



1. MEJORANDO LA GESTIÓN PÚBLICA

1.2 INTEGRIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Proetica
CAPÍTULO PERUANO DE TRANSPARENCY
INTERNACIONAL

Jorge Morel y Andrea Mejía
Instituto de Estudios Peruanos (IEP)

Integridad y lucha contra la corrupción**Proyecto Perú Debate 2026: propuestas hacia un mejor gobierno****Comité impulsor:**

Consortio de Investigación Económica y Social (CIES)

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

Instituto de Estudios Peruanos (IEP)

Instituto Peruano de Economía (IPE)

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (EGPP-PUCP)

Primera edición: Lima, abril de 2026

Coordinación: Claudia Zarzosa y David Badillo

Edición y corrección de estilo: Lucero Ascarza

Ilustraciones: Allen Ladd

Diseño y diagramación: Agustín Portalatino

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N.º de depósito legal: 2026-03464

Los organizadores, aliados estratégicos y las instituciones que apoyan el proyecto, no comparten necesariamente las opiniones que se presentan en esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Contenido

Presentación	4
Resumen	5
Nota metodológica	6
1. Diagnóstico: Integridad y lucha contra la corrupción en el Perú	6
2. Análisis de las opciones de política	13
3. Identificación de los costos y beneficios de las opciones de política. Selección de una opción de política	18
4. Objetivos específicos y metas de mediano plazo (2026-2030)	20
5. Obstáculos para la implementación de la política seleccionada	22
6. Recomendaciones para la implementación de la política propuesta: estrategias, acciones y alianzas	24
7. Hoja de ruta	30
8. Referencias bibliográficas	35

Presentación

La fragmentación y polarización política en el Perú vienen generando una enorme inestabilidad institucional; y frenando el crecimiento de la inversión y la economía, en medio de un boom exportador, con precios pico del cobre y del oro en más de 75 años.

Luego de dos siglos de nuestra Independencia y después de superar una terrible pandemia, muchos de los viejos y graves problemas del país aún persisten. A las brechas sociales y de infraestructura, se suman ahora una corrupción extendida en el ámbito público, así como una proliferación de las economías ilegales y la inseguridad ciudadana.

Es en este contexto tan retador que las elecciones generales Perú 2026 constituyen, también, una oportunidad para debatir los temas clave y más urgentes que deberá priorizar el próximo gobierno. Por ello, cinco instituciones de la academia y la sociedad civil –el Consorcio de Investigación Económica y Social, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, el Instituto de Estudios Peruanos, el Instituto Peruano de Economía y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú– han sumado esfuerzos para ejecutar el proyecto “Perú Debate 2026: propuestas hacia un mejor gobierno”. Esta iniciativa tiene como objetivos fortalecer la capacidad de los partidos políticos para diseñar planes de gobierno, elevar el nivel del debate electoral y aportar evidencia y propuestas de política a las autoridades electas para el periodo 2026-2031.

Como parte del proyecto se han elaborado 15 documentos de política agrupados en cuatro ejes temáticos: (i) mejorando la gestión pública, (ii) fortaleciendo las políticas sociales, (iii) impulsando el empleo y el desarrollo productivo y (iv) asegurando un desarrollo sostenible. Cada documento de política incluye un diagnóstico, opciones de política, recomendaciones para la implementación de la política propuesta y una hoja de ruta para el próximo gobierno con horizontes a cien días, un año y cinco años de gestión. Todo ello se pone a disposición de los partidos políticos, los candidatos a la Presidencia y al Congreso de la República, los medios de comunicación, la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Finalmente, es necesario enfatizar que este esfuerzo no hubiera sido posible sin el apoyo de PROÉTICA y nuestros otros once aliados estratégicos, así como las ocho instituciones de la cooperación internacional y la sociedad civil, cuyos logotipos aparecen en la contracarátula de la presente publicación. A todos ellos les agradecemos muy sinceramente por su compromiso con la generación de conocimiento, la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible del Perú.

Lima, abril de 2026



Conoce más del
proyecto aquí

Javier Portocarrero Maisch
Director ejecutivo CIES

INTEGRIDAD Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN



Jorge Morel
Instituto de Estudios Peruanos



Andrea Mejía
Instituto de Estudios Peruanos

Resumen

El documento diagnostica una crisis de integridad reflejada en prácticas de corrupción tanto de alto perfil como cotidianas, así como un escenario institucional con débil articulación y que cuenta con baja confianza ciudadana. Sobre esa base, plantea y compara tres alternativas de política: simplificar y reorientar el Modelo de Integridad, desarrollar una agenda de integridad digital, o asegurar la continuidad de los avances existentes. Tras el análisis, prioriza la opción de integridad digital por su capacidad de producir cambios estructurales y resultados verificables, apalancándose en políticas y herramientas de gobierno digital en marcha. La propuesta se implementa mediante pilotos escalables, articulación interinstitucional y estándares de interoperabilidad, trazabilidad y apertura de información, con un enfoque de acceso que considere canales multicanal y multilingües para no reproducir brechas.

Palabras clave: Lucha contra la corrupción, Sistema Nacional de Integridad y Transparencia (SNIT), digitalización e inteligencia artificial, prevención de la corrupción, Gobierno abierto y datos abiertos

Nota metodológica

Este documento se elaboró a partir de una revisión bibliográfica reciente sobre integridad pública, transparencia y control preventivo, complementada con el análisis de la Relatoría de aspectos centrales recogidos en juicios de expertos, entrevistas y otros espacios de intercambio, y de Propuestas para la agenda de reformas, documentos provistos por Proética. De forma complementaria, se realizaron entrevistas a Jennifer Pérez (ex subgerente del Observatorio Anticorrupción de la Contraloría), Eloy Munive (Universidad Nacional Mayor de San Marcos, ex proyecto Inversión Pública Transparente), Nicolás Zevallos (criminólogo), Jimena Sánchez Velarde (experta en innovación pública y gobierno abierto), Cristhiam León (Centro de Buen Gobierno e Integridad), Caroline Gibu (Ciudadanos al día), Ana Neyra (Pontificia Universidad Católica del Perú), además de participar en un espacio de diálogo promovido por Proética y Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) con funcionarios y ex funcionarias de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) y de la Secretaría de Integridad pública (SIP). Se emplearon herramientas de inteligencia artificial (IA) para sistematización y redacción: gestión bibliográfica en Notebook, transcripción automática de entrevistas y revisión de estilo. Todo el contenido fue validado manualmente para asegurar trazabilidad y coherencia.

1. Diagnóstico: Integridad y lucha contra la corrupción en el Perú

En el Perú, la lucha contra la corrupción atraviesa un momento crítico. Pese a contar con marcos normativos amplios, reflejados en mecanismos de control y oficinas de integridad, la confianza ciudadana en la integridad de las instituciones sigue en niveles bajos (OCDE, 2024; Proética, 2022; Latinobarómetro, 2024). Los casos de corrupción de alto perfil conviven con la corrupción cotidiana en trámites y servicios públicos. De acuerdo a la XIII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2025, la corrupción en la forma de “coimas” aparece entre los principales problemas del país (67%), prácticamente al nivel de la delincuencia/falta de seguridad (68%). La percepción de deterioro es marcada: 88% considera que

la corrupción ha aumentado en los últimos cinco años y 51% cree que aumentará en los próximos cinco años (Proética-Ipsos, 2025). Visto por sus efectos prácticos, el marco institucional existente podría denominarse como un sistema en formación en integridad y transparencia: un entramado de normas, oficinas y políticas que buscan objetivos comunes, sin liderazgo unificado ni rectoría técnica clara. Este deterioro se asocia a un clima de desconfianza. Según el reporte de Proética-Ipsos (2025), “la desconfianza en el Estado” ha subido 12 puntos respecto de 2022 (de 27% a 39%).

La magnitud de estas limitaciones no es solo institucional, sino también fiscal. La Contraloría General de la República estimó que, en 2023, la corrupción y la conducta funcional ocasionaron pérdidas por S/ 24 268 millones, equivalentes al 12,7% del gasto público ejecutado –es decir, casi 13 de cada 100 soles invertidos por el Estado–, lo que reduce de manera directa los recursos disponibles para servicios esenciales y profundiza la desconfianza ciudadana en la acción estatal.

En este contexto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2024), en su informe *Hacia un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia en el Perú*, constituye el diagnóstico más actualizado y exhaustivo sobre la arquitectura institucional anticorrupción del país, y orienta las reformas en curso hacia un enfoque de mayor coherencia y articulación. De acuerdo a la recomendación de la OCDE, el Sistema Nacional de Integridad y Transparencia (SNIT) para nuestro país debe consolidar funciones, estandarizar criterios y actuar con autoridad autónoma. Esta necesidad de coherencia se refleja también en el ámbito del control gubernamental, donde el modelo de control concurrente ha mostrado logros parciales pero un diseño todavía formalista y aislado (Cruzado et al., 2024).

1.1. Definición de sistema

Un sistema en el ámbito estatal es un conjunto organizado y articulado de instituciones, normas, procesos y actores que operan de manera coordinada para alcanzar objetivos públicos específicos. Su rasgo central es la interdependencia funcional: cada componente cumple un rol dentro de una estructura mayor, bajo una lógica de coordinación, jerarquía o complementariedad. Puntualmente, un sistema de integridad es el marco institucional que busca prevenir, detectar y sancionar la corrupción mediante la promoción de valores éticos, la transparencia y la rendición de cuentas. Articula a las entidades encargadas de control, fiscalización, sanción y promoción de la ética pública bajo criterios comunes.

La lucha contra la corrupción en el Perú ha evolucionado desde una visión punitiva hacia una perspectiva institucional preventiva. Según la OCDE (2024), un sistema de integridad debe promover una cultura de integridad en lugar de limitarse a instrumentos formales o cuestionarios de cumplimiento. La integridad se define como la capacidad del Estado de actuar de acuerdo con el interés público, garantizando decisiones éticas, transparentes y trazables.

El sistema de integridad, por tanto, no busca más burocracia, sino más coordinación y articulación. Las estructuras actuales –Secretaría de Integridad Pública (SIP),

Contraloría General de la República (CGR), Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), y la Secretaría de Gestión Pública (SGP)– funcionan sin mecanismos de conexión, lo que impide una articulación efectiva entre control, servicio civil y sanción funcional. La experiencia internacional muestra que un sistema robusto requiere coherencia normativa y sostenibilidad política (Muñoz, 2021; Morel, 2022).

