridge University Press.

Secretaría de Gestión Pública. (2012). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Presidencia del Consejo de Ministros de Perú.

Shack, N., Pérez, J. y Portugal, L. (2021). *Incidencia de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú 2020. Documento de Política en Control Gubernamental*. Contraloría General de la República del Perú.

Simon, R. (2019). The lonely prosecutor who tried to build a «Lava Jato» in the Amazon. *Americas Quarterly*. <https://www.americasquarterly.org/article/the-lonely-prosecutor-who-tried-to-build-a-lava-jato-in-the-amazon/>

Smith, P. y McDonough, M. (2001), Beyond public participation: Fairness in natural resource decision making. *Society and Natural Resources*, 14(3), 239-249.

Strauss, A. y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar teoría fundamentada*. Universidad de Antioquia.

Strömberg, D. (2008). How the electoral college influences campaigns and policy: The probability of Being Florida. *American Economic Review*, 98(3), 769-807. <https://doi.org/10.1257/aer.98.3.769>

Transparencia Internacional. (2021). *Índice de percepción de la corrupción 2021*. Transparencia Internacional.

Vásquez, P. (2021). *El control interno en la gestión institucional de los gobiernos locales en el Perú*. [Trabajo académico de titulación en Gestión Pública y Gobernabilidad, Universidad Católica de Trujillo Benedicto XVI].

Vega, E. y Elías, L. (2019). *Guía para elaborar un Plan de Integridad y Lucha contra la Corrupción en los Gobiernos Regionales y Locales*. Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

Vega Luna, E., Rojas, J., Elías, L., Koechlin, J. y Solórzano, X. (2018). *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. <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/5968>

Edwin Cohaila es docente investigador en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Doctor en sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y magíster en Ciencias Sociales por la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica). Ha sido jefe del Departamento Académico de Ciencias Sociales en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y es miembro de WAPOR Latinoamérica. Sus temas de investigación son la sociología política, la confianza institucional, la integridad y lucha contra la corrupción, y el análisis de contenido y discurso.

Lorena Elías Ayay es investigadora en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y miembro del Instituto de Ética y Desarrollo. Es doctoranda en Ciencia Política en la Universidad de Valencia. Magíster en Ética Aplicada por la Universidad de Deusto. Tiene experiencia en investigación en temas de integridad y lucha contra la corrupción, gobiernos subnacionales y pueblos originarios.

Recepción: 3/2/2025
Aceptación: 24/4/2025