



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Escuela Profesional de Ciencia Política

Políticas públicas sobre integridad institucional y ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho 2010-2020

TESIS

Para optar el Título Profesional de Licenciado en Ciencia Política

AUTORES

Angel Llunchian Chia Laulate

Liliana Estefani Meniz Salazar

ASESOR

Juan Antonio Bazán Chávez

Lima, Perú

2023



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Chia, A. & Meniz, L. (2023). *Políticas públicas sobre integridad institucional y ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho 2010-2020*. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Escuela Profesional de Ciencia Política]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor 1	
Nombres y apellidos	Angel Llunchian Chia Laulate
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	47211686
Datos de autor 2	
Nombres y apellidos	Liliana Estefani Meniz Salazar
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	47632086
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Juan Antonio Bazán Chávez
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	08687355
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-4743-3570
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	José Félix Palomino Manchego
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	06756703
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Rolf Kent Perez Camarena
Tipo de documento	DNI

Número de documento de identidad	41399613
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Robert Alejandro Mejía Tarazona
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	46115945
Datos de investigación	
Línea de investigación	E.1.3.6. Gestión Pública
Grupo de investigación	No aplica.
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento.
Ubicación geográfica de la investigación	Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Coordenadas geográficas: Latitud: -12.05819215 Longitud: -77.0189181894387
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2023
URL de disciplinas OCDE	Ciencia política https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.01



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

**ACTA DE EXAMEN ORAL PARA EL OTORGAMIENTO DEL
TÍTULO PROFESIONAL DE LICENCIADO(A) EN CIENCIA
POLÍTICA CON PRESENTACION, SUSTENTACION Y
APROBACION DE TESIS GRUPAL**

001

Reunido el Jurado Examinador, constituido por los señores profesores, doctores:

- 1.-PRESIDENTE: **Dr. JOSE FELIX PALOMINO MANCHEGO**
- 2.- **Mg. ROLF KENT PEREZ CAMARENA**
- 3.- **Mg. ROBERT ALEJANDRO MEJIA**
- 4.- **Abg. JUAN ANTONIO BAZAN CHAVEZ (ASESOR)**

Los postulantes al Título Profesional de Licenciados(a), bachilleres don(a):

Angel Llunchian Chia Laulate

Liliana Estefani Meniz Salazar

Procedieron a la sustentación de su Tesis titulada:

**POLITICAS PÚBLICAS SOBRE INTEGRIDA INSTITUCIONAL Y ETICA EN LA LABOR
DE LOS FUNCIONARIOS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN JUAN
LURIGANCHO 2010-2020**

Concluida la prueba oral, se practicó la votación correspondiente, resultando los
candidatos:

APROBADO POR UNANIMIDAD DIECISEIS (16) MEMBROS HONORARIOS

Y para constancia se le extiende la presente acta, en Lima a los TREINTA

Días del mes de MARZO del año 2023

Presidente del Jurado



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
ESCUELA PROFESIONAL DE CIENCIA POLÍTICA

IOTT-CP N° 06-EPCP-2023

INFORME DE EVALUACIÓN DE ORIGINALIDAD

1. Facultad: **FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA**
2. Escuela: **ESCUELA PROFESIONAL DE CIENCIA POLÍTICA**
3. Autoridad académica que emite el informe de originalidad:
DIRECTOR DE LA ESCUELA PROFESIONAL DE CIENCIA POLÍTICA
4. Apellidos y nombres de la autoridad académica:
Dr. JOSÉ FÉLIX PALOMINO MANCHEGO
5. Operados del programa informático de similitudes:
CUADROS SOLDEVILLA, VICTOR RICHARD (DNI N° 08449956)
6. Documento evaluado (Tesis para optar el grado de Licenciado en Ciencia Política):
POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL Y ÉTICA EN LA LABOR DE LOS FUNCIONARIOS DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN JUAN DE LURIGANCHO 2010-2020
7. Autor del documento: **ANGEL LLUNCHIAN CHIA LAULATE Y LILIANA ESTEFANI MENIZ SALAZAR**
8. Fecha de recepción del documento: **22/02/2023**
9. Fecha de aplicación del programa informático de similitudes: **22/02/2023**
 - **Software utilizado: Turnitin**
10. Configuración del programa detector de similitudes
 - Excluye textos encomillados
 - Excluye bibliografía
 - Excluye cadenas menores a 40 palabras
11. Porcentaje de similitudes según el programa detector de similitudes:
8 % (ocho por ciento)

POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL Y
ÉTICA EN LA LABOR DE LOS FUNCIONARIOS DE LA
MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE SAN JUAN DE LURIGANCHO
2010-2020

INFORME DE ORIGINALIDAD

8%

INDICE DE SIMILITUD

9%

FUENTES DE INTERNET

2%

PUBLICACIONES

3%

TRABAJOS DEL
ESTUDIANTE

12. Fuentes originales de las similitudes encontradas (Detalles en el **Anexo I**)
13. Observaciones: Ninguna
14. Calificación de originalidad
 - **Documento cumple criterios de originalidad, sin observaciones.**
15. Fecha del Informe: 22 de febrero de 2023



Firmado digitalmente por PALOMINO
MANCHEGO Jose Felix FAU
20148092282 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22.02.2023 14:51:06 +01:00

Dr. JOSÉ FÉLIX PALOMINO MANCHEGO
Director (e) de la Escuela Profesional de Ciencia Política

Dedicatoria

A nuestros padres, a quienes consideramos las personas más importantes y la razón para seguir creciendo en todos los aspectos.
A nuestros amigos porque siempre confiaron en nuestro anhelo de superación académica.

Agradecimiento

A la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, por brindarnos la oportunidad de formación en la especialidad de Ciencia Política.

A los profesores de la Escuela Profesional de Ciencia Política de la Facultad de Derecho y Ciencia Política, por contribuir con sus conocimientos y experiencias en nuestra formación profesional.

A nuestro asesor, el Doctor Juan Antonio Bazán Chávez, quien nos ha guiado en la elaboración de esta tesis.

INDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	11
2.1. Introducción	11
2.2. Descripción de la realidad problemática	12
2.3. Definición del problema	13
2.4. Formulación del problema	14
2.5. Objetivos.....	15
2.6. Justificación e importancia de la investigación	15
2.7. Limitaciones de la investigación	16
2. REVISIÓN DE LITERATURA	18
2.1. Marco teórico	18
2.2. Antecedentes del estudio.....	32
2.2.1. Antecedente nacional.....	32
2.2.2. Antecedente internacional.....	34
2.3. Bases teóricas	36
2.4. Definición de términos	37
3. HIPÓTESIS.....	38
3.1. Supuesto hipotético	38
3.1.1. Supuesto Principal	38
3.1.2. Supuestos Secundarios	39
3.2. Sistemas y categorías de análisis.....	39
4. MATERIALES Y MÉTODOS.....	39
4.1. Enfoque de investigación.....	39
4.2. Tipo de investigación	40
4.3. Diseño de investigación	40
4.4. Credibilidad de la investigación	41
4.5. Sujetos de estudio	41

4.6.	Procedimientos, técnicas e instrumentos de recolección de información	42
4.7.	Análisis de datos.....	43
5.	RESULTADOS	44
5.1.	Presentación y análisis de resultados.....	44
5.1.1.	Análisis e interpretación de la doctrina.....	44
5.1.2.	Análisis e interpretación de la legislación.....	46
5.1.3.	Análisis e interpretación de la técnica de la entrevista.....	52
5.1.4.	Análisis e interpretación de la encuesta.....	64
5.1.5.	Análisis e interpretación de la casuística y la observación.....	73
5.1.6.	Resultado del análisis de la versión de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho.....	77
6.	DISCUSIÓN.....	81
	Discusión de la categoría 1: Políticas públicas sobre integridad institucional	81
	Discusión de la Subcategoría: Sociedad civil organizada.....	85
	Discusión de la categoría 2: Políticas públicas sobre ética en la labor de los funcionarios	85
	Discusión de la Subcategoría 1: Funcionarios públicos.....	87
	Discusión de la Subcategoría 2: Percepción de los pobladores	88
7.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	90
	CONCLUSIONES.....	90
	RECOMENDACIONES.....	91
8.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	93
9.	ANEXOS.....	98
	ANEXO 1: MATRIZ DE CONSISTENCIA PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTO DE INVESTIGACIÓN.....	98
	ANEXO 2: Guía de entrevista.....	100
	ANEXO 3: Guía de entrevista. Dirigido a expertos en Ciencias Políticas / integridad institucional y ética en la labor de los funcionarios	106

ANEXO 4: Cuestionario de encuesta dirigida a pobladores y miembros de la sociedad civil organizada.....	112
ANEXO 5: Fotos de Encuestas	115
ANEXO 6: Legislación sobre ética e integridad pública.....	120

Lista de Tablas

	Página
Tabla 1: Alcaldes del distrito de San Juan de Lurigancho 2010-2020	12
Tabla 2: Tipología de la corrupción	20
Tabla 3: Características de la función pública	21
Tabla 4: Principios que orientan la integridad pública	26
Tabla 5: Institucionalidad para promover la ética en la función pública y la integridad	27
Tabla 6: Principios de la función pública	30
Tabla 7: Percepción de corrupción en los países de América Latina al 2014	33
Tabla 8: Matriz de categorización	40
Tabla 9: Categorización apriorística	41
Tabla 10: Funciones de las subsecretarías	49
Tabla 11: Labores a realizar por parte de las Oficinas de Integridad Institucional	52
Tabla 12: Participantes del estudio	53
Tabla 13: Ficha técnica de la encuesta	65
Tabla 14: Principales problemas del país	76
Tabla 15: Datos de denuncias contra funcionarios públicos de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho	79