En este sentido, el sistema de integridad puede entenderse como el conjunto de políticas, instituciones y prácticas que definen, apoyan y hacen cumplir los estándares de probidad y transparencia en toda la administración pública (PCM, 2018). Sin embargo, la OCDE subraya que el modelo peruano corre el riesgo de caer en el “cumplimiento ritualista”: exceso de formularios y diagnósticos, pero poco impacto. Finalmente, lo esencial es construir organizaciones que promuevan activamente la integridad, no que simplemente la declaren.

Si bien el presente diagnóstico se apoya en marcos de organismos como la OCDE, es importante reconocer sus límites analíticos. La literatura ha mostrado que muchos modelos de sistemas de integridad son sobre todo descriptivos y prescriptivos – listan componentes e “instrumentos” adecuados–, pero dicen poco sobre las condiciones bajo las cuales estos arreglos resultan realmente preventivos. Six y Lawton (2013) subrayan que la proliferación de códigos, oficinas y herramientas de cumplimiento no garantizan comportamientos más íntegros si no se activan mecanismos organizacionales como la internalización de valores y el alineamiento de incentivos. Hoekstra y Kaptein (2020), por su parte, evidencian una “inflación de instrumentos” con débil articulación y fuerte dimensión simbólica. A partir de estas críticas, el Sistema Nacional de Integridad y Transparencia (SNIT) debería concebirse no solo como un esfuerzo de ordenamiento de normas y oficinas fragmentadas, sino como un proceso orientado a demostrar eficacia: identificar qué combinaciones de instrumentos, en qué sectores y en qué condiciones producen cambios observables en el comportamiento y en la calidad de los servicios públicos.

1.2. Para qué queremos este sistema: problemática

Ciudadanía, servicios y derechos

A nivel internacional, organismos como la OCDE, el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas (ONU) coinciden en que los sistemas de integridad tienen como propósito garantizar que las instituciones públicas operen con transparencia, coordinación y orientación al ciudadano, fortaleciendo tanto la eficiencia administrativa como la legitimidad democrática (Banco Mundial, 2020; ONU, 2021; OCDE, 2024). Estos enfoques reconocen que la integridad no es un fin en sí misma, sino una condición necesaria para mejorar la calidad de los servicios públicos y fortalecer la confianza ciudadana en el Estado.

En esa misma línea, la Secretaría de Integridad Pública (SIP) en el Perú define el propósito del Sistema Nacional de Integridad y Transparencia (SNIT) como la articulación de esfuerzos del Estado para prevenir la corrupción, promover una cultura de integridad y consolidar una gestión pública orientada a

resultados y derechos ciudadanos (PCM-SIP, 2023). Esta definición se enmarca en las tendencias internacionales y demuestra que la propuesta peruana no constituye un diseño aislado, sino una adaptación a los estándares globales de integridad promovidos por los organismos multilaterales.

La evidencia comparada muestra, además, que la confianza no se construye únicamente a partir de normas, sino del desempeño concreto de las instituciones (Pineiro et al., 2023). La corrupción debe entenderse como una falla de gestión pública, no solo como un problema moral. En sectores como la salud, las deficiencias operativas –colas, incumplimiento de horarios, pagos informales– son síntomas de corrupción estructural. En esa misma línea, 87% de la ciudadanía declara que la corrupción le perjudica en su vida cotidiana; el impacto más mencionado es en la economía familiar (55%) y en la reducción de la calidad de los servicios públicos que recibe (39%). Además, 27% señala que la corrupción limita su acceso a servicios públicos como salud, educación y seguridad (Proética-Ipsos, 2025).

Por ello, el sistema de integridad debe estar guiado por la ciudadanía y orientado a garantizar derechos, no solo a cumplir procedimientos (Proética, 2024). La pregunta es cómo hacerlo más eficiente, ligero, cercano y económico, de modo que se reduzcan los espacios donde puede surgir la corrupción. La digitalización cumple un papel central: experiencias como la del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) o la Superintendencia Nacional de Migraciones¹ muestran que cuando se reducen los contactos presenciales entre funcionarios y ciudadanos, disminuyen los incentivos para la corrupción. Sin embargo, cuando estos sistemas retroceden hacia procedimientos presenciales, los riesgos reaparecen. En el plano de trámites, 17% reporta haber pagado (o conocer a alguien que pagó) una coima para realizar o agilizar un trámite en alguna entidad del Estado; y, entre quienes reportan coimas, 45% señala que se paga porque “si uno no paga, las cosas no funcionan”, lo que vincula microcorrupción con ineficiencia y baja predictibilidad del servicio. A ello se suma un problema de control social: cuando se pidió la coima, 90% no denunció (o no conoce a alguien que haya denunciado), predominando razones asociadas a desconfianza (“no sirve de nada”) y temor a represalias (Proética-Ipsos, 2025). En línea con lo hallado por el Proyecto Inversión Pública Transparente (TPI) de USAID, la vigilancia digital y la transparencia activa pueden fortalecer la colaboración entre Estado, sector privado y ciudadanía (Proética, 2024).

¹Durante el proceso de digitalización de servicios públicos, entidades como RENIEC y Migraciones lograron reducir la corrupción al eliminar etapas presenciales en trámites sensibles, como la emisión de documentos de identidad o pasaportes. La automatización de registros, las citas en línea y los pagos electrónicos disminuyeron la discrecionalidad de los funcionarios y los espacios para el soborno. Sin embargo, cuando algunos procedimientos volvieron a gestionarse de forma presencial, reaparecieron los riesgos de intermediación y cobros informales, evidenciando que la digitalización sostenida es una herramienta efectiva de integridad institucional.

Integridad más allá de la eficiencia

Existe, sin embargo, un riesgo recurrente: reducir la integridad a una cuestión de gestión o eficiencia institucional. Aunque la Secretaría de Integridad Pública ha avanzado en la definición de indicadores y herramientas para fortalecer la gestión pública, su propio marco –planteado en la *Guía de Liderazgo Ético (PCM-SIP, 2023)*– enfatiza que la integridad debe entenderse como un principio transversal que orienta la toma de decisiones y el ejercicio del poder, más allá del mero cumplimiento normativo o la productividad administrativa. Para la OCDE (2024), cuando la integridad se concibe solo como parte de una lógica tecnocrática, se diluye su función ética como eje rector del servicio público. Esto convive con una demanda ciudadana predominantemente punitiva: 56% prioriza incrementar las penas y sanciones para funcionarios corruptos y 51% prioriza reformar el sistema judicial para que sea más rápido y efectivo (Proética-Ipsos, 2025).

Los expertos sostienen que sin voluntad política y sin liderazgos éticos, ningún sistema técnico prosperará. La integridad implica decisiones difíciles: límites al poder, control ciudadano y rendición de cuentas. No basta con servicios eficientes; deben ser servicios íntegros y transparentes, guiados por criterios de equidad y derechos humanos.

El uso de herramientas tecnológicas permite fortalecer la trazabilidad y reducir la discrecionalidad. La implementación de sistemas de registro digital, interoperabilidad entre entidades y trazabilidad GPS en sectores críticos (como minería o exportaciones) podría trasladar parte de la vigilancia hacia los actores económicos, mientras el Estado usa la data para detectar patrones anómalos y focalizar la supervisión. Esto apunta a un modelo de control inteligente basado en análisis de datos, más que en fiscalización masiva.

1.3. Objetivo del sistema

Prevenir, no solo perseguir

El objetivo central del sistema debe ser prevenir la corrupción, no solo reaccionar ante ella. La prevención requiere identificar y gestionar riesgos antes de que se conviertan en delitos o inconductas. Esto implica dotar de capacidades analíticas a las entidades públicas, fortalecer el control interno y establecer trazabilidad de los procesos administrativos (OCDE, 2024; CGR, 2025).

La prevención también pasa por identificar zonas de vulnerabilidad institucional. Muchas veces el Estado actúa de forma reactiva, atendiendo “casos” aislados, sin capacidad analítica para detectar patrones. Un sistema de integridad moderno debe incorporar unidades de análisis de datos que permitan mapear los puntos críticos de corrupción y orientar los recursos de fiscalización de manera táctica. Estudios recientes sobre control concurrente señalan que la coordinación entre fiscalización y aprendizaje institucional es esencial para mejorar resultados (Cruzado et al., 2024).

Mejores servicios, enfoque ciudadano y derechos humanos

La integridad tiene valor público cuando mejora la vida de las personas. De esta forma, el sistema deja de ser una herramienta punitiva para convertirse en un mecanismo de gobernanza democrática, donde el ciudadano es beneficiario y vigilante a la vez.

1.4. Instrumentos

Los principales instrumentos disponibles para avanzar en la consecución de estos objetivos incluyen:

Creación de un sistema

La Secretaría de Integridad Pública ha generado múltiples lineamientos y matrices de cumplimiento, pero sin articulación efectiva. El protosistema ha creado un mecanismo donde no se sanciona y los códigos de conducta se han convertido en normas simbólicas sin impacto real. La OCDE (2024) recomienda simplificar el marco normativo, evitar cuestionarios redundantes y priorizar estándares únicos. El reto no es producir más reglas, sino instituciones coordinadas y capaces de promover integridad en la práctica, con autonomía técnica y recursos propios. El exceso de formalidad ha derivado en “sistemas performativos”: estructuras que aparentan funcionar mediante papeles, reportes o cursos de sensibilización, pero que no transforman conductas reales.

Enforcement de políticas

En el Perú, el *enforcement* –es decir, la capacidad efectiva del Estado para aplicar y hacer cumplir sus políticas y normas– muestra una brecha persistente entre diseño y ejecución. La SGP opera con estándares comparables a países de la OCDE, aplicando desde hace algunos años herramientas como el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) –en sus modalidades *ex ante* y *stock*–, orientadas a simplificar trámites y mejorar la coherencia normativa. Sin embargo, el despliegue de estos mecanismos aún es parcial y no ha logrado revertir la rigidez derivada del exceso de normas y procedimientos. La falta de evaluación integral de resultados limita, además, la posibilidad de aprendizaje institucional y ajuste continuo.

Además, la mirada sigue siendo de arriba hacia abajo. Es necesario construir políticas de abajo hacia arriba, desde los territorios donde convergen informalidad y economías ilícitas. La integridad requiere políticas simples, evaluables y diseñadas con los actores locales.

Debe avanzarse hacia un enfoque de simplificación administrativa y control digital que reduzca los espacios de discrecionalidad funcional. Esto supone un rediseño de los procedimientos de control y fiscalización basados en evidencia digital y en mecanismos automatizados de alerta temprana. Experiencias de

control concurrente muestran que la articulación de estos mecanismos con el control social puede generar mejores resultados y confianza (Cruzado et al., 2024).

Sanciones como instrumento

El subsistema sancionador presenta graves debilidades. La Contraloría carece de data pública consolidada sobre sanciones y resultados (CGR, 2023), a la vez que la SIP y el Modelo de Integridad carecen de capacidad sancionadora. Existen incentivos perversos que desincentivan la integridad y una cultura de miedo a decidir que paraliza la gestión pública. La falta de coordinación entre la SIP, Contraloría y SERVIR fragmenta el proceso disciplinario. En este contexto, el Observatorio de la Corrupción presenta limitaciones en la consistencia y comparabilidad de su información, por lo que aún no puede considerarse un instrumento plenamente consolidado para el seguimiento de políticas de integridad. Además, su portal dejó de estar disponible para el acceso público –un caso de link rot o enlace caído–, lo que evidencia la falta de sostenibilidad de la iniciativa en el tiempo. Se requiere un órgano disciplinario externo e independiente, con potestad sancionadora y autonomía funcional, en línea con las recomendaciones internacionales (OCDE, 2024).

Meritocracia

La meritocracia es el eslabón débil del sistema. La alta rotación y la precariedad de los cargos erosionan la continuidad institucional y el aprendizaje organizacional. SERVIR ha avanzado en la profesionalización, pero sin anclar la integridad como parte de la gestión de personas. Un sistema de integridad efectivo requiere incentivos positivos: reconocimiento a buenas prácticas, estabilidad para quienes actúan con ética y formación continua. Sin esto, las oficinas de integridad seguirán siendo decorativas. Reforzar la independencia de SERVIR, dotarlo de legitimidad técnica y vincularlo estructuralmente con la SIP y la Contraloría es clave para consolidar una cultura organizacional de integridad y mérito.

1.5. Conclusiones

El Perú dispone de los componentes básicos de un sistema de integridad, pero su fragmentación, exceso normativo y débil capacidad sancionadora impiden resultados tangibles. Pasar de un sistema en formación a un sistema operativo de integridad exige rectoría autónoma, simplificación regulatoria, sanción efectiva y meritocracia funcional. La integridad no puede seguir siendo un *checklist*: debe convertirse en un principio práctico que articule prevención, servicios de calidad y derechos ciudadanos frente a la corrupción y las economías ilícitas.

El tránsito hacia un real sistema nacional de integridad debe combinar rectoría autónoma y vigilancia digital. No basta con más oficinas, sino con sistemas inteligentes de monitoreo y trazabilidad que reduzcan oportunidades delictivas y

de faltas éticas. El uso de herramientas digitales no solo incrementa la eficiencia, sino que también fortalece la vigilancia ciudadana al permitir acceso abierto a datos públicos y trazabilidad de decisiones. A su vez, el auge de las economías ilegales viene a hacer más evidente esta necesidad por modernizarse: aquellas movilizan cerca del 3 % del PBI nacional, lo que exige articular la integridad con políticas de seguridad y desarrollo territorial (Aragón y Ruiz, 2024).

2. Análisis de las opciones de política

Este documento presenta tres opciones de política viables, diferenciadas pero complementarias, orientadas a fortalecer la prevención de la corrupción y la cultura de integridad pública. Estas opciones responden a debates actuales entre hacedores de políticas, organismos de control, gobiernos subnacionales y organizaciones de la sociedad civil, e integran hallazgos de entrevistas con especialistas, revisión documental y análisis comparado. La evidencia muestra que el sistema de integridad peruano dispone de un marco normativo avanzado, pero arrastra una brecha persistente entre el diseño institucional y la ejecución práctica: la fragmentación, la alta rotación de funcionarios y la desconexión entre políticas digitales y de integridad limitan el impacto sostenible de los esfuerzos en curso. Frente a ello, las tres opciones propuestas se alinean con las capacidades reales de las instituciones públicas y buscan articular de manera más coherente los instrumentos existentes.

Opción 1. Simplificar y adaptar el Modelo de Integridad a las realidades institucionales

El Modelo de Integridad, definido en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (DS 092-2017-PCM) y el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 (DS 044-2018-PCM), fue concebido inicialmente para ministerios del Gobierno Central y luego extendido al conjunto del Estado. En la práctica, se ha convertido en un instrumento exigente que muchas entidades no logran implementar plenamente. La complejidad normativa, la multiplicidad de requisitos técnicos y la ausencia de rutas diferenciadas han generado brechas sostenidas entre el diseño institucional y la ejecución. La propuesta no busca que las instituciones se adapten a un modelo rígido, sino que el modelo se adecúe a la heterogeneidad de capacidades del Estado peruano –en niveles nacional, regional y local– sin rebajar estándares ni diluir obligaciones.

La propuesta asume que los estándares del Índice de Capacidad Preventiva frente a la Corrupción (ICP) son obligaciones vigentes; por ello, la simplificación no rebaja exigencias, sino que mejora la progresividad y la medición del avance. Se sugiere complementar el modelo con una plataforma automatizada que reemplace el reporte manual y permita visibilizar cómo la integridad genera valor público. Se plantea simplificar y modular el modelo mediante cuatro ejes.

Primero, transformar el ICP: pasar de un checklist declarativo a medir la madurez institucional (básico, intermedio, avanzado) según la incorporación real de mecanismos preventivos en compras, recursos humanos, permisos, atención al usuario o farmacias hospitalarias, permitiendo rutas diferenciadas y asistencia técnica más focalizada. Segundo, reducir cargas administrativas vinculando los ítems del ICP con datos de sistemas como el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), recursos humanos o plataformas de atención, para automatizar evidencias, fortalecer trazabilidad y disminuir discrecionalidad. Tercero, ajustar los lineamientos para gobiernos regionales y locales mediante la modificación puntual de las Leyes N.º 27867 y N.º 27972, a fin de establecer obligaciones mínimas de integridad a nivel subnacional. Para ello, se debe priorizar los componentes de mayor impacto y garantizar un acompañamiento técnico sostenido por parte de la SIP y SERVIR, manteniendo intactas las obligaciones sustantivas. Cuarto, aprobar un Decreto Supremo unificador (PCM/MEF) que articule los registros actuales en un solo módulo de gestión de intereses, integrando lobby, conflictos de intereses y beneficiarios finales, con fiscalización y seguimiento verificable.

La propuesta incluye, además, asegurar estabilidad y autonomía técnica para oficiales de integridad –con evaluaciones centradas en resultados preventivos más que en el cumplimiento formal– y crear redes de acompañamiento territorial y horizontal para articular agendas de integridad con desarrollo, seguridad y control regional. En conjunto, se busca un Modelo de Integridad contextualizado y sostenible que reconozca la diversidad institucional del Estado peruano y convierta la integridad en una práctica efectiva y medible en todos los niveles de gobierno.

Opción 2. Integrar la digitalización, la inteligencia artificial (IA) y las estrategias de gobierno abierto en la lucha anticorrupción

El país cuenta con diversos instrumentos de política que conectan la tecnología con la transparencia y la apertura (Gobierno Digital, ENIA, Datos Abiertos y Gobierno Abierto), pero ninguno incorpora de forma explícita la dimensión de integridad pública, desaprovechando el potencial de interoperabilidad, datos e IA para anticipar riesgos y detectar anomalías. Por ello, se propone incluir en la ley o en el reglamento un objetivo específico: uso de IA para integridad pública, prevención de corrupción y detección de anomalías en el uso de recursos públicos. Asimismo, se plantea incorporar como línea de acción prioritaria en el reglamento la generación de modelos predictivos para control gubernamental, compras y servicios de salud.

Experiencias como las del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) de Brasil (uso de modelos predictivos), el sistema centralizado de contrataciones de Corea del Sur (Korea ON-line E-Procurement System-KONEPS) y diversos países europeos (módulos anticorrupción en IA y datos abiertos) muestran que este enfoque es viable. La viabilidad de esta opción se sustenta en que el país ya cuenta con marcos de gobierno digital, datos abiertos e IA en proceso de actualización, lo que permite integrar un módulo de integridad sin crear estructuras nuevas. Las experiencias mencionadas muestran que estos enfoques son técnicamente factibles y políticamente escalables cuando se concentran primero en un sector crítico. Además, un piloto en salud ofrece una ventana de oportunidad para articular aliados (PCM, MINSA, Contraloría, gobiernos regionales) y gestionar resistencias mediante trazabilidad progresiva y estándares verificables.

En ese sentido, la actualización de la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (ENIA) en 2026 deberá incluir un módulo de integridad orientado a tres frentes: trazabilidad algorítmica en decisiones administrativas y clínicas; interoperabilidad entre historias clínicas electrónicas, compras hospitalarias, permisos, farmacias y sanciones; y modelos predictivos para identificar patrones anómalos (sobrecostos repetidos, proveedores de riesgo, prescripción atípica o derivaciones inconsistentes). De este modo, la IA se incorpora a una arquitectura de integridad digital con objetivos preventivos claros.

El piloto integrará los procesos más vulnerables del sistema de salud en un flujo digital único. En compras hospitalarias, se trazará de extremo a extremo la adquisición de medicamentos, equipos, servicios y órdenes de compra, incluyendo modificaciones contractuales. En farmacias y almacenes se priorizará el inventario trazable, la comparación entre consumo real e insumos adquiridos y alertas por desvíos significativos. La historia clínica electrónica interoperable será el eje clínico-administrativo, con trazabilidad de derivaciones y procedimientos, cruces automáticos entre diagnóstico, receta y disponibilidad, y alertas frente a patrones inusuales. En recursos humanos se digitalizarán concursos y contratos, se fortalecerá el control de incompatibilidades e inhabilitaciones y se trazará la rotación, guardias y permisos.

El piloto incluirá un módulo de integridad digital para la gestión de intereses y conflictos en salud, consolidando un registro único de visitas e influencias externas, validando identidades y generando alertas por reuniones no declaradas. Las Declaraciones Juradas de Intereses (DJI) de personal crítico se precargarán con información verificada (RENIEC, SUNARP, SUNAT) para reducir omisiones y facilitar la detección de conflictos reales.

Se implementará una red de alertas tempranas basada en IA, inspirada en el TCU de Brasil, orientada a detectar sobrecostos, proveedores con conexiones de riesgo, derivaciones clínicas inusuales, incrementos abruptos de demanda y posibles esquemas de colusión territorial. Estas alertas no reemplazan el control, pero permiten focalizar auditorías y control concurrente en puntos

de mayor riesgo. Asimismo, se creará una Plataforma de Datos Abiertos de Integridad en Salud con información sobre compras, inventarios, gasto, sanciones, rotación de personal, tiempos de atención y denuncias, alineada con estándares OCDE y de Corea del Sur para permitir vigilancia independiente por medios, academia y sociedad civil.

El piloto permitirá evaluar viabilidad técnica, política y presupuestal, y sentará bases para su expansión a sectores como obras, transporte o educación. Aunque demanda inversión inicial, se espera que esta se compense con la reducción de sobrecostos, compras duplicadas y pérdida de medicamentos, así como con la contención de prácticas corruptas en permisos, compras y derivaciones. En conjunto, la propuesta configura un ecosistema de integridad digital que rediseña procesos críticos y convierte la integridad en una propiedad estructural del sistema de salud.

Opción 3. Resguardar los espacios conquistados

Resguardar los avances implica asegurar continuidad técnica, estabilidad institucional y sostenibilidad de los logros en integridad y transparencia en un contexto marcado por alta volatilidad política. El país ha construido estándares, procedimientos preventivos, marcos de transparencia activa y sistemas de control cuyo retroceso tendría costos significativos y afectaría la implementación de cualquier otra opción de política.

Un pilar central es la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAIP), cuya arquitectura técnica y capacidad de supervisión han instalado prácticas de apertura del Estado. Proteger estos avances requiere garantizar su independencia funcional, financiamiento adecuado y blindaje frente a interferencias políticas. Asimismo, se debe fortalecer la rectoría técnica de la Secretaría de Integridad Pública – actualizando lineamientos, mejorando la asistencia técnica y ordenando la articulación con el resto del sistema– sin modificar su estructura institucional.

La coordinación interinstitucional es clave: la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN) y las Comisiones Regionales deben activarse operativamente para traducir acuerdos en acciones concretas, reforzando la presencia territorial y reduciendo riesgos en regiones. Asimismo, se debe mantener una articulación efectiva entre el SIP, la Contraloría, Organismo Especializado para las Contrataciones Públicas Eficientes (OECE) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para evitar duplicidades y asegurar un funcionamiento integrado de los mecanismos preventivos.

El resguardo institucional exige también fortalecer la protección de denunciantes mediante canales seguros y trazables, y orientar el control concurrente hacia procesos críticos identificados por los pilotos sectoriales. Finalmente, institucionalizar procesos meritocráticos de selección en entidades del sistema de integridad, con veeduría ciudadana permanente, es indispensable para reducir inestabilidad y asegurar legitimidad en los nombramientos.

Opción de política	Descripción	Potencial de impacto	Riesgos o limitaciones
1. Simplificar y adaptar el Modelo de Integridad	Ajustar el modelo vigente (DS 092-2017-PCM y 044-2018-PCM) a las capacidades reales de las entidades. Transformar el ICP en un instrumento orientado a procesos críticos con escalas de madurez; reducir carga administrativa usando datos de sistemas estatales; modular lineamientos para entidades con menor capacidad sin bajar estándares; unificar normas sobre gestión de intereses; garantizar permanencia y meritocracia de oficiales de integridad; y reforzar la asistencia técnica de SIP y SERVIR y redes territoriales.	Mejora la sostenibilidad institucional y la capacidad preventiva, reduce discrecionalidad y brechas entre norma y práctica. Aumenta trazabilidad y coherencia normativa, y facilita el cumplimiento real en entidades con capacidades diferenciadas.	Requiere ajustes normativos, recursos y coordinación compleja. Puede enfrentar resistencias y aplicaciones desiguales, especialmente en gobiernos regionales y locales. Sin acompañamiento sostenido, la modularización puede diluirse o volverse declarativa.
2. Integrar digitalización, IA y gobierno abierto en la lucha anticorrupción	Articular la ENIA, la Política de Gobierno Digital, Datos Abiertos y Gobierno Abierto bajo un enfoque de integridad digital. Desplegar un piloto en salud que integre en un flujo digital único compras hospitalarias, farmacias y almacenes, historia clínica interoperable, recursos humanos, trazabilidad de gestión de intereses, automatización de DJI, red de alertas tempranas basada en IA y una plataforma de datos abiertos de integridad en salud, como base para escalar el modelo a otros sectores.	Alto impacto estructural: genera trazabilidad de punta a punta en procesos críticos, mejora el control preventivo, permite detección temprana de riesgos mediante analítica avanzada y promueve transparencia activa. El piloto en salud produce evidencia para el escalamiento.	Requiere inversión tecnológica significativa, fortalecimiento de capacidades analíticas y una rectoría técnica sólida para asegurar interoperabilidad. Riesgo de brechas digitales y fragmentación sin continuidad política y presupuestal. La IA plantea desafíos éticos y de protección de datos.
3. Resguardar los espacios conquistados	Proteger los avances institucionales en integridad y transparencia asegurando continuidad técnica, estabilidad y sostenibilidad. Blindar independencia y financiamiento de la ANTAIP, fortalecer la rectoría de la SIP, activar la CAN y Comisiones Regionales mediante grupos operativos; reforzar la protección de denunciantes y la trazabilidad en la gestión de casos; e institucionalizar procesos de selección transparentes y meritocráticos con veeduría ciudadana.	Preserva capacidades acumuladas, asegura continuidad de políticas y fortalece la legitimidad del sistema de integridad. Refuerza mecanismos que ya funcionan y mantiene las condiciones mínimas para desplegar políticas digitales y preventivas más ambiciosas.	Enfrenta posibles interferencias políticas en designaciones, dificultades para consolidar una veeduría ciudadana efectiva y dependencia de la voluntad política para garantizar financiamiento y continuidad. Puede percibirse como incremental si no se articula con las otras opciones.

3. Identificación de los costos y beneficios de las opciones de política. Selección de una opción de política

Opción	Nivel de costo	Beneficios esperados	Ganadores	Potenciales perdedores	Enfoque de equidad
1. Simplificar y adaptar el Modelo de Integridad a las realidades institucionales	Medio (simplificación normativa, rediseño del ICP y uso más eficiente de datos existentes)	Mayor coherencia entre normas y práctica; monitoreo centrado en procesos críticos y no solo en papeles; reducción de carga administrativa y discrecionalidad; fortalecimiento del control interno y de la capacidad preventiva en entidades con baja capacidad técnica.	Funcionarios de integridad y control interno, entidades territoriales con menor capacidad técnica, ciudadanía que enfrenta reglas más claras y menos trámites opacos.	Autoridades y redes que se benefician de la alta discrecionalidad, la rotación y el cumplimiento meramente formal de requisitos.	Reduce brechas entre entidades fuertes y débiles, refuerza meritocracia y estabilidad en cargos clave y limita prácticas arbitrarias que afectan más a quienes tienen menos redes de poder dentro del Estado.
2. Integrar digitalización, IA y estrategias de gobierno abierto	Alto (inversión en infraestructura tecnológica, interoperabilidad, analítica de datos y piloto sectorial en salud)	Prevención efectiva mediante trazabilidad digital, alertas tempranas y automatización; ahorro en pérdidas por corrupción en el sistema de salud; mejora en calidad de servicios; fortalecimiento de transparencia activa y confianza pública basada en datos abiertos.	Pacientes y personal sanitario honesto, entidades de control y rectoría, ciudadanía usuaria del sistema de salud, medios, academia y sociedad civil que acceden a mejor información.	Funcionarios e intermediarios que se benefician hoy de la fragmentación de sistemas, los sobrecostos, la opacidad en compras y cadenas logísticas sin trazabilidad.	Democratiza el acceso a información sobre salud y gasto público y puede reducir desigualdades territoriales si se priorizan regiones rezagadas, aunque requiere políticas específicas para no profundizar la brecha digital en entidades pequeñas.
3. Resguardar los espacios conquistados	Bajo (ajustes procedimentales, mecanismos de veeduría y activación de instancias existentes)	Garantiza continuidad institucional, autonomía técnica y sostenibilidad de ANTAIP, SIP y otras entidades clave; preserva estándares de transparencia y acceso a la información; ofrece un piso mínimo para implementar reformas más ambiciosas sin retrocesos.	Sociedad civil, academia, medios de comunicación, funcionario técnico y ciudadanía que se beneficia de reglas claras, protección a denunciantes y menor vulnerabilidad de las instituciones a cambios políticos.	Actores políticos con incentivos para capturar instituciones, manipular nombramientos o debilitar controles y estándares de transparencia.	Refuerza derechos de acceso a la información y control ciudadano, consolida mecanismos de participación y veeduría y sostiene canales para que grupos históricamente excluidos exijan rendición de cuentas frente a retrocesos institucionales.

- **Opción 1** tiene **costo medio** y genera mejoras sustantivas en coherencia normativa y fortalecimiento institucional.
- **Opción 2** mantiene el **mayor impacto estructural y sostenible**, aunque de costo alto; su ejecución puede apalancarse en políticas de gobierno digital ya en curso.
- **Opción 3** es de **bajo costo** y alto valor político, clave para asegurar estabilidad y confianza en el sistema de integridad.

A partir de lo analizado en el diagnóstico, las entrevistas y los diálogos con actores clave, optamos por la **Opción de política 2: integrar la digitalización, la inteligencia artificial y las estrategias de gobierno abierto en la lucha anticorrupción**, reorientándola hacia un enfoque sistémico y gradual.

La priorización se concentra en la Opción 2 porque es la que produce el cambio más determinante y sostenible: no solo ordena procesos, sino que construye capacidades operativas (personas, sistemas y rutinas) para asegurar trazabilidad y una gestión basada en evidencia. Su costo es mayor, pero su factibilidad es alta porque puede apalancarse en políticas, plataformas y equipos ya en marcha en el ámbito de gobierno digital. En términos prácticos, la digitalización del Estado es un proceso que ya está en curso. La decisión sustantiva no es si se digitalizará, sino con qué reglas, qué estándares y qué usos. Este es un momento oportuno para orientar ese proceso hacia objetivos de integridad y resultados verificables en servicios. En ese marco, la Opción 3 puede también operar como habilitante al reforzar condiciones de confianza y estabilidad, pero el núcleo de la apuesta recae en la Opción 2, que es la que configura capacidades y genera efectos estructurales.

El Estado peruano cuenta con múltiples instrumentos de política digital (Gobierno Digital, Datos Abiertos, Gobierno Abierto, Estrategia Nacional de IA), pero ninguno articula explícitamente integridad pública, trazabilidad y prevención de riesgos. Ello limita el uso de interoperabilidad, datos e inteligencia artificial para anticipar irregularidades y reducir la discrecionalidad en sectores críticos. Experiencias como el TCU de Brasil (modelos predictivos), KONEPS en Corea del Sur y mecanismos europeos de trazabilidad clínica y de compras sanitarias muestran que un enfoque de integridad digital sistémica es viable.

Sobre esta base, se propone alinear los marcos de política digital bajo un eje de integridad y ejecutar un piloto sectorial en salud y en la cadena de denuncias como laboratorios desde donde escalar hacia un Sistema Nacional de Integridad y Transparencia (SNIT) centrado en servicios, datos y control ciudadano.

4. Objetivos específicos y metas de mediano plazo (2026–2030)

4.1. Alinear la política digital e institucionalizar la integridad digital como eje transversal de la ENIA, el Gobierno Digital y el Gobierno Abierto

Entre 2026 y 2030 se buscará que la actualización de la Estrategia Nacional de IA y de los planes de Gobierno Digital y Gobierno Abierto incorpore un módulo de integridad digital con compromisos verificables orientados a:

- Establecer trazabilidad algorítmica de decisiones administrativas y clínicas en procesos críticos (compras, derivaciones, recetas, permisos), con mecanismos de auditoría y explicabilidad.
- Asegurar la interoperabilidad plena entre historias clínicas electrónicas, compras hospitalarias, farmacias, permisos, sanciones e inhabilitaciones, reduciendo espacios de opacidad y discrecionalidad.
- Garantizar que los sistemas de servicios y denuncias generen datos desagregados por sexo, edad, lengua materna y pertenencia étnico-cultural, para identificar y corregir desigualdades.
- Consolidar canales multicanal y multilingües (presenciales, digitales, telefónicos y comunitarios) que aseguren el acceso efectivo a información y mecanismos de denuncia para mujeres, personas mayores, jóvenes y población indígena, incluso cuando no cuentan con conectividad estable o habilidades digitales avanzadas.

4.2. Instalar un Sistema Piloto de Integridad Digital en Salud como núcleo del futuro SNIT

En el periodo 2026–2030 se diseñará e implementará un Sistema Piloto de Integridad y Transparencia en Servicios de Salud que:

- Trace de extremo a extremo la adquisición de medicamentos, insumos, equipos, servicios y órdenes de compra en hospitales, incluyendo modificaciones contractuales, cruces automáticos de precios y validación de proveedores.
- Implemente inventarios digitales trazables y comparaciones sistemáticas entre consumo real e insumos adquiridos en farmacias y almacenes, generando alertas por desvíos significativos.
- Convierta la Historia Clínica Electrónica Interoperable en eje clínico-administrativo, con trazabilidad de derivaciones, citas, procedimientos y recetas, cruces entre diagnóstico, receta y disponibilidad, y detección de patrones clínicos atípicos o prescripciones inusuales.
- Digitalice concursos y contratos en el área de Recursos Humanos, refuerce el control de incompatibilidades e inhabilitaciones y trace rotación, guardias, comisiones y permisos, con validación automatizada de información.
- Integre un módulo de denuncias con registro único y seguimiento en tiempo real, de modo que las personas sepan cómo denunciar, en qué estado está su caso y qué decisiones se han tomado, evitando que las denuncias se “pierdan” en el aparato burocrático.

- Incorpore un módulo de gestión de intereses y conflictos en salud, con un registro único y validado de reuniones, visitas e influencias externas, y DJI de personal crítico precargadas con información verificada (RENIEC, SUNARP, SUNAT), reduciendo omisiones y facilitando la detección de conflictos reales.

El piloto deberá generar información trazable sobre tiempos de espera, derivaciones, compras, inventarios, recursos humanos y quejas, utilizable para gestión de riesgos, auditorías y veeduría ciudadana.

4.3. Reformar gradualmente la arquitectura de integridad y el modelo de control, vinculándolos a incentivos y a un núcleo de 15-20 puestos estratégicos

El objetivo es transitar desde un modelo centrado en checklists hacia uno que cambie comportamientos institucionales y cuente con “anclas” de estabilidad en puestos clave. Entre 2026 y 2030 se buscará:

- Avanzar en la configuración del SNIT como sistema administrativo articulado con justicia, control y servicios, reduciendo duplicidades y competencia entre entidades.
- Redefinir el Modelo de Integridad como marco de estándares verificables de calidad del servicio, gestión de riesgos y trazabilidad (en lugar de una lista de cumplimiento formal), con indicadores públicos que alimenten decisiones y controles;
- Vincular estos estándares a esquemas de incentivos institucionales y sectoriales (por desempeño, cumplimiento de trazabilidad, reducción de tiempos y riesgos, mejora de la experiencia usuaria);

Identificar, diseñar y consolidar un núcleo de aproximadamente 15-20 puestos estratégicos en rectoría de integridad, salud, control y sistemas de información, con:

- Perfiles basados en mérito, probidad y experiencia técnica demostrable.
- Mecanismos de selección y nombramiento con mayor blindaje frente a captura política (procesos competitivos, participación de órganos independientes, reglas claras de permanencia y remoción).
- Mandatos vinculados a la implementación del ecosistema de integridad digital, de modo que actúen como “anclas” capaces de sostener las reformas incluso en contextos de alternancia y presión política.

4.4. Construir un ecosistema de datos abiertos, IA predictiva y veeduría social que permita desnudar cadenas opacas y anticipar riesgos

Entre 2026 y 2030 se buscará:

- Desarrollar una red de alertas tempranas basada en IA, inspirada en la experiencia del TCU, orientada a detectar sobrecostos, proveedores con conexiones de riesgo, derivaciones clínicas inusuales, incrementos abruptos de demanda y posibles esquemas de colusión territorial.
- Articular una Plataforma de Datos Abiertos de Integridad en Salud, interoperable y alineada con estándares OCDE, Corea del Sur y la Unión Europea, que publique información sobre compras, inventarios, gasto, tiempos de atención, recursos humanos, sanciones, prescripciones y denuncias en formatos abiertos y reutilizables.

- Fortalecer la vigilancia ciudadana y privada, combinando alfabetización y activismo digital de jóvenes, organizaciones territoriales, academia y medios, de modo que una proporción creciente de alertas y reportes de riesgo provenga de usuarios y veedores que monitorean las cadenas de valor del sistema de salud.
- Integrar la información generada por el piloto de salud y la cadena digital de denuncias, permitiendo reportes verificables, seguimiento trazable y alertas públicas sobre riesgos sistémicos, que orienten la acción de control y la priorización de recursos.

5. Obstáculos para la implementación de la política seleccionada

La implementación de esta política enfrenta barreras internas y externas que se refuerzan mutuamente y que afectan de manera diferenciada a diversos grupos de la población. A continuación, se describen los principales obstáculos, los actores involucrados y su impacto en la posibilidad de reducir las brechas que afectan a mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y otras poblaciones vulnerables.

5.1. Captura institucional, miedo a las reformas y debilidad de la rectoría

El sistema de integridad y control opera hoy en un contexto de captura institucional y fuerte desconfianza. Las entrevistas señalan que, más que simple debilidad, existen entidades clave que han sido cooptadas por intereses políticos o económicos, lo que limita su disposición a impulsar cambios que reduzcan discrecionalidad y hagan visibles las cadenas de valor de servicios y economías ilícitas. A ello se suma un “miedo a las reformas”: nunca parece ser un buen momento para cambiar reglas y procedimientos, ni en bonanza (por temor a frenar decisiones) ni en crisis (por falta de condiciones).

Los actores centrales de este obstáculo son la alta dirección política del Ejecutivo y, en consecuencia, los órganos de rectoría de integridad, control y gobierno digital. Como resultado existe una gran prudencia a la hora de asumir compromisos claros con un pilotaje en salud o con la digitalización de la cadena de denuncias, que son precisamente los espacios donde la corrupción y la captura afectan derechos de mujeres, jóvenes e integrantes de pueblos indígenas (listas de espera, trato diferenciado, derivaciones opacas).

5.2. Fragmentación entre integridad, control, contrataciones y gobierno digital

En la práctica, la Secretaría de Integridad Pública, la Contraloría, los órganos de contrataciones, las oficinas de modernización y las unidades de gobierno digital funcionan con agendas parcialmente inconexas y, en algunos casos, en competencia. Cada una administra instrumentos propios (Modelo de Integridad, control concurrente, reglamentos de contrataciones, plataformas digitales) sin un marco común que defina prioridades ni estándares compartidos.

Esta fragmentación se traduce en que los establecimientos de salud y los gobiernos subnacionales reciben señales cruzadas: deben cumplir múltiples requerimientos, reportar a distintos sistemas y enfrentar lineamientos que generan miedo a la sanción, sin que la información se use para mejorar servicios o reducir brechas. Mujeres cuidadoras, jóvenes y población indígena, que dependen de servicios públicos saturados y poco coordinados, sufren los costos de esta desarticulación.

5.3. Brecha digital, barreras socioculturales y desigualdades territoriales

La digitalización actual tiende a beneficiar a usuarios urbanos, formales y con acceso estable a internet, mientras que amplios sectores –mujeres en contextos de pobreza, jóvenes en empleos precarios, personas mayores, pueblos indígenas y habitantes de zonas rurales– enfrentan una brecha digital múltiple: limitaciones de conectividad, dispositivos compartidos, falta de habilidades digitales, barreras lingüísticas y formatos poco amigables.

Si la implementación del ecosistema digital de integridad se limita a plataformas en línea sin canales presenciales adaptados, existe el riesgo de que las medidas refuercen, en lugar de reducir, las desigualdades existentes. Este obstáculo involucra tanto al nivel central (diseño de sistemas) como a los niveles regional y local (forma en que se prestan los servicios y se acompaña a las personas en el uso de herramientas digitales).

5.4. Capacidades limitadas y cultura organizacional en servicios de salud y gobiernos subnacionales

En muchos establecimientos de salud y gobiernos subnacionales, la infraestructura tecnológica es insuficiente o inestable; las bases de datos están incompletas o desactualizadas; los procedimientos internos no están documentados; y la cultura organizacional tolera prácticas como colas innecesarias, horarios incumplidos, cobros indebidos o trato discriminatorio.

La introducción de trazabilidad digital y de un sistema de denuncias más transparente no solo enfrenta restricciones técnicas, sino también resistencias de personal que percibe estas medidas como una amenaza a su margen de maniobra o como una carga adicional sin apoyo ni incentivos. Las mujeres –frecuentemente responsables de gestionar trámites de salud para sus familias– y la población indígena, que suele ser atendida en establecimientos con menos recursos, son quienes más sufren los efectos de esta combinación de precariedad y resistencia al cambio.

5.5. Economías ilícitas y cadenas de valor opacas en sectores sensibles

La corrupción no se limita a actos aislados; funciona en torno a cadenas de valor ilícitas (compras públicas, medicamentos, tala ilegal, minería informal, entre otras) donde se articulan actores públicos y privados. Desnudar esas cadenas –mostrar quién decide qué, en qué tramo se capturan rentas ilegales, quién pierde derechos– implica confrontar intereses instalados.

En el sector salud, la opacidad en compras, derivaciones, contratos de servicios y vínculos con actores privados genera espacios donde las mujeres, jóvenes y comunidades indígenas quedan sistemáticamente en desventaja: son las últimas en acceder a citas, medicamentos o procedimientos, o se ven empujadas hacia servicios privados que no pueden pagar. La digitalización de las cadenas sin voluntad de enfrentar estas economías ilícitas puede terminar en una “digitalización del desorden”, donde las irregularidades se trasladan al entorno digital sin corregirse.

6. Recomendaciones para la implementación de la política propuesta: estrategias, acciones y alianzas

La opción de política seleccionada se concreta en tres trayectorias que deben avanzar en paralelo y dialogar entre sí:

- Un piloto de integridad digital en salud y en la cadena de denuncias, como puerta de entrada a un ecosistema de integridad basado en servicios y derechos.
- Una reforma gradual de la arquitectura de integridad, centrada en incentivos y en un núcleo acotado de personas clave en puestos estratégicos.
- La construcción de un ecosistema de datos abiertos, trazabilidad y veeduría social con enfoque de igualdad, que convierta la información en herramienta de control y de disputa frente a la captura.

A continuación, se desarrollan recomendaciones específicas para cada trayectoria, indicando acciones y actores responsables en los niveles central, regional y local, así como las alianzas necesarias.

6.1. Piloto de integridad digital en salud y en la cadena de denuncias

El primer bloque de recomendaciones parte de una decisión política: comenzar por un sistema –la salud pública– y por una cadena de procesos que condensa la desconfianza ciudadana –las denuncias–. No se trata de “digitalizar la institución” en abstracto, sino de intervenir en las cadenas que hoy generan más dolor y más oportunidades de captura: conseguir una cita, acceder a una historia clínica, recibir un medicamento, presentar una denuncia y saber qué ocurrió con ella.

Nivel central (PCM, MINSA, instancias de gobierno digital y control)

En el nivel central, la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Integridad Pública y de la instancia de gobierno digital, junto con el Ministerio de Salud, debe emitir un mandato concreto para el diseño del Sistema Piloto de Integridad y Transparencia en Servicios de Salud. Este mandato debe precisar al menos:

- Qué cadenas de procesos se priorizan en la primera fase (por ejemplo, “citas–consulta–historia clínica–farmacia” y “denuncia–investigación–derivación–respuesta”).
- Qué estándares mínimos de trazabilidad se exigirán (registro de quién atiende, qué decide, en qué plazos y con qué justificativo).
- Qué requisitos de accesibilidad e igualdad se incorporan desde el diseño (desagregación de datos por sexo, edad, lengua materna y pertenencia étnico-cultural; canales no digitales; formatos comprensibles para personas con baja alfabetización).

La PCM debe liderar un espacio estable de coordinación en el que participen MINSA, MEF, Contraloría, OECE y gobiernos regionales piloto. Ese espacio no solo aprobará protocolos técnicos, sino que decidirá, con criterio político, dónde empezar, qué problemas atacar primero y cómo comunicar que la integridad digital se traduce en mejoras concretas en los servicios de salud.

En paralelo, Contraloría y el sistema de control deben ajustar sus lineamientos para acompañar el piloto en clave preventiva: utilizar los datos de la nueva trazabilidad para identificar patrones de riesgo, en vez de reforzar el miedo a las sanciones por cada error administrativo.

Nivel regional (gobiernos regionales, direcciones de salud y establecimientos)

Los gobiernos regionales son el eslabón donde el piloto deja de ser un diseño y se vuelve práctica. Sus principales responsabilidades son:

- Seleccionar, junto con MINSA, las redes y establecimientos que participarán en la primera fase, priorizando aquellos donde confluyen mayor demanda y poblaciones vulnerables (mujeres cuidadoras, adolescentes, comunidades indígenas, zonas rurales).
- Mapear, con equipos locales, la forma real en que hoy se gestionan citas, historias clínicas, medicamentos y denuncias (no solo la forma en que está descrita en los manuales), para que la digitalización refleje el funcionamiento cotidiano y permita corregirlo.
- Conformar equipos de implementación en cada red de salud, con capacidades básicas en gestión de procesos y uso de herramientas digitales sencillas, que puedan sostener los cambios más allá del proyecto inicial.

El objetivo no es instalar sistemas sofisticados que colapsen al primer año, sino asegurar que haya registros digitales mínimos, estables y utilizables, incluso en contextos de infraestructura limitada. Por ello, las soluciones tecnológicas deben adaptarse al terreno (equipos, conectividad intermitente, personal disponible) y no al revés.

Nivel local (gobiernos municipales, establecimientos de primer nivel, actores comunitarios)

Los gobiernos locales y los establecimientos de primer nivel cumplen un papel clave para traducir la digitalización en acceso efectivo, especialmente para mujeres, personas mayores, jóvenes en situación precaria y población indígena. Algunas funciones centrales son:

- Habilitar puntos de apoyo digital en municipalidades, centros comunales o postas de salud, donde personal capacitado acompañe a las personas para sacar citas, revisar el estado de una denuncia o consultar su historia clínica.
- Simplificar y armonizar procedimientos presenciales (filas, turnos, entrega de documentos) con lo que se registra en el sistema, evitando que el canal digital sea un “mundo paralelo” que no cambia la experiencia real.
- Trabajar con liderazgos comunitarios, organizaciones de mujeres, juventudes y autoridades indígenas para explicar el piloto, recoger percepciones sobre trato y calidad, y ajustar la implementación a las expectativas locales.

Alianzas y soporte técnico

Para que el piloto no quede encerrado en la tecnocracia, se requieren alianzas con universidades, organizaciones especializadas en tecnología cívica, colectivos territoriales y organizaciones como Proética, que puedan aportar metodologías de trazabilidad, experiencias en otros sectores (como tala ilegal o justicia) y capacidades en diseño centrado en el usuario. La cooperación internacional puede contribuir con recursos y asistencia técnica, siempre que se orienten a procesos concretos –y no solo a la adquisición de plataformas– y que refuercen capacidades públicas, en lugar de crear dependencias externas.

6.2. Reforma gradual de la arquitectura de integridad: incentivos y personas clave

La segunda trayectoria se orienta a reordenar la arquitectura de integridad para que deje de funcionar como un conjunto de listas de verificación y se convierta en un sistema que cambia comportamientos. Para ello, se recomiendan dos líneas de acción complementarias: reformular el Modelo de Integridad como marco de estándares e incentivos, y construir un núcleo de 15–20 puestos estratégicos ocupados por personas íntegras que sirvan como anclas en un contexto de captura.

Reformular el Modelo de Integridad como marco de estándares ligados a incentivos

En vez de agregar nuevas obligaciones a las entidades, se propone que el Modelo de Integridad se traduzca en un conjunto acotado de estándares verificables sobre cómo debe funcionar un servicio íntegro: tiempos máximos de espera, trazabilidad de decisiones, canales de denuncia que sí generan respuesta, ausencia de cobros indebidos, entre otros.

En el nivel central, la Secretaría de Integridad Pública, en coordinación con MINSA, MEF y Contraloría, debería:

- Revisar los componentes del Modelo de Integridad existentes para priorizar aquellos que impactan directamente en servicios y derechos, comenzando por salud.
- Definir un núcleo de estándares mínimos para los establecimientos piloto (por ejemplo, “toda cita debe quedar registrada y resolverse en un plazo que se informa al usuario”; “toda entrega de medicamento debe tener respaldo digital y físico”; “toda denuncia debe recibir un acuse y un estado visible para la persona que la presentó”).
- Vincular estos estándares a mecanismos de incentivos por desempeño, de manera similar a lo ya ensayado en educación o programas sociales: las entidades que demuestren avances verificables en integridad digital y reducción de brechas reciben recursos adicionales para fortalecer infraestructura, personal y servicios de apoyo (guarderías, intérpretes, promotoras de salud, etc.).

En el nivel regional y local, estos estándares deben incorporarse a convenios de gestión y compromisos de desempeño con los sectores y con los gobiernos subnacionales. La idea no es castigar a los territorios con menos capacidades, sino acompañarlos con asistencia técnica y recursos condicionados a avances concretos, para evitar que la integridad se convierta en un lujo exclusivo de entidades con mejores condiciones de partida.

Construir y proteger un núcleo de 15–20 puestos estratégicos

La experiencia reciente muestra que, en un contexto de captura institucional, los sistemas no se sostienen sin personas clave en lugares clave. Por ello, se propone identificar alrededor de 15–20 puestos estratégicos –en rectoría de integridad, salud, control, sistemas de información, gobierno digital y contrataciones– cuya provisión se rija por reglas más exigentes de idoneidad y estabilidad.

En el nivel central, la PCM, en diálogo con SERVIR y con los sectores involucrados, debería:

- Elaborar un mapa de puestos estratégicos, identificando aquellas posiciones donde se decide sobre cadenas de valor sensibles (por ejemplo, responsables nacionales de compras en salud, jefaturas de integridad y gobierno digital, direcciones de control preventivo).
- Definir perfiles reforzados para estos cargos, que incluyan trayectoria limpia en la administración pública, experiencia en gestión de riesgos o control, conocimientos básicos en integridad y derechos humanos, y ausencia de conflictos de interés evidentes.

- Establecer mecanismos de nombramiento y evaluación menos expuestos a ciclos políticos, como comités colegiados de selección, periodos mínimos de permanencia o requisitos de motivación para la remoción.

En regiones y municipios, la lógica se mantiene, pero acotada a contextos específicos: direcciones regionales de salud, jefaturas de hospitales grandes, responsables de integridad y transparencia en municipalidades con amplia interacción con la ciudadanía. Estos puestos requieren no solo criterios de selección, sino también protección efectiva frente a presiones y represalias: respaldo político desde el nivel central, redes de apoyo profesional, acceso a canales de denuncia independientes cuando enfrenten intentos de captura.

6.3. Ecosistema de datos abiertos, trazabilidad y veeduría social con enfoque de igualdad

La tercera trayectoria busca que la digitalización no se quede en capturar información para uso interno, sino que dé lugar a un ecosistema de datos abiertos y trazabilidad que fortalezca el control gubernamental y social, y que haga visible cómo la corrupción afecta de manera desigual a distintos grupos.

Gobernanza de datos y trazabilidad desde el nivel central

La PCM, a través de las instancias de gobierno y transformación digital y en articulación con el sistema de integridad, debe asumir la rectoría de la gobernanza de datos públicos vinculados a integridad y servicios. Esto implica:

- Definir un conjunto mínimo de conjuntos de datos que las entidades del piloto deben producir y publicar (por ejemplo, tiempos de espera por establecimiento, volúmenes de compras de medicamentos, número y tipo de denuncias y su estado, desagregados por características de las personas afectadas y del territorio).
- Establecer reglas claras sobre calidad, frecuencia y formato de publicación, de manera que los datos sean reutilizables por otras entidades, por la academia, por medios de comunicación y por organizaciones sociales.
- Crear o fortalecer una instancia –sea un observatorio o una unidad especializada– que analice estos datos en clave de integridad y desigualdad, identificando patrones de riesgo (por ejemplo, regiones donde las mujeres esperan sistemáticamente más por una cita, o donde los establecimientos que atienden a población indígena reciben menos medicamentos o concentran más denuncias sin resolver).

La información generada por el piloto debe ser suficiente para alimentar sistemas de alertas tempranas que se activen ante señales de riesgo (concentración inusual de contratos, incremento abrupto de cancelaciones de citas, derivaciones sospechosas hacia determinados proveedores, etc.), y que permitan a Contraloría, a los órganos de control interno y a las oficinas de integridad intervenir a tiempo.

Uso territorial de los datos y veeduría social

En el nivel regional y local, los datos no pueden quedar como insumo exclusivo de la alta dirección. Se recomienda:

- Elaborar tableros simples de seguimiento para gerencias regionales y direcciones de hospitales, donde se visualicen indicadores básicos de calidad e integridad con enfoque de igualdad (por ejemplo, tiempos de espera por sexo y edad, distribución de medicamentos por establecimiento, número de denuncias resueltas dentro de plazo).
- Compartir versiones adaptadas de esa información con espacios de diálogo y concertación territoriales (como mesas de salud, comités de vigilancia, espacios de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza), de manera que mujeres organizadas, jóvenes y representantes indígenas puedan utilizarla para exigir correcciones concretas.
- Impulsar, con apoyo de sociedad civil y cooperación, procesos de alfabetización y activismo digital que permitan a estas organizaciones interpretar los datos, cruzarlos con su experiencia cotidiana y convertirlos en argumentos para incidir en decisiones presupuestales y de gestión.

La veeduría social no se limita a "mirar" datos: supone organizarse, formular demandas informadas y sostenerlas en el tiempo. Para ello, las alianzas con organizaciones de integridad, colectivos de tecnología cívica, medios locales y universidades regionales son fundamentales. Estas alianzas pueden, por ejemplo, apoyar la producción de historias periodísticas que muestren cómo la digitalización revela (y ayuda a corregir) cadenas de valor opacas en salud, o acompañar casos emblemáticos de denuncias que no avanzan a pesar de los nuevos sistemas.

7. Hoja de ruta

Horizonte temporal	Medida	Objetivo del periodo	Acciones clave	Actores principales	Indicadores
Primeros 100 días	1. Piloto de integridad digital en salud y cadena de denuncias	Fijar el rumbo político y técnico del piloto, empezando por las cadenas de procesos que hoy generan más desconfianza (citas, medicamentos, denuncias).	<ul style="list-style-type: none"> Definir oficialmente que salud y la cadena de denuncias serán la puerta de entrada de la política de integridad digital. Seleccionar 2-3 regiones piloto y las cadenas a intervenir (p.ej. citas-consulta-historia clínica-farmacia; denuncia-investigación-derivación-respuesta). Instalar un grupo de trabajo interinstitucional con mandato y cronograma claros (reglas de funcionamiento, entregables). Acordar estándares mínimos de trazabilidad y accesibilidad (datos desagregados por sexo, edad, lengua, territorio; canales no digitales y formatos comprensibles). 	PCM (SIP y gobierno digital), MINSA, MEF, Contraloría, OECE, gobiernos regionales piloto, con apoyo de OSC y cooperación.	<ul style="list-style-type: none"> Regiones y cadenas priorizadas definidas y publicadas (sí/no). Grupo de trabajo instalado y funcionando (n de sesiones o sí/no). Estándares mínimos de trazabilidad y accesibilidad acordados (sí/no).
	2. Reorientación del Modelo de Integridad y del control + núcleo de 15-20 puestos estratégicos	Dejar claro que el Modelo de Integridad no será un checklist y mapear los puestos clave que sostendrán las reformas.	<ul style="list-style-type: none"> Revisar el Modelo de Integridad vigente para identificar un núcleo reducido de estándares que impacten directamente en servicios (en especial salud y denuncias). Acordar, entre PCM, MINSA, MEF y Contraloría, un primer paquete de estándares mínimos para el piloto (trazabilidad de citas, medicamentos, denuncias, plazos máximos, respuesta obligatoria). Elaborar un mapa preliminar de 15-20 puestos estratégicos en integridad, salud, control y sistemas de información, vinculados a cadenas de valor sensibles. Definir principios para su provisión (mérito, probidad, protección frente a presiones) y una ruta política y técnica para implementarlos. 	PCM (SIP), SERVIR, MINSA, MEF, Contraloría; gobiernos regionales en sectores críticos.	<ul style="list-style-type: none"> Núcleo reducido de estándares del piloto aprobado (sí/no). Mapa de 15-20 puestos estratégicos elaborado (sí/no). Ruta de provisión e implementación definida (sí/no).

Horizonte temporal	Medida	Objetivo del periodo	Acciones clave	Actores principales	Indicadores
Primeros 100 días	3. Ecosistema de datos abiertos, trazabilidad y veeduría social con enfoque de igualdad	Definir qué datos son críticos para integridad y brechas, y quién se hace responsable de producirlos y abrirlos.	<ul style="list-style-type: none"> Identificar, a partir del piloto en salud y de la cadena de denuncias, un núcleo de conjuntos de datos prioritarios (tiempos de espera, entregas de medicamentos, denuncias y su estado, principales riesgos), con desagregación por sexo, edad, lengua y territorio. Diseñar un esquema de gobernanza de datos que clarifique responsabilidades de producción, calidad, anonimización y publicación. Acordar los primeros pasos para articular estos datos con plataformas de datos abiertos existentes y con futuros observatorios o portales de integridad. 	PCM (gobierno digital, datos abiertos, SIP), MINSA, Contraloría; gobiernos regionales y locales piloto.	<ul style="list-style-type: none"> Conjunto de datos prioritarios definidos (sí/no). Gobernanza de datos acordada (sí/no). Primer plan de publicación y actualización aprobado (sí/no).
	Al cabo de 1 año	1. Piloto de integridad digital en salud y cadena de denuncias	Poner en funcionamiento el piloto en establecimientos seleccionados y usar la información para gestionar mejor los servicios.	<ul style="list-style-type: none"> Implementar registros digitales básicos para las cadenas priorizadas en los establecimientos piloto (citas, historias clínicas, farmacia, denuncias y su estado). Ajustar la organización interna en redes y hospitales para que la información de trazabilidad se use en decisiones (horarios, personal, compras, derivaciones). Iniciar un esquema de control concurrente basado en datos en las entidades piloto. Publicar un primer balance de resultados (tiempos de espera, acceso a medicamentos, tramitación de denuncias), desagregado por sexo, edad y pertenencia étnico-cultural. 	MINSA, direcciones regionales de salud, hospitales y redes piloto; Contraloría y OCI; gobiernos locales (primer nivel de atención).
	2. Reorientación del Modelo de Integridad y del control + núcleo de 15-20 puestos estratégicos	Empezar a operar con estándares ligados a desempeño y contar ya con personas en los puestos estratégicos.	<ul style="list-style-type: none"> Traducir los estándares priorizados en compromisos de desempeño incorporados a convenios de gestión y/o mecanismos de incentivos presupuestales existentes. Diseñar un esquema simple de incentivos: recursos adicionales y/o reconocimientos para entidades que muestren mejoras verificables en integridad digital y en cierre de brechas de acceso (mujeres, jóvenes, pueblos indígenas). 	PCM (SIP y MEF), SERVIR, Contraloría y OCI; gobiernos regionales y locales participantes en incentivos.	<ul style="list-style-type: none"> Estándares incorporados a compromisos de desempeño o gestión (sí/no). Puestos estratégicos provistos y en funciones (n).

Horizonte temporal	Medida	Objetivo del periodo	Acciones clave	Actores principales	Indicadores
Al cabo de 1 año			<ul style="list-style-type: none"> • Proveer los 15-20 puestos estratégicos mediante procesos más abiertos y colegiados, e iniciar un esquema básico de protección y evaluación de su desempeño. • Ajustar lineamientos de control para usar los datos del piloto de manera preventiva, reduciendo la cultura del miedo al error administrativo. 		<ul style="list-style-type: none"> • Uso de control preventivo basado en datos en entidades piloto (sí/no).
	3. Ecosistema de datos abiertos, trazabilidad y veeduría social con enfoque de igualdad	Poner en marcha una plataforma básica de datos e indicadores y empezar a usarla en control y veeduría.	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar una plataforma (o módulo) de datos e indicadores vinculada al piloto, con visualizaciones simples para gestión interna y versiones adaptadas para ciudadanía y organizaciones de vigilancia. • Utilizar estos datos para alimentar módulos de alertas tempranas sobre riesgos en compras, servicios y cadenas de denuncias. • Desarrollar una primera ronda de procesos de alfabetización y activismo digital en regiones piloto, orientada a mujeres organizadas, jóvenes y representantes indígenas, para que puedan interpretar y usar los datos en espacios de concertación y en la esfera pública local. 	PCM (gobierno digital, SIP), Contraloría y OCI, MINSA; OSC, universidades y gobiernos subnacionales en regiones piloto.	<ul style="list-style-type: none"> • Plataforma/ tablero básico de indicadores funcionando (sí/no). • Datos usados para alertas tempranas o control concurrente (sí/no). • Capacitación/ alfabetización realizada en regiones piloto (n de actividades o sí/no).
Horizonte de 5 años	1. Piloto de integridad digital en salud y cadena de denuncias	Escalar el enfoque a la red nacional de salud y consolidarlo como caso demostrativo para otros servicios.	<ul style="list-style-type: none"> • Extender gradualmente el piloto a más regiones y establecimientos, priorizando territorios con mayores brechas de acceso y calidad de servicios. • Incorporar módulos de alertas tempranas para riesgos en compras, derivaciones y tiempos anómalos de espera, integrados con el sistema de control. • Usar los aprendizajes de salud y denuncias para ajustar el diseño y la operación del Sistema Nacional de Integridad y Transparencia (SNIT). <p>Preparar el salto gradual a otros servicios de alta interacción con la ciudadanía (educación, programas sociales), manteniendo el foco en derechos y calidad.</p>	PCM, SNIT (cuando se cree), MINSA, otros sectores sociales; gobiernos regionales y locales.	<ul style="list-style-type: none"> • Escalamiento del enfoque a más regiones/ establecimientos (cobertura: % o n). • Integración del piloto con mecanismos de control basado en riesgos (sí/no). • Evidencia de mejora sostenida en acceso y brechas territoriales (tendencia).

Horizonte temporal	Medida	Objetivo del periodo	Acciones clave	Actores principales	Indicadores
Horizonte de 5 años	2. Reorientación del Modelo de Integridad y del control + núcleo de 15-20 puestos estratégicos	Integrar estándares e incentivos en el SNIT y consolidar el núcleo de liderazgo ético como columna vertebral del sistema.	<ul style="list-style-type: none"> Incorporar el modelo de estándares e incentivos al diseño y funcionamiento del SNIT y alinearlos con presupuesto por resultados, planeamiento y servicio civil. Mantener y renovar el núcleo de 15-20 puestos estratégicos con reglas claras de selección, evaluación y permanencia, ampliando gradualmente la lógica a otros sectores y territorios críticos. Extender el enfoque de control basado en riesgos y datos a más entidades, aprovechando la información generada por los sistemas digitales. 	SNIT, PCM, MEF, SERVIR, Contraloría; sectores sociales y gobiernos subnacionales.	<ul style="list-style-type: none"> Estándares e incentivos incorporados al sistema nacional (sí/no). Núcleo de puestos estratégicos consolidado y sostenido (n y estabilidad). Control basado en datos extendido a más entidades (cobertura: % o n).
	3. Ecosistema de datos abiertos, trazabilidad y veeduría social con enfoque de igualdad	Extender el ecosistema a otros sectores y consolidar un circuito estable de datos, narrativas y exigibilidad.	<ul style="list-style-type: none"> Ampliar progresivamente el ecosistema de datos y trazabilidad a otros sectores y territorios, manteniendo el foco en cómo la corrupción afecta derechos y brechas de acceso. Institucionalizar informes periódicos sobre integridad y desigualdades en servicios, elaborados con participación de sociedad civil y academia, articulados al SNIT y al sistema de control. Consolidar redes de veeduría y alianzas con medios de comunicación para que los datos se traduzcan en narrativas públicas sobre dónde y cómo se concentra la captura, y sobre qué entidades están logrando revertirla. 	SNIT, PCM (gobierno digital y SIP), Contraloría, sectores sociales; gobiernos regionales y locales, OSC, medios y academia.	<ul style="list-style-type: none"> Ecosistema de datos ampliado a otros sectores (n de sectores). Informes periódicos de integridad y brechas institucionalizados (sí/no). Veeduría social activa usando datos en territorios (sí/no o n de iniciativas).

Principios rectores de la hoja de ruta

Esta hoja de ruta, estructurada en tres fases sucesivas y ambiciosas, traduce la visión de reforma en un plan de acción ejecutable y medible. Su objetivo final es guiar una transición ordenada desde el actual sistema de inversión pública –caracterizado por la improvisación y la baja eficiencia– hacia un nuevo modelo predecible, técnico y orientado a resultados. Para asegurar que este viaje de transformación sea exitoso, sostenible y adaptable, la implementación debe regirse por un conjunto claro de principios rectores.

- **Secuencialidad y pilotaje:** Comenzar con medidas normativas y de control que generen “hechos consumados”, mientras se prueban enfoques en entidades piloto antes del escalamiento nacional.
 - **Comunicación constante:** Mantener una estrategia de comunicación transparente que informe sobre avances, desafíos y beneficios de la reforma, dirigida a ciudadanos, funcionarios y actores políticos.
 - **Enfoque en capacidades:** Cada medida debe ir acompañada de un componente de fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica, especialmente para gobiernos subnacionales con mayores brechas.
- Flexibilidad y aprendizaje: La hoja de ruta debe ser un documento vivo, sujeto a revisiones periódicas (anuales, por ejemplo) basadas en el monitoreo, la evaluación y el contexto político-económico.
- **Sostenibilidad política:** La implementación requiere mantener un equilibrio entre el liderazgo técnico del MEF, el respaldo y compromiso de PCM, la necesaria apropiación por parte de los gobiernos subnacionales y el respaldo continuo de la sociedad civil y la comunidad técnica.

Esta hoja de ruta convierte la ambición reformista en un plan de acción concreto, con hitos verificables que permitirán al país transitar desde una gestión de la inversión pública caracterizada por la improvisación y la baja eficiencia, hacia un sistema predecible, técnico y orientado a resultados que maximice el impacto del gasto público en el bienestar ciudadano y el desarrollo nacional.

8. Referencias bibliográficas

- Aragón, G. y Ruiz, J. (2024). *Indicadores para entender a las economías ilegales en el Perú*. Escuela de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico.
- Banco Mundial. (2020). *Enhancing government effectiveness and transparency: The fight against corruption (Summary of the global report)*. World Bank Group. <https://documents.worldbank.org/en/235541600116631094/Enhancing-Government-Effectiveness-and-Transparency-The-Fight-Against-Corruption>
- Contraloría General de la República (CGR). (2023). *Índice de corrupción e inconducta funcional (INCO) – Guía metodológica 2022*.
- Contraloría General de la República (CGR). (2025). *Resolución de Contraloría N.° 167-2025-CG, que amplía el control concurrente regulado por la Ley 31358*.
- Cruzado, E., León, C., Paz, K., Cama, D., Becerra, S., y Boyco, A. (2024). *Control concurrente en la inversión pública: Evaluación de su impacto, análisis de desafíos y propuestas de mejora para una gestión más eficiente*. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Hoekstra, A., y Kaptein, M. (2021). *The integrity of integrity programs: Toward a normative framework*. *Public Integrity*, 23(2), 129-141. <https://doi.org/10.1080/10999922.2020.1776077>
- Latinobarómetro. (2024). *Informe Latinobarómetro 2024: La confianza en las instituciones en América Latina*. Corporación Latinobarómetro.
- Morel, J. (2022). *Integridad y lucha contra la corrupción*. Balance de investigación 2016-2021 y agenda de investigación 2021-2026. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES)-Instituto de Estudios Peruanos (IEP). <https://cies.org.pe/investigacion/integridad-y-lucha-contra-la-corrupcion/>
- Muñoz, P. (2021, junio 3). *De la debilidad partidaria y la pandemia al descontento y desconcierto ciudadano (Análisis Carolina, 14/2021)*. Fundación Carolina. https://doi.org/10.33960/AC_14.2021
- Muñoz, P., Incio, J. L., y Adrianzén, W. (2023). *Reelección subnacional y corrupción*. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES). <https://cies.org.pe/investigacion/reeleccion-subnacional-y-corrupcion/>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2021, julio). *Trust in public institutions: Trends and implications for economic security (Policy Brief No. 108)*. United Nations Department of Economic and Social Affairs. [<https://doi.org/10.18356/df7eed76-en>]
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2024). *Towards a national integrity and transparency system in Peru: Ensuring impact through greater coherence and co-ordination (OECD Public Governance Reviews)*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/4207602e-en>
- Pineiro, R., Muñoz, P., Rosenblatt, F., Rossel, C., Scrollini, F., y Tealde, E. (2023). How the exercise of the right to information (RTI) affects trust in political institutions. *Government Information Quarterly*, 40, 101838. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101838>

- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2018a). *Decreto Supremo N.° 044-2018-PCM, que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021*. Diario Oficial El Peruano.
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2018b). *Política nacional de integridad y lucha contra la corrupción 2018-2021*. Secretaría de Integridad Pública, PCM.
- Proética. (2023). *Informe de percepción de la corrupción en el Perú 2023*. Proética / Transparencia Internacional.
- Proética. (2024). *Proyecto Inversión Pública Transparente (TPI)*. Proética / USAID. <https://www.proetica.org.pe/proyecto-de-inversion-publica-transparente/>
- Proética-Ipsos. (2025). *XIII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2025*. <https://www.ipsos.com/es-pe/xiii-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-peru-2025>
- Six, F. E., y Lawton, A. (2013). *Towards a theory of integrity systems: A configurational approach*. *International Review of Administrative Sciences*, 79(4), 639-658. <https://doi.org/10.1177/0020852313501124>

PERU DEBATE 2026

Propuestas hacia un mejor gobierno

Comité impulsor



CENTRO DE
INVESTIGACIÓN



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO



IPE INSTITUTO
PERUANO
DE ECONOMÍA



GOBIERNO Y
POLÍTICAS PÚBLICAS
PUCP

Aliados estratégicos



Acuerdo Nacional
Unidos para crecer

COALICIÓN
CIUDADANA



CONFIEP

Editora Perú

EMPRESARIOS
POR LA
INTEGRIDAD

ehoy



Proetica
CAPITULO PERUANO DE
TRANSPARENCIA
INTERNACIONAL

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

TRANSPARENCIA

Con el apoyo de



cooperación
alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Implementada por
giz
GIZ - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit



GRUPO BANCO MUNDIAL



Embajada Británica
Lima

IDRC · CRDI
International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canada

SBG SWISSBETTERGOLD

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en el Perú
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO

IPYS
INSTITUTO PRENSA Y SOCIEDAD

NDI
INSTITUTO
NACIONAL
DEMOCRATA

iila
Organización Internacional Italo-Latinoamericana

AVSI
People for development

fiap