Lista de Figuras

	Página
Figura 1: Distritos con expedientes de control por irregularidades	13
Figura 2: Sistema de Integridad Nacional	28
Figura 3: Índice de la percepción de la corrupción a nivel mundial: Perú	30
Figura 4: Percepción de la corrupción a lo largo de los años, Perú	31
Figura 5: Modelo interactivo del diseño en una investigación cualitativa	41
Figura 6: Estructura organizativa de la Oficina de integridad	48
Figura 7: Secretaría de Integridad Pública	49
Figura 8: Organigrama de la Distrital de San Juan de Lurigancho (extracto)	76
Figura 9: Mapa del Distrito de San Juan de Lurigancho	77
Figura 10: El nuevo enfoque de la lucha contra la corrupción	82
Figura 11: Países que cuenta con Oficinas o instancias de integridad en la función pública	83
Figura 12: Componentes del Sistema de Integridad en el Perú	84

RESUMEN

El estudio titulado Políticas públicas sobre integridad institucional y ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho 2010-2020, tuvo por objetivo determinar la manera en que la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho (MDSJL) ha implementado políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios en el periodo 2010-2020. Asumimos el reto de investigar este tema tan complejo y delicado porque creemos que la corrupción, al ser un problema sistemático y estructural, debilita la institucionalidad democrática, socaba la legitimidad del Estado, en particular de los gobiernos locales y afecta directamente las conductas de las personas, de la población y de los líderes sociales, quienes se desmoralizan y pierden credibilidad en las autoridades que representan la democracia y al Estado.

En ese sentido, el estudio asumió una trayectoria metodológica que le permitió identificar las causas y consecuencias del problema, para que a partir de allí se formulen propuestas y recomendaciones y que estas sean viables y válidas para su implementación por parte de la MDSJL. Es así que estamos convencido que la corrupción se enfrentará de modo más efectivo mientras más participación haya de parte del ciudadano. La vigilancia ciudadana resultará clave en la lucha contra la corrupción. Creemos en un ciudadano que fiscalice, controle, se organice, participe, evalúe y proponga acciones para fortalecer la gestión pública y así erradicar la corrupción.

Palabras clave: Políticas públicas, integridad institucional, ética en la función pública, corrupción, sociedad civil organizada.

ABSTRACT

The study entitled Public Policies on Institutional Integrity and Ethics in the Work of Civil Servants of the District Municipality of San Juan de Lurigancho. 2010-2020, aimed to determine how the District Municipality of San Juan de Lurigancho has implemented public policies regarding institutional integrity and ethics in the work of its civil servants in the period 2010-2020. We took on the challenge of investigating this complex and delicate issue because we believe that corruption, being a systematic and structural problem, weakens democratic institutions, undermines the legitimacy of the State, particularly local governments, and directly affects the behavior of individuals, the population and social leaders, who become demoralized and lose credibility in the authorities that represent democracy and the State.

In this sense, the study assumed a methodological trajectory that allowed it to identify the causes and consequences of the problem, so that from there proposals and recommendations are formulated and that these are viable and valid for implementation by the District Municipality of San Juan de Lurigancho. Thus, we are convinced that corruption will be confronted more effectively the more participation there is on the part of citizens. Citizen vigilance will be key in the fight against corruption. We believe in a citizen that monitors, controls, organizes, participates, evaluates and proposes actions to strengthen public management and thus eradicate corruption.

Key words: Public policies, institutional integrity, ethics in public service, corruption, organized civil society.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Introducción

El estudio titulado Políticas públicas sobre integridad institucional y ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho (MDSJL). 2010-2020, tuvo por objetivo determinar la manera en que la MDSJL ha implementado políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios en el periodo 2010-2020; además de verificar el modo en que la sociedad civil organizada del distrito de San Juan de Lurigancho (SJL) ha incidido en la lucha contra la corrupción de funcionarios de su municipio e identificar la percepción de los pobladores del distrito de SJL respecto a la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad.

La problemática surgió de la observación empírica y de la revisión bibliográfica respecto a la corrupción de funcionarios en la MDSJL, que es el distrito más poblado del país y con una importante jurisdicción territorial, pero al mismo tiempo con enormes desafíos en lo social, laboral, económico, jurídico, político, educativo y en lo ético. No obstante, las últimas gestiones municipales del periodo 2010-2020, de dicho distrito se han visto envueltas en denuncias y escándalos de corrupción, procesos judiciales y quejas permanentes de la población respecto a la falta de transparencia, honestidad y compromiso de los funcionarios municipales.

En ese contexto problemático, la investigación se estructuró con los siguientes acápite: 1) Descripción del estudio; 2) La estructura básica de la investigación; 3) La metodología; 4) Los aspectos administrativos; 5) Bibliografía y 6) Anexos. En la etapa de la ejecución del plan de tesis, se pretende plantear recomendaciones de políticas públicas que le permitan a la comuna contrarrestar las causas y los efectos de la corrupción en la gestión pública de la MDSJL. Consideramos que aun cuando el problema de la corrupción resulta grave y estructural, con decisión política e institucional se pueden abordar y asumir decisiones institucionales que conduzcan, por un lado, a la prevención y sanción administrativa de la corrupción, y por otro, al fortalecimiento institucional en la implementación de políticas estatales respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios.

1.2. Descripción de la realidad problemática

El estudio partió de la constatación fáctica e histórica de los efectos negativos que genera el fenómeno de la corrupción en el país. De acuerdo a Quiroz (2014) se trata de un problema estructural, arraigado, permitido y tolerado desde la época del Virreinato y que se ha ido sofisticando a lo largo de la historia para mantenerse en la impunidad en todo el país y en todo nivel de gobierno: nacional, regional, provincial y local. El autor se cuestionaba ¿por qué el Perú es un país corrupto? ¿por qué a pesar de tantos estragos económicos y morales que ha ocasionado la corrupción, el país no se ha ido a la bancarrota? ¿qué hacer para combatir la corrupción?

Los gobiernos locales tampoco han estado ajenos al fenómeno de la corrupción. En más de una ocasión se han denunciado a funcionarios que de modo individual o a través de organizaciones criminales han sido partícipes de delitos de corrupción en sus diversas modalidades: peculado, malversación de fondos, enriquecimiento ilícito, etc. El distrito de SJL no se ha librado de las consecuencias nefastas de la corrupción. Ello se evidencia cuando a lo largo de una década, los alcaldes de dicha comuna han estado inmersos en actos de corrupción. Nos referimos a los siguientes alcaldes.

Tabla 1: Alcaldes del distrito de San Juan de Lurigancho 2010-2020

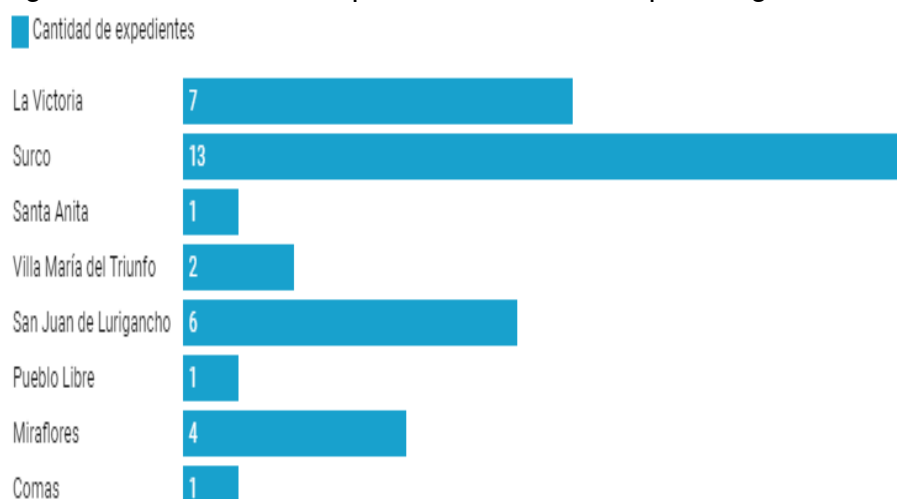
Alcalde	Periodo
Carlos Burgos Horna	2007-2010
Carlos Burgos Horna	2011-2014
David Nestares	2014-2014
Juan Navarro Jiménez	2015-2018
Álex Gonzáles Castillo	2019-2022

Elaboración propia

Cabe indicar que todos los alcaldes del distrito de SJL durante el periodo 2010-2020 han estado inmersos en casos de corrupción o en procesos judiciales; incluso el alcalde provisional David Nestares quien contaba con sentencia judicial condenatoria emitida en segunda instancia por delito doloso con pena privativa de la libertad, concretándose la infracción al art. 25, numeral 5, de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM). Asimismo, David Nestares cuando fue teniente alcalde fue denunciado por enriquecimiento ilícito y lavado de activos.

Es así que el portal de noticias Spacio Libre (2021) daba cuenta que en diversas ocasiones la sociedad civil organizada del distrito marchaba contra los indicios de corrupción e irregularidades en los periodos de gobierno del ex alcalde Carlos Burgos. De acuerdo al estudio de Benites (2021) los funcionarios municipales del distrito de SJL inciden reiteradas veces en malas prácticas, tanto a nivel de falta como de delito administrativo. Por su lado, la Contraloría de la República (2021) ha estimado que S/. 22,059 millones se han perdido debido a la corrupción, lo que equivale al 12.6% de todo el presupuesto ejecutado en el 2020, en plena pandemia. La MDSJL es la tercera municipalidad de Lima Metropolitana que tiene más expedientes de control por irregularidades, como se detalla a continuación.

Figura 1: Distritos con expedientes de control por irregularidades



Fuente: Adaptado de Pata amarilla (2021).

1.3. Definición del problema

El problema se determina a partir de lo que señala el portal web SanJuandeLurigancho.com (2019) señalaba que la frase “roba, pero hace obra” fue una característica de la gestión de Carlos Burgos en MDSJL. No obstante, no se trata del único caso. En octubre de 2018, el Ministerio Público aperturó investigación a Juan Navarro, alcalde en funciones, a 9 regidores y 15 servidores de dicha Municipalidad, al considerar que formaban parte de una organización dedicada a conseguir beneficios ilegales. Según el Ministerio Público durante la gestión de Navarro habría operado un grupo

dedicado a extorsionar, usurpar, lavar activos, realizar actos de sicariato, trata de personas, colusión y corrupción de funcionarios.

Asimismo, el portal web SanJuandeLurigancho.com (2019) advierte que el actual alcalde, Alex Gonzáles también fue objeto de denuncias ciudadanas y estuvo a punto de ser vacado. Incluso, el teniente alcalde de MDSJL denunció a Gonzáles por corrupción y solicitó la intervención de la Controlaría de la república. El alcalde Gonzáles nombró personal investigados por delitos de corrupción, ellos son: Ruth Monge (Gerenta de Asesoría Jurídica); Blanca Wong (Procuradora Pública Municipal) y Edilberto Sánchez (Gerente de Desarrollo Ambiental). Algunos están inmersos en procesos ante la Fiscalía Corporativa Especializada contra la Criminalidad Organizada. Cabe agregar que el alcalde Gonzáles es ligado al otrora exalcalde Ricardo Chiroque (1999-2001) quien fue condenado por delito de corrupción y firmas falsas.

Estas denuncias han generado la mella y la pérdida de credibilidad y legitimidad de los funcionarios de la MDSJL ante los pobladores del distrito, tal como lo evidencian las encuestas realizadas en el presente estudio, en la que los pobladores encuestados señalan una alta percepción de la corrupción focalizada en la MDSJL. Ante lo expuesto, desde el presente estudio, se analizó las causas y los impactos de la corrupción de la MDSJL.

Asimismo, se evaluó el rol que ha cumplido la sociedad civil organizada en la lucha contra la corrupción y precisar la percepción de los pobladores de dicho distrito sobre la corrupción de funcionarios que laboran en la comuna. Además, se analizó la importancia de contar con una institucionalidad para promover la ética en la labor estatal y la integridad. Al final de la investigación se plantean conclusiones y recomendaciones para que las instancias competentes cuenten con información actualizada y propuestas viables de implementar.

1.4. Formulación del problema

Problemática Principal:

¿De qué manera la MDSJL ha implementado políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios en el periodo 2010-2020?

Problemas Secundarios:

- 1) ¿Cómo la sociedad civil organizada del distrito de SJL ha incidido en la lucha contra la corrupción de funcionarios de su municipio?
- 2) ¿Cuál es la percepción de los pobladores del distrito de SJL respecto a la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad?

1.5. Objetivos

Objetivo Principal

Determinar la manera en que la MDSJL ha implementado políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios en el periodo 2010-2020.

Objetivos secundarios

- 1) Verificar el modo en que la sociedad civil organizada del distrito de SJL ha incidido en la lucha contra la corrupción de funcionarios de su municipio.
- 2) Identificar la percepción de los pobladores del distrito de SJL respecto a la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad.

1.6. Justificación e importancia de la investigación

La relevancia del estudio radica en que se trató de uno de los problemas más serios del país desde hace más de 200 años. La corrupción no solo está asumida, instalada sino además tolerada. En ese sentido, el estudio se enfoca en analizar el modo en cómo se ha implementado o no políticas públicas que la enfrenten, la participación de la sociedad civil y la población. Al finalizar la investigación se plantearon mecanismos y alternativas para que las instancias competentes de dicha comuna las implementen y de ese modo se contribuya a mitigar los impactos negativos de la corrupción.

El alcance del estudio se planteó desde tres dimensiones:

Alcance teórico: El estudio quedó justificado en lo teórico porque se respaldó en las principales corrientes teóricas y doctrinarias sobre la corrupción, además se analizó y se puso de relieve el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018 – 2021. Finalmente, se consultó a los más experimentados autores que han estudiado y abordado el fenómeno de la corrupción desde una visión interdisciplinaria, con lo cual se aseguró su rigurosidad académica y científica.

Alcance práctico: El estudio quedó justificado en lo práctico porque al final de la misma se planteó y sustentó propuestas y recomendaciones que les permita a las instancias competentes contar con herramientas, información e insumos para combatir la corrupción a todo nivel, incluido el municipal. Cabe señalar que las propuestas fueron una construcción colectiva con los informantes claves: expertos, pobladores y dirigentes. Cabe aclarar que ningún servidor de la Municipalidad accedió a brindarnos una entrevista, a pesar de que se ha requerido información a dicha Municipalidad a través del mecanismo de la Solicitud de Acceso a la Información Pública.

Alcance social: El estudio quedó justificado en lo social, porque se trató de uno de los mayores problemas del país, y en particular, en MDSJL. Los pobladores y dirigentes del distrito exigen a las autoridades que tomen decisiones e implementen políticas institucionales que coadyuven a enfrentar la corrupción. La gestión pública y los funcionarios que la llevan a cabo deben ser conscientes del tremendo reto que implica la corrupción. Desde este estudio quisimos aportar con propuestas y recomendaciones prácticas y viables.

1.7. Limitaciones de la investigación

Se delimitó la investigación desde dos aspectos: espacial y temporal, las que se detallan a continuación.

1.7.1. Limitación espacial: el estudio se realizó en un ámbito institucional y en un ámbito territorial y geográfico, como a continuación se detalla:

a) ámbito institucional: MDSJL. Como se aprecia del organigrama de la MDSJL esta no cuenta con un área, gerencia o instancia encargada de la integridad y ética en la labor estatal. En este punto, cabe recalcar que ningún servidor de la MDSJL accedió a brindarnos una entrevista, a pesar de que se

ha requerido información a dicha MDSJL a través del mecanismo de la Solicitud de Acceso a la Información Pública.

b) ámbito territorial y geográfico: Distrito de San Juan de Lurigancho.

De ambos escenarios de estudio se obtuvo información de informantes claves: dirigentes, pobladores y expertos en la materia estudiada.

1.7.2. Limitación temporal: la delimitación temporal fue en los años 2010 al 2020, a fin de medir el impacto de la corrupción a lo largo de una década y que comprende poco más de dos periodos de gobierno municipal. Consideramos que el lapso de diez años de estudio, más allá de las gestiones ediles de ese momento, nos permitió conocer, comprender y analizar el fenómeno de la corrupción en toda su magnitud: social, institucional, político, económico y jurídico.

2. REVISIÓN DE LITERATURA

2.1. Marco teórico

Políticas públicas sobre integridad institucional

Antes de abordar lo referido a las políticas públicas sobre integridad institucional, conviene precisar ambos términos: política pública e integridad. Es asumida como acciones de los Estados para enfrentar los casos, este enfoque se centra en el cómo y por qué estas instituciones actúan, junto con otros actores políticos, económicos y sociales, para enfrentar dichas dificultades (Dávila y Soto, 2011).

Por su lado, Kraft y Furlong (2007) sostienen que la política pública es la acción concreta de los gobiernos, es decir, son lo que los funcionarios públicos o el gobierno (por ende, los ciudadanos representados en estos funcionarios) deciden o no hacer sobre los problemas públicos. Dicho de otro modo, este análisis de las políticas públicas debe dar la opción de que la ciencia contribuya a ordenar objetivos de los agentes políticos. Siendo así el conocimiento de políticas debe posibilitar elegir políticas del mejor modo posible (Dávila y Soto, 2011).

Mientras que la integridad implica dos conceptos centrales: 1) es sobre todo un vínculo formal que uno tiene consigo mismo, o entre partes o aspectos de uno mismo; y 2) hay una relación vital entre la integridad y el actuar moral, es decir, existen algunas limitaciones legales sobre lo que constituye laborar con ética (Cox, 2017).

En la definición que plantean Matten, Pohl y Tolhurst, citados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2019) la integridad es la correspondencia entre las ideas, acciones y el apego constante a los valores. Cuando se indica a alguien como un sujeto íntegro, lo que se muestra es que ese sujeto no es corruptible, como resultado de su integridad y la vinculación de sus principios. Por lo general se usa la integridad junto con la ética, lo cual indica que los valores a los que uno se vincula deben ser valores éticos. Algunos de ellos son: honestidad, apertura, rendición de cuentas y la confiabilidad.

Por su lado, Cox (2017) plantea una tipología de la integridad, a saber:

1) La autointegración: es la capacidad personal para integrar distintos aspectos de su propia personalidad en un todo equilibrado.

- 2) La visión de la integridad por medio de la identidad: es la manera en que los sujetos se involucran con las cosas con las que se identifican decididamente.
- 3) La visión de la integridad por medio de la autoconstitución: son las conductas que pueden ser avaladas por uno mismo al momento de comportarse y también por un yo futuro.
- 4) la integridad como avalar algo, supone un aspecto social a la definición: es emitir valoraciones, pero además exige respeto por las valoraciones ajenas.
- 5) Integridad como propósito moral: esta visión precisa la integridad en términos de un deber de vivir una vida ética. Permite que los otros estén en desacuerdo con las visiones personales, aceptando a la vez que es una persona íntegra.

De otro lado, a lo largo de la historia la corrupción ha ido de la mano con el poder y el poder se ha valido de la corrupción para subsistir, crecer y enquistarse a todo nivel.

Para la Real Academia de la Lengua Española, citado por Gómez (2011) corrupción es alterar alguna cosa, dañar, podrir, sobornar o cohechar a un funcionario o a cualquier otra persona con dádivas o de otro modo. Mientras que desde la filosofía la corrupción en el más amplio sentido de la palabra supone modificar la característica de algo volviéndola mala. Es decir, que cuando una acción humana se corrompe, pierde su naturaleza se convierten en algo diferente y acaba mal (Cortina, citada por Rosales, 2015). Incluso se cuenta con una tipología de la corrupción que nos permite diferenciarla y caracterizarla. Esta tipología es la siguiente.

Tabla 2: Tipología de la corrupción

Soborno
Peculado
Extorsión
Fraude y manejo indebido de información
Tráfico de influencias
Corrupción administrativa
Corrupción administrativa con robo
Corrupción administrativa sin robo
Abuso de poder
Enriquecimiento ilícito
Manejo indebido de bienes y fondos públicos
Nepotismo

Fuente: Portocarrero, 2005.

Lo contrario a la corrupción es la integridad y la ética. Respecto a la integridad, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2019) conceptualiza la integridad estatal como el posicionamiento permanente y la vinculación a principios comunes, así como al conjunto de valores y leyes orientados a proteger, mantener y priorizar el interés común sobre los privados. Por tanto, la promoción y puesta en práctica de una labor de integridad en la gestión estatal es central para lograr las principales metas estatales y generar valor público, de modo que aporte a satisfacer de modo eficaz los requerimientos ciudadanos.

En relación a la ética, este concepto ha sido definido a lo largo de la historia de distintas formas. La ética ha sido concebida como filosofía moral, es decir, como disciplina filosófica relacionada al estudio los sistemas morales y las leyes que las comprenden. La ciencia de la moral está separada entre: 1) ética legal: código moral del comportamiento; y 2) teoría de la moral: investiga el origen y desarrollo, las normas a que obedecen sus leyes (Zúñiga, 2004).

De otro lado, Thompson (1999) precisa que la mayoría de los conflictos desde el punto de vista ético que se plantean en la labor estatal tienen que ver con dos de sus elementos: a) su naturaleza representativa y, b) su carácter institucional.

Asimismo, en este acápite conviene precisar lo referido a las características de la función pública y la relación que esta tiene con la ética de los funcionarios públicos, los que se detallan a continuación.

Tabla 3: Características de la función pública

Característica	Descripción
Naturaleza representativa	El funcionario público ejerce una capacidad de decisión que no le pertenece a él como persona, sino que le ha sido encomendada por la sociedad para los propios fines sociales y políticos del conjunto. Al aceptar una labor estatal se asumen obligaciones diferentes de las que tiene el ciudadano común. Para el cumplimiento de estas obligaciones la sociedad le delega facultades especiales que hacen a la administración del poder público. De hecho, las decisiones y las acciones del funcionario público son juzgadas por la sociedad con criterios morales más que deontológicos, por cuanto lo que cuenta para los afectados no es la cualidad intrínseca de los actos y la buena intención del funcionario, sino ante todo los resultados y las consecuencias directas e indirectas de estas decisiones para los fines de la sociedad. Frente a las posibles malas consecuencias de sus decisiones el funcionario no puede alegar desconocimiento o imprevisibilidad, porque su responsabilidad es reunir toda la información necesaria para prever las consecuencias de las decisiones que toma en el ejercicio de sus funciones, y si no tiene la capacidad de tomar todas las previsiones necesarias no debe asumir esa función.
Carácter institucional	La ética debe presuponer siempre que las personas son responsables de los actos por los que se las juzga moralmente. La estructura institucional de la labor estatal diluye y torna problemático este presupuesto de la responsabilidad personal. Para diferenciar esta situación del problema de las manos sucias, se la ha caracterizado a veces como el problema de las muchas manos que intervienen en la orientación de las políticas y en la elaboración de las decisiones colectivas. No se trata de señalar a los responsables, sino de los efectos psicológicos y morales de los cargos públicos sobre las personas que los desempeñan, como cierto efecto liberador, ligado al poder que confiere el cargo, y el sentimiento de inmunidad que da el respaldo de la función. Frente a graves daños causados a la sociedad por el gobierno, por ejemplo, o a la desprotección de sus derechos individuales avasallados, la indignación moral de la gente no se vuelve contra los malos funcionarios, sino que eleva su bronca contra el Estado, como si fueran las instituciones y no las personas las responsables de los males. Esta despersonalización de las responsabilidades en la labor estatal es empleada muchas veces también, naturalmente, como escudo protector por los propios funcionarios

Fuente: Adaptado de De Zan (2004).

En esa línea, Guéhenno (1995) describe al funcionario como una persona competente que se asume a sí misma cada vez menos como encargado de hacer valer un interés común, por encima de los privados, en otras palabras es una especie de ingeniero social que debe poseer de una amplia y

compleja red de datos y de relaciones vinculantes de distintos intereses privados con el Estado y actúa como mediador entre los diferentes espacios sociales y económicos y como facilitador de la competencia entre todos.

En la actualidad son muchas las Municipalidades que han implementado Oficinas de Integridad, las que les permite aplicar las normas antes mencionadas. Una de esas municipalidades es la de Lima Metropolitana y de San Borja. De acuerdo al Portal web de la Municipalidad de San Borja (2022) cuenta con un órgano de apoyo encargado de implementar y mantener actualizado, el sistema de integridad y sistemas de gestión orientados a la prevención y lucha contra la corrupción que garanticen la ética e integridad en la municipalidad. Esta área tiene como fin velar que todos los funcionarios realicen sus funciones con integridad y eficiencia apoyadas en los sistemas de gestión.

Sociedad civil organizada

Hernández (2013) señala que por sociedad civil organizada se entiende la participación de grupos de ciudadanos movilizados, empoderados que participan en una actividad determinada con propósitos similares o afines. En los últimos años, estos grupos se han organizado cada vez de modo más efectivo y sus actividades han aumentado y cobrado notoriedad a nivel local, regional, nacional e internacional.

Por su lado, Zampani (2003) sostiene que la sociedad civil organizada tiene varios sentidos y lo constituyen:

- a) Los organismos internacionales,
- b) Las empresas,
- c) Los partidos políticos,
- d) Los organismos no gubernamentales (ONG),
- e) Las iglesias.

Zerbini (2014) manifiesta que, desde la visión de los derechos humanos, la sociedad civil posee una diversidad de participantes que, por lo menos en la teoría, laboran en pro de la persona. Para corroborar esta idea deben interactuar permanentemente entre sí e incluso entre los Estados y la comunidad global. Caso contrario, su idea y sus acciones serán intrascendentes para su objetivo final: la afirmación de la dignidad humana en el mundo. Para este autor, la sociedad civil es actualmente un actor clave

de las relaciones globales. Los Estados y las organizaciones internacionales no pueden dejar de trazar la pauta de la comunidad global sin escuchar, elaborar planes mancomunados y desplegar labores conjuntas con la sociedad civil, sobre todo en asuntos que son del dominio público, como son los derechos humanos. La sociedad civil ha venido incluso aportando con energía a las modificaciones en las estructuras de las ideas que conforman la noción de Estado.

Para Cortina (2003) la cuestión sobre si la sociedad civil organizada se encuentra fuera o no del Estado carece de sentido y es desubicada con relación a lo que debería ser –y lo que finalmente es– el fin central de la existencia tanto de aquella como de éste: la convivencia a la luz de la dignidad.

Tal es la trascendencia del rol de la sociedad civil organizada en el mundo que la (OEA), ha emitido unas Directrices para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en sus labores. Estas Directrices fueron aprobados por su Consejo Permanente y planteó un estatus oficial a las organizaciones registradas en la OEA, permitiéndoles participar en todas las asambleas de la OEA, distribuir documentos por la vía oficial, hacer exposiciones previas a la aprobación del comité o consejo pertinente y hacer declaraciones en grupos de trabajo o de expertos.

A partir de una observación preliminar, en el distrito de MDSJL no se cuenta con una Sociedad civil que esté organizada, empoderada y fortalecida. Es por ello que, desde este estudio consideramos que la sociedad civil organizada puede incidir de maneras significativa para que el Estado institucionalice la lucha contra la corrupción a todo nivel y en todo tipo de gobierno: central, regional, provincial y distrital.

Políticas públicas sobre ética en la labor de los funcionarios

En primer lugar, se debe precisar que la ética es el intento de comprender la naturaleza de los principios humanos, de cómo se debe vivir y de qué constituye una acción correcta (Norman, citado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2019). 1998). La ética es el estudio de la moral y esta se define como un sentido de lo que está bien y lo que está mal, y ser moral como relacionado con los principios del bien y el mal, o de lo que es correcto o incorrecto (Chambers, 1999).

Lo contrario a la ética, y en particular a la que se realiza desde la función pública, es la corrupción, la cual está vinculada con la política, por medio de diferentes modos partidarios y con el ejercicio de la conducción del Estado, el Congreso, el Poder Judicial, los gobiernos locales. Se manifiesta en el ejercicio ilegítimo del poder para fines de beneficio propio o de grupo (Zúñiga, 2004).

Malem (2002) advertía: la corrupción ocurre de “arriba – abajo”, pues quienes deciden, planifican y ejecutan las acciones corruptas son los burócratas de la plana mayor. También el “precio” del acto corrupto es fijado por ellos, así como el monto que será repartido entre los servidores de escalas inferiores. Este reparto puede deberse a diferentes razones: la necesidad de comprar complicidad sobre lo sucedido, la necesidad de que los receptores hagan ciertas acciones para el logro del acto administrativo que origina la corrupción. Además, puede decidir no compartir sus beneficios con sus súbditos ya sea a través del uso de amenazas o bien señalando remuneraciones elevadas. En ese sentido, a fin de evitar eso que señala Malem, El Estado ha aprobado diversas políticas públicas para promover la ética en la labor de los funcionarios, tal como se detalla a continuación:

- a) Ley de transparencia y acceso a la información pública.
- b) Plan Nacional de lucha contra la corrupción: este plan señala que la corrupción es un fenómeno que ha aplacado la conciencia de la gente a nivel social, económico y político.
- c) Ley de participación y control ciudadano (Ley 26300).
- d) Texto Único Ordenado de la Ley n° 26850.
- e) Ley n° 273778, Ley de colaboración eficaz.
- f) Programa de lucha Nacional Anticorrupción. Resolución Suprema n° 160-2001-JUS.
- g) Ley contra el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos.
- h) D.S. n° 092-2017-PCM., Política Nacional de integridad y la lucha contra la corrupción.
- i) D.S. n° 42-2018-PCM. Medidas para fortalecer la integridad pública y la lucha contra la corrupción.
- j) Política Nacional de modernización de la gestión pública.
- k) Ley 27658, Ley marco de Modernización de la gestión del Estado.
- l) Código de Ética de la administración pública (Ley 27815).
- m) Código de Integridad Pública y Buen Gobierno.

- n) D.Leg. 1327, que establece medidas de protección para el denunciante de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe.
- o) Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (PNILC) 2018-2021 provee la oportunidad para diseñar e implementar Oficinas de Integridad Institucional (OI).
- p) Directiva N° 001-2021-PCM/SIP., Lineamientos para presentar el Reporte de Cumplimiento sobre Neutralidad Electoral conforme al D.S n° 199-2020-PCM.
- q) Directiva n° 002-2021-PCM/SIP. Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del sector público, aprobado con Resolución de Secretaría de Integridad Pública n° 002-2021-PCM/SIP.

De todas las políticas antes mencionadas, la más importante y la que mantiene su vigencia hasta la fecha es el D.S. n° 42-2018-PCM, medidas para potenciar la integridad pública y la lucha contra la corrupción, el cual establece una serie de principios que orientan la integridad estatal, los cuales se detallan a continuación.

Tabla 4: Principios que orientan la integridad pública

Principio	Descripción
Transparencia	Garantizar la transparencia en la gestión gubernamental a través de mecanismos que faciliten el acceso a la información pública. El Estado organiza sus sistemas de gestión y procedimientos de modo abierto e informa de manera activa y oportuna e informa sobre sus procesos, decisiones y normas
Corrección	Ejercer sus deberes y funciones respetando el principio de separación de poderes, el Estado de Derecho y el principio democrático. Actúan con sujeción a la ley y a los valores constitucionales con el fin de garantizar el respeto de los derechos ciudadanos y promover la integridad en la función pública
Probidad	Actuar con rectitud y honradez en el ejercicio del poder conferido, procurando satisfacer el interés general, y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona
Respeto	Adecuar su conducta hacia el respeto de la Constitución y las leyes, garantizando que en todas las fases del proceso de toma de decisiones o en el cumplimiento de los procedimientos administrativos se respeten los derechos a la defensa y al debido procedimiento
Veracidad	Expresarse con autenticidad en las relaciones funcionales de quienes integran la institución y con la ciudadanía, y contribuir al esclarecimiento de los hechos
Igualdad	Brindar un trato igualitario a todos los ciudadanos sin distinción alguna
Objetividad	Actuar de manera objetiva para lo cual cumplen con el deber de diligencia, analizando todos los elementos del caso antes de tomar una decisión
Rendición de cuentas	Dar cuenta periódicamente de su actuación, justificando sus actos y decisiones ante la ciudadanía
Participación	Vigilar y participar en los procesos de toma de decisiones en aquellos asuntos que les puedan afectar conforme a los procedimientos establecidos en la ley
Prevención	Adoptar medidas preventivas para detectar y gestionar los riesgos de corrupción, evitar conflictos de interés y asegurar la calidad de la atención
Neutralidad	Actuar con absoluta imparcialidad política, económica o de cualquier otra índole en el desempeño de sus funciones

Fuente: Decreto Supremo N° 42-2018-PCM

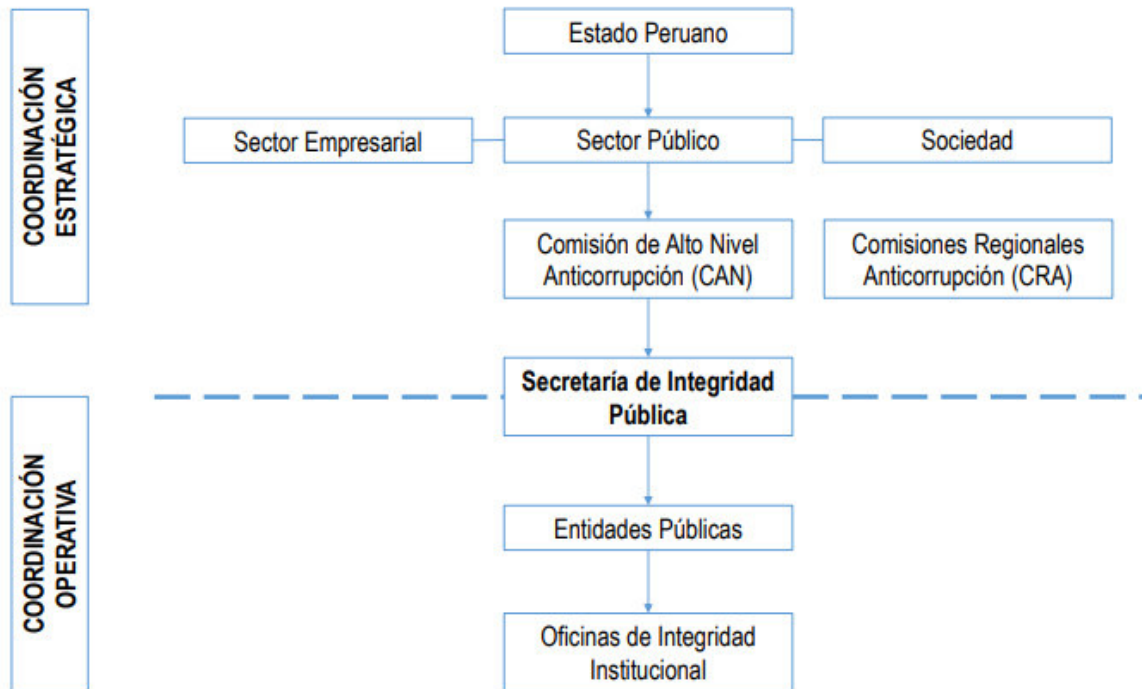
Como se aprecia, el Perú ha desarrollado una importante normativa y políticas públicas a favor de la promoción de una cultura de la ética en la labor estatal y la integridad institucional. Todas las políticas públicas sobre ética en la labor de los funcionarios aprobadas generaron una institucionalidad para promover una práctica ética en la labor estatal y la integridad. Esta institucionalidad se detalla a continuación:

Tabla 5: Institucionalidad para promover la ética en la labor estatal y la integridad

Instancia creada	Descripción
Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA)	Está integrado por representantes de la sociedad civil que propicie los espacios de encuentro e impacto destinados a lograr los objetivos del proyecto en cuanto al diagnóstico, la difusión de la investigación y los perfiles de lineamiento de lucha contra la corrupción
Comisión nacional de lucha contra la corrupción y la promoción de la ética y transparencia en la gestión pública	Creado a través del Decreto Supremo n° 120-2001-PCM, se crea la, con el fin de establecer los mecanismos de prevención y detección, erradicación de toda forma de corrupción y generar mecanismos de colaboración y cooperación entre las diferentes instancias del Estado.
Secretaría de Integridad Pública	Creada por el Decreto Supremo n° 42-2018-PCM para la Presidencia del Consejo de <u>Ministros</u> , esta instancia es el órgano responsable de ejercer técnicamente la rectoría de la política nacional de integridad y lucha contra la corrupción, así como desarrollar mecanismos e instrumentos para prevenir y gestionar los riesgos de la corrupción
Oficinas de Integridad Institucional	Es el órgano o unidad que debe existir al interior de cada entidad pública para cumplir las labores establecidas en el Decreto Legislativo 1327. Estas Oficinas enfocan su labor en la prevención de la corrupción y la promoción de la integridad al interno de su institución

Cabe agregar que las Oficinas de Integridad Institucional forman parte del Sistema de Integridad que se grafica de la manera siguiente:

Figura 2: Sistema de Integridad Nacional



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2019).

Funcionarios públicos

De Zan (2004) sostiene que en su sentido amplio la labor estatal implica a todo funcionario que posee responsabilidades de decisión en alguna instancia estatal. En otras palabras, se trata de un servidor público porque su labor la realiza de cara a la comunidad.

Pero se pregunta ¿por qué un funcionario comete actos de corrupción sabiendo que cumple un servicio a la sociedad y al país? ¿por qué ese funcionario, que generalmente es además un profesional? ¿Se vuelve corrupto? La filósofa española Cortina (1999) tiene una respuesta: La corrupción de las labores profesionales se genera cuando los que participan en ellas no las aprecian en sí mismas porque no valoran el bien interno que con ellas se consigue y las hacen solo por los bienes externos que con ellas pueden obtenerse. Con lo cual esa acción y quienes en ella participan pierden su legitimidad social y su credibilidad. Es decir, lo primigenio de la corrupción está en estos casos en la pérdida de la vocación y en la renuncia a la virtud.

En ese sentido, y a fin de que el funcionario no pierda su vocación de servicio y no renuncie a la excelencia profesional, y de manera complementaria a los Principios que orientan la ética estatal, antes

mencionados, mediante la Ley 27815 se estableció que todo funcionario público debe cumplir con una serie de principios que guían su accionar y servicio a la comunidad. Estos principios son:

Tabla 6: Principios de la función pública

Principio	Descripción
Respeto	Adecúa su conducta hacia el respeto de la Constitución y las Leyes, garantizando que en todas las fases del proceso de toma de decisiones o en el cumplimiento de los procedimientos administrativos, se respeten los derechos a la defensa y al debido procedimiento
Probidad	Actúa con rectitud, honradez y honestidad, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona
Eficiencia	Brinda calidad en el cumplimiento de las funciones a su cargo, procurando capacitarse de manera permanente
Idoneidad	Entendida como aptitud técnica, legal y moral, que es condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública
Veracidad	Se expresa con autenticidad en las relaciones funcionales con todos los miembros de su institución y con la ciudadanía, y contribuye al esclarecimiento de los hechos
Lealtad y obediencia	Actúa con fidelidad y solidaridad hacia todos los miembros de su institución, cumpliendo las órdenes que le imparta el superior jerárquico competente, en la medida que reúnan las formalidades del caso y tengan por objeto la realización de actos de servicio que se vinculen con las funciones a su cargo, salvo los supuestos de arbitrariedad o ilegalidad manifiestas, las que deberá poner en conocimiento del superior jerárquico de su institución
Justicia y equidad	Otorga a cada uno lo que le es debido, actuando con equidad en sus relaciones con el Estado, con el administrado, con sus superiores, con sus subordinados y con la ciudadanía en general

Es decir, tanto los Principios que orientan la ética estatal como los Principios de la labor estatal deben ser el marco orientativo de la labor del servidor público de cualquier dependencia del Estado. no obstante, si bien se cuenta con los mencionados principios, el país y el Estado en particular, carece de una entidad que se dedique a formar y a preparar a los funcionarios públicos. Hasta la fecha no existe voluntad política para que el Estado forme a sus servidores y que estos cumplan con un perfil personal, profesional y académico competente y comprobado. Es por ello que desde el presente estudio se formulará una propuesta para que se implemente en la MDSJL un centro de formación para el funcionario público, y que esta se constituya en una política pública de dicha comuna.

Hasta la fecha el esfuerzo más significativo que ha realizado el Estado para contar con funcionarios públicos probos y competentes es la creación de SERVIR. Esta entidad tiene por objetivo la gestión del personal al servicio estatal. Es decir, en la práctica es una gerencia de recursos humanos de la gestión estatal. Su fin es promover el servicio civil meritocrático, flexible y con altos niveles de eficiencia para que sirva mejor al país.

Percepción de los pobladores sobre la corrupción

Hurtado (1998) manifiesta que la corrupción es asumida por la ciudadanía como el medio a través del cual políticos y trabajadores estatales se benefician por medio del cobro de comisiones o la aceptación de sobornos, a cambio de lo cual ofrecen favores, adquieren bienes y contratan obras o, simple y burdamente, roban dinero del Estado y abusan de su patrimonio.

Según Transparencia Internacional el Perú ocupa el puesto 36 de un rango de 100 países considerados y percibidos como corruptos. La corrupción es un fenómeno mundial que ningún país es ajeno a ello y cada vez más la población percibe que se trata de un problema que no deja desarrollar y avanzar al país.

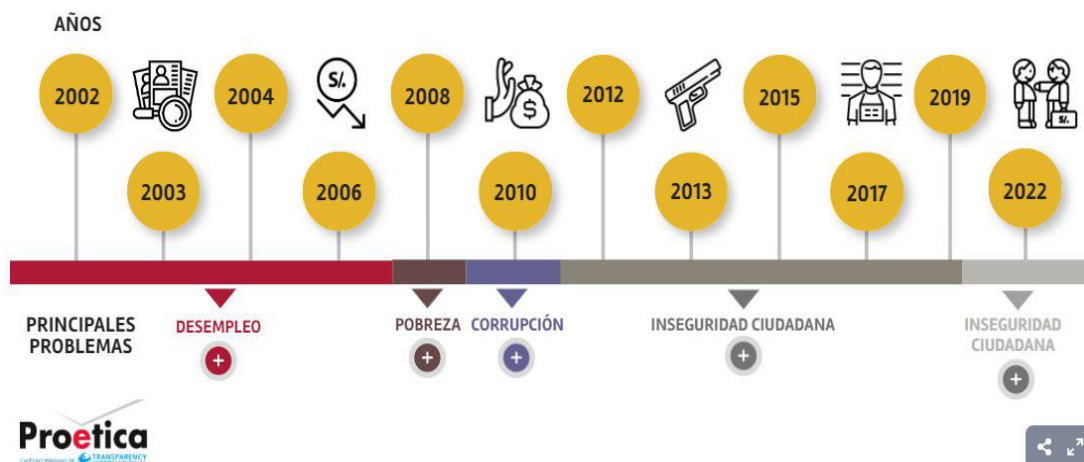
Figura 3: Índice de la percepción de la corrupción a nivel mundial: Perú



Fuente: Transparencia Internacional. Portal web (2022).

De acuerdo a Proetica, capítulo peruano de Transparencia Internacional (2021) señala que la población en el país desde el 2010 percibe que la corrupción es uno de las mayores preocupaciones que afecta la estructura social, económica, política y cultural de todo el país, como se detalla a continuación.

Figura 4: Percepción de la corrupción a lo largo de los años, Perú



Fuente: Proética, capítulo peruano de Transparencia Internacional (2022).

La preocupación por la corrupción también persiste en el XI Encuesta nacional de percepciones de la corrupción en el país que Proética publicó en el 2019. Es decir, a lo largo de la década de 2010 al 2020, la corrupción ha sido uno de los problemas más complejos, acuciosos y que genera malestar y preocupación en la opinión pública. No obstante, lo que causa más preocupación de esta encuesta es que la tolerancia a la corrupción grande y pequeña sigue extendida (Proética, capítulo peruano de Transparencia Internacional, 2019).

A nivel de América Latina, de acuerdo al barómetro para las Américas, Perú sigue encabezando la lista de países cuya población percibe que la corrupción es real y uno de los más graves asuntos. Según este barómetro el 78,2% de la población considera que el Perú es un país corrupto, como se evidencia a continuación.

Tabla 7: Percepción de corrupción en los países de América Latina al 2014

Venezuela	80%
Colombia	79,6%
Argentina	79%
Guyana	78,4%
PERU	78,2%
Jamaica	78,1%
Paraguay	77,8%

Fuente: Adaptado de Rosales (2015)

Esto que ocurre a nivel mundial y a nivel latinoamericano también ocurre a nivel nacional y en particular a nivel local en MDSJL. Los investigadores del presente estudio, que domicilia uno de ellos, en dicho distrito, percibe y conoce casos de modo permanente sobre corrupción de funcionarios, en particular en la MDSJL. La situación judicial del exalcalde Carlos Burgos y de varios de los funcionarios de su gestión es una muestra de ello. Burgos fue condenado por el Poder Judicial a 16 años de prisión efectiva por enriquecimiento ilícito proveniente del lavado de activos. Aun así, él se mantuvo prófugo de la justicia por 2 años y recién fue detenido en setiembre de 2019 en un hostel del distrito de Los Olivos. Actualmente purga prisión en el penal de Piedras Gordas (El Comercio, 2019).

Siendo así, no se trata pues de una mera percepción sino de hechos palpables y que han sido materia de condenas judiciales. Si un alcalde, la máxima autoridad en un distrito, comete este tipo de delitos y es parte de una organización criminal dedicada al lavado de activos, ya nos podemos imaginar lo que puede ocurrir con funcionarios de menor nivel y con menor control.

2.2. Antecedentes del estudio

2.2.1. Antecedente nacional

El estudio de Gutiérrez (2021) de enfoque cualitativo, concluye que el diseño de política de integridad señala una orientación estratégica para la aplicación de planes de integridad, que podría orientar al Estado hacia una optimización del modelo de integridad. Del resultado del diseño de madurez, bajo el método de porcentajes por factores y elementos, evidencia que el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio del Interior obtuvieron valores por encima de 3, con una categoría de alcanzado, el Ministerio de Cultura obtuvo un valor de 1.857, con una categoría de iniciado, y los otros 16 ministerios consiguieron valores entre 2 a 3, siendo su categoría en proceso. Resultó interesante y relevante los resultados de Gutiérrez porque nos permitió comprender el problema más a fondo.

De otro lado, el estudio de la Defensoría del Pueblo, de enfoque mixto, concluye que los 19 ministerios del Poder Ejecutivo implementan la función de integridad y desarrollan labores para instituir el plan de

integridad, no obstante, debido a la naturaleza de las entidades encargadas de promover la ejecución del plan, los recursos que se disponen y el mayor tiempo que algunos ministerios están laborando este asunto, se aprecian pasos significativos. Aunque aún quedan metas latentes, sobre todo en lo relacionado a la formación del personal y la puesta en práctica de la legislación vigente.

El estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2019), de enfoque mixto, concluye que políticas y planes de integridad estatal necesitan ser aplicados de modo efectivo. Es a este nivel que se aprecian brechas entre lo que señala la norma y lo que llega a realizarse en concreto del sector estatal. En particular, la meta consiste en aplicar la legislación en las instancias estatales para generar modificaciones efectivas en los trabajadores. Esto supone, entre otros, una asignación precisa de deberes en el sistema de integridad. Si bien este asunto es responsabilidad de todos los trabajadores estatales, a nivel organizacional, con frecuencia son los actores de integridad – personas, comités o unidades – quienes asumen el deber de estimular y hacer cumplir la ética al interior de las instancias estatales.

El estudio de Valdez (2016) de enfoque cuantitativo, de análisis comparativo utilizando el análisis estadístico multivariado, tuvo por objetivo identificar y cuantificar los índices de percepción de la corrupción en el país. La autora concluye que: 1) Tanto varones como mujeres poseen el mismo nivel de percepción sobre la corrupción. En dicho estudio la mayoría de encuestados asumen una percepción de un Estado corrompido en todo sentido; 2) Según el nivel socioeconómico en los estratos A y E., las personas no diferencian bien los niveles de percepción de corrupción en cambio en los estratos B, C y D la mayoría de los participantes asumen una percepción de un Estado muy corrupto.

El estudio de Rosales (2015) de enfoque mixto, tuvo por objetivo identificar los mecanismos de corrupción en los procesos de adquisición de bienes en Editora Perú en el periodo 2007 – 2010. La autora concluye que la corrupción en las contrataciones estatales es un hecho complejo y, como tal, necesita explicaciones económicas, sociales, históricas, normativa, administrativas, entre otras. Para la autora un factor básico en los actos de corrupción es la débil formación en valores de los sujetos en general, sean éstas funcionarios públicos o funcionarios de entidades privadas. Cuando estos agentes tienen una buena preparación ética y ciudadana, que los

compromete con el bien común, es más dificultoso que se involucren en acciones ilegales, que solo buscan ventajas personales o de grupos pequeños.

2.2.2. Antecedente internacional

De México, el estudio de Martínez (2018) de enfoque cualitativo, concluye que la formulación de la política anticorrupción evidencia que la cuestión de los funcionarios era la instalación de una instancia que velara por la ética, en lugar de definir y solucionar los problemas que supone la corrupción, ya que la política se centró sobre todo en la estructura de la organización, el cual evidencia que el sistema tiene por finalidad la coordinación de instancias competentes y su objetivo se limita a labores preventivas, por lo cual cada instancia se limita a lo suyo sin mayor coordinación.

De Colombia, se cuenta con el estudio de Silva (2017) de enfoque cuantitativo, en la que concluye que la participación de los ciudadanos y la mayor información sobre política pública de ética, propicia los saberes, el consenso y la legitimidad de las decisiones de las instancias competentes. No obstante, la participación supone diferentes decisiones: para qué se promueve, qué nivel de participación se va a promover, cuáles son los participantes implicados y los fines de la política pública a esbozar. En este estudio la autora señala que los avances han sido significativos y relevantes.

Uno de los antecedentes internacionales más antiguos en la lucha contra la corrupción es la de la OEA (1997) organismo del que el Perú es parte y que se constituyó en un foro para intercambiar data sobre los retos que enfrentan los países de las Américas sobre la corrupción estatal y para poner en práctica los instrumentos de cooperación que los Estados consideren necesarios en relación con tan preocupante asunto. Este organismo elaboró el Programa Interamericano de cooperación en la lucha contra la corrupción, que incluye el informe del Grupo de Trabajo sobre Probidad y Ética Cívica.

A nivel mundial, un antecedente internacional relevante es la que ocurre un 31 de octubre de 2003, en la Asamblea General de la ONU la misma que aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. A

partir de este marco normativo, los países ligados a la ONU, entre ellas el Perú, contaban con una herramienta legal que enmarcara sus políticas públicas para enfrentar este flagelo mundial.

El estudio de Transparencia Internacional (2004) titulado *Informe Global de Corrupción*, de tipo básico y de enfoque mixto, concluye que ningún país en el mundo (salvo excepciones) es ajeno a la corrupción estatal. La relevancia del problema es alta y en ella están implicados funcionarios del más alto nivel: presidentes, ministros, jefes de comandos conjuntos de las Fuerzas Armadas, miembros del clero, dirigentes. Es en dicho Informe que, en la lista de los 10 gobernantes más corruptos, Alberto Fujimori ostentaba el séptimo lugar.

De Alemania se cuenta con el estudio del Ministerio Federal del Interior de Alemania (2017) titulado Normas de integridad, en este estudio se concluye que dicho país ha legalizado dentro de las instancias públicas unidades para la prevenir la corrupción, así como un responsable, dedicado a la promoción de acciones preventivas ante la corrupción. Esta persona, entre otras funciones, debe ser el contacto para el personal y la gerencia de la institución, sin tener que pasar por las instancias oficiales, junto con particulares y asesorar a la gerencia de la institución.

A nivel latinoamericano, de experiencias más recientes se cuenta con el estudio colombiano de Función Pública (2017) en este estudio de enfoque cualitativo, la institución concluye que la política de ética estatal busca establecer y promover principios en el servicio estatal colombiano que promuevan y fortalezcan prácticas y acciones íntegras y ejemplares. Para lograr esta meta, la adopción de una legislación sobre integridad pública, como la que cuenta Colombia, es uno de los modos de desarrollar la política de ética estatal.

Finalmente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2019) analiza los avances realizados en torno a la implementación de una institucionalidad de integridad y ética pública en América Latina. En su estudio concluye que México cuenta con Comités de Ética y de prevención de conflictos de interés (CEPCI), que se encargan de implementar las políticas de integridad en las instancias públicas de dicho país. Por su lado, Honduras, cuenta con Comités de probidad y ética pública, el que siguió un modelo similar al mexicano y se enfrenta con retos similares también. Mientras que en Costa Rica, se

constituyó una Comisión de rescate y formación de valores institucional, la cual se encarga de promover la ética en el servicio público al interior del Estado. Brasil implementó Unidades de Gestión de Integridad. En Paraguay, las Unidades de Transparencia y Anticorrupción (UTA) trabajan en las instancias del Ejecutivo y actúan en coordinación con la secretaría nacional Anticorrupción para el cumplimiento de las Políticas Públicas sobre ética, transparencia, rendición de cuentas y prevención de la corrupción. En Uruguay, todos los ministerios cuentan con un Oficial de enlace con la Junta de Transparencia y Ética Pública. En Argentina, si bien aún no cuentan con oficiales de integridad, existen enlaces de integridad de la Oficina Anticorrupción en el Poder Ejecutivo. Mientras que Chile está en el proceso de implementar, de modo voluntario, oficiales de integridad en la administración pública.

2.3. Bases teóricas

Han sido varios y diversos los referentes teóricos que el estudio ha asumido; señalaremos los más relevantes, los que nos han permitido asegurar la fundamentación teórica y la argumentación de los resultados y la discusión de la misma.

Adela Cortina (2003) en su obra *La ética de la sociedad civil* plantea una propuesta reflexiva comunitaria para que la ciudadanía deje de ser un ente pasivo y se constituya en una “ciudadanía real”, es decir, activa, participante, involucrada, informada, organizada y movilizadora. Desde esa perspectiva es que se construye democracia y legitimidad.

De Zan (2004) plantea que la realización de la ética es el fundamento de los derechos y de la justicia. Al igual que los antiguos griegos el autor cree que la virtud es lo que sostiene a las sociedades y la hace progresar. Se requiere más autoridades virtuosas y ejemplares.

Gómez (2011) en su obra *Participación y corrupción en la Administración Pública*, señala la importancia de recuperar espacios para el diálogo y la transparencia en la función pública. La participación del ciudadano es central para contrarrestar los impactos negativos de la corrupción. El ciudadano debe sentirse parte del problema y de la solución, y, por el lado, del estado, debe asumir que el ciudadano es un aliado en esta tarea.

Guéhenno avizoraba que, si la democracia no se sustenta en la ética y en principios, púes las ciudades y sociedad irán a la deriva. El autor sostiene la idea de la democracia como un continuo proceso de construcción y recreación. No hay una sola forma de hacer y vivir la democracia, pero todas ellas se centran en el respeto a la persona.

Malem plantea un análisis interdisciplinario de la corrupción. El autor sostiene la idea de que la corrupción no es un asunto solo de dinero, sino además es un asunto jurídico, social, político, y por supuesto económico. El aporte de este autor nos ha ayudado a comprender más la problemática de la corrupción de un modo más integral.

Los autores mencionados nos han permitido poner las bases teóricas del estudio y nos han permitido analizarlo desde diversas aristas: político, social, jurídico, filosófico y económico. Creemos, por tanto, que se trata de un asunto de envergadura teórica que requiere ser más estudiado y actualizado en sus datos.

2.4. Definición de términos

La definición de las categorías de análisis se hará a partir de la siguiente categorización.

Tabla 8: Matriz de categorización

Categoría	Definición conceptual	Subcategoría	Definición conceptual
Políticas públicas sobre integridad institucional	Es la acción y decisión del Estado de usar de modo adecuado los fondos públicos desde un sector o instancia pública para los objetivos iniciales para los que se destinaron (Decreto Supremo 042-2018-PCM).	MDSJL	Es una entidad pública que, de acuerdo a la Constitución goza de autonomía legal, administrativa y económica y cuenta con una jurisdicción territorial determinada
		Sociedad civil organizada	Está conformada por ciudadanos y ciudadanas que ejercen sus derechos civiles, políticos, culturales y sociales de modo organizado e informado
			Es llamado también servidor público o

Políticas públicas sobre ética en la labor de los funcionarios	Es la decisión del Estado para aplicar instrumentos a través del cual se hace el seguimiento y evaluación del cumplimiento de parte de los funcionarios de los estándares del Código de Integridad Pública y Buen Gobierno.	Funcionarios públicos	empleado de las entidades estatales, que realiza acciones en nombre o al servicio del Estado, en cualquiera de los niveles jerárquicos y situación laboral: nombrado, contratado, designado en puesto de confianza o elegido por votación popular (art 4, Ley 27815).
		Percepción de los pobladores	Tiene que ver con la posición, punto de vista y sentir de las personas respecto a determinados temas o situaciones

Elaboración propia

3. HIPÓTESIS

El presente estudio, de acuerdo a la línea que plantea Velazco (2017) planteó hipótesis que han permitido orientar la investigación y hallar resultados de modo preciso y que permita posteriormente sustentar recomendaciones y propuestas. Las hipótesis fueron las siguientes.

3.1. Supuesto hipotético

3.1.1. Supuesto Principal

La MDSJL ha implementado políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios en el periodo 2010-2020 de manera ineficiente lo cual se refleja en las reiteradas denuncias y quejas por corrupción de funcionarios.

3.1.2. Supuestos Secundarios

- 1) La sociedad civil organizada del distrito de SJL ha incidido de manera poco significativa en la lucha contra la corrupción de funcionarios de su municipio ya que esta se encuentra debilitada y desarticulada.
- 2) Resulta negativa la percepción de los pobladores del distrito de SJL respecto a la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad lo cual incrementa la falta de confianza y legitimidad hacia la comuna.

3.2. Sistemas y categorías de análisis

El estudio comprendió el desarrollo y análisis de las siguientes categorías y subcategorías:

Tabla 9: Categorización apriorística

Categorías	Subcategorías
Categoría 1: Políticas públicas sobre integridad institucional	Subcategoría 1: MDSJL
	Subcategoría 2: Sociedad civil organizada
Categoría 2: Políticas públicas sobre ética en la labor de los funcionarios	Subcategoría 1: Funcionarios públicos
	Subcategoría 2: Percepción de los pobladores

Fuente: Elaboración propia

4. MATERIALES Y MÉTODOS

4.1. Enfoque de investigación

El estudio asumió un enfoque cualitativo. Consideramos que este aspecto metodológico contribuyó a cumplir con los objetivos del estudio, ya que los datos cualitativos guardaron coherencia entre sí y estuvieron articulados al cumplimiento de las metas y tareas de la investigación y permite formular nuevos conocimientos y teorías (Velazco, 2017).

Tal como lo recomiendan De León y Vogenbeck (2007) el uso de estrategias cualitativas sirve de base a estudiosos para criticar la capacidad que tiene el enfoque de política pública para generar conocimiento teórico caracterizado por su generalización y teorización desde las ciencias sociales, sobre todo, de los estudios de casos.

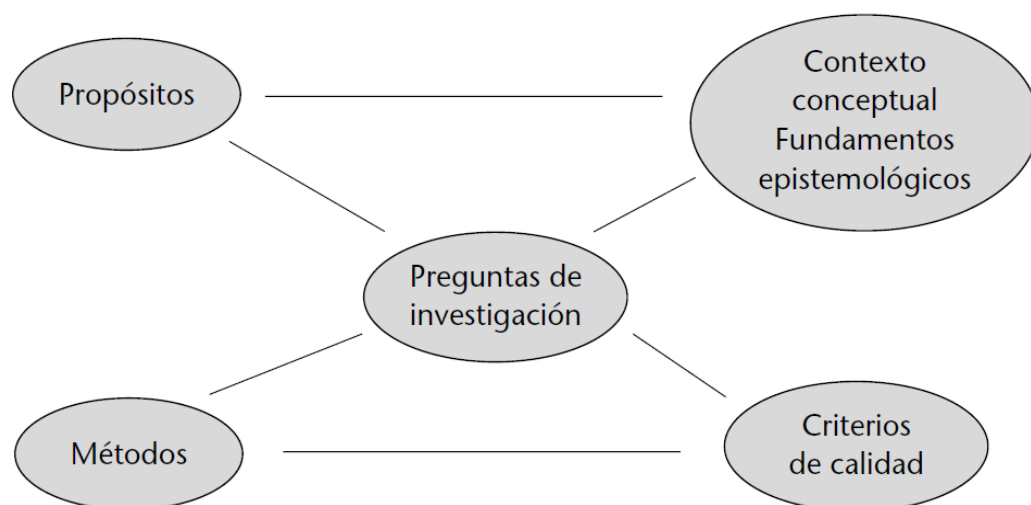
4.2. Tipo de investigación

Fue un estudio de tipo básico dado que asumió un enfoque cualitativo y de diseño de teoría fundamentada. El estudio básico permite formular y sustentar nuevos conocimientos basados en evidencias, observaciones y hechos que permiten conocer el fenómeno estudiado. Ello se complementó con el recojo de información a través de las técnicas de recolección de datos: análisis de fuente documental, entrevistas y encuestas, tal como lo recomiendan Hernández, Fernández y Baptista (2014).

4.3. Diseño de investigación

El Diseño de estudio fue de Teoría Fundamentada. Este tipo de diseño asume objetivos, un contexto conceptual, bases teóricas, bases epistemológicas, métodos y criterios de calidad, todas ellas con un punto en común: el problema de investigación (Velazco, 2017). El diseño de investigación al ser de Teoría Fundamentada permitió asumir una propuesta de investigación interactiva y por eso mismo identificar el método, los propósitos del estudio (objetivos), la realidad problemática, el marco teórico-conceptual y los criterios de calidad de la información recabada. El diseño asumido se grafica a continuación.

Figura 5: Modelo interactivo del diseño en una investigación cualitativa



Fuente: Maxwell citado por Bernal (2010).

4.4. Credibilidad de la investigación

La credibilidad del estudio se basa en los siguientes aspectos:

- a) Se contó con informantes claves y conocedores de la problemática.
- b) Se consultó bibliografía especializada y actualizada.
- c) Se levantó información en la misma zona donde ocurre la problemática. Es decir, en la propia Municipalidad de San Juan de Lurigancho y en el mismo distrito.
- d) Los autores del estudio no poseen conflicto de interés ni con el tema, ni con los participantes ni los que intervinieron en el estudio, por lo que se aseguró los aspectos éticos de la imparcialidad, objetividad y responsabilidad.

4.5. Sujetos de estudio

Cabe mencionar que se aplicó el recojo de información a partir de una muestra selecta compuesta por los siguientes sujetos de estudio:

- a) 100 pobladores del Distrito de SJL.
- b) 5 líderes y miembros de la sociedad civil organizada del Distrito de SJL.
- c) 3 expertos en el tema.
- d) Cabe indicar que se hizo las gestiones necesarias para contar con la versión de los funcionarios de la MDSJL, apelando a la Ley de

transparencia y acceso a la información pública. Dicha comuna nos respondió con la Carta n° 459-2022-SGTDA-MDSJL.

Dado que se trató de un estudio mixto con énfasis en el enfoque cualitativo, se recogió de los informantes claves solo datos que nos ayudaron a comprender, analizar, comparar, criticar y describir el fenómeno de la corrupción en MDSJL.

4.6. Procedimientos, técnicas e instrumentos de recolección de información

La trayectoria metodológica asumió el siguiente procedimiento:

- 1) Identificación y delimitación del problema de investigación.
- 2) Planteamiento de los problemas, objetivos e hipótesis.
- 3) Recojo de la información en base de datos científicas.
- 4) Elaboración y validación de instrumentos de recolección de datos.
- 5) Trabajo de campo: entrevistas, información de la propia Municipalidad y encuesta poblacional in situ.
- 6) Procesamiento de la información: análisis y contrastación de hipótesis.
- 7) Elaboración de conclusiones y recomendaciones.
- 8) Revisión del trabajo por software de coincidencias y revisión de los aspectos éticos de la investigación.
- 9) Levantamiento de observaciones metodológicas y temáticas.
- 10) Sustentación de los resultados de la investigación.

Para el presente estudio se aplicó las siguientes técnicas:

- 1) Entrevista: se trata de una técnica personalizada dirigida a expertos en el tema, dirigentes y miembros de la sociedad civil organizada.
- 2) Análisis de fuente documental: revisión exhaustiva de la doctrina, legislación, teorías, jurisprudencias e informes específicos sobre la corrupción en términos generales y específicos del distrito de San Juan de Lurigancho, incluyendo la versión de la MDSJL.
- 3) Encuesta poblacional: dirigida a pobladores del distrito de SJL, ello con el fin de obtener las opiniones, percepciones de las personas de dicho distrito.

Todos los resultados de las técnicas de recolección de datos fueron debidamente verificados y confirmados, evitando de ese modo sesgos personales o prejuicios sobre el tema, los pobladores, los funcionarios y de los expertos. Finalmente, todo ello nos permitió contrastar las hipótesis planteadas.

4.7. Análisis de datos

El análisis de los datos recogidos se realizó considerando los siguientes métodos de análisis:

- a) Método hermenéutico: el cual ha permitido encontrar el sentido de la doctrina, casuística, norma y la legislación pertinente.
- b) Método crítico: el cual ha permitido evaluar el impacto de la norma y la implementación práctica de esta en el gobierno local de SJL.
- c) Método comparativo: el cual nos ha permitido contrastar las diferentes fuentes consultadas: legislación, doctrina, entrevistas, encuestas y casuística, tanto a nivel local, nacional e internacional.

Los tres métodos de análisis de los datos señalados se aplicaron de modo progresivo, complementario y simultáneo.

5. RESULTADOS

5.1. Presentación y análisis de resultados

El estudio ha trabajado con fuentes de información diversas: documental, doctrina, legislación, entrevistas y encuesta poblacional; ello con el fin de obtener data confiable, contrastable y válida. A dichas fuentes se ha aplicado métodos de interpretación de datos de modo complementario, nos referimos al método hermenéutico, comparativo y de codificación selectiva, ello con el fin de cumplir con los objetivos del estudio y verificar las hipótesis. A continuación, se describe los resultados obtenidos.

5.1.1. Análisis e interpretación de la doctrina

Han sido varios los autores estudiados para la presente investigación. Todos ellos, desde su perspectiva, han contribuido al diseño de la teoría fundamentada y a explicar el fenómeno de la corrupción, como a continuación se menciona.

Malem (2002) plantea la teoría de la corrupción como trampolín hacia el éxito. Este trampolín se hace saltando y obviando la normativa existente y la institucionalidad que, supuestamente, la sanciona. Malem cree que la corrupción es un mecanismo tan poderoso que puede comprar conciencias, decisiones y voluntades a todo nivel. La corrupción es parte del poder, es como la sombra del cuerpo mismo, es algo inseparable que resulta complejo de enfrentarlo. Si bien el autor no se manifiesta conformista o pesimista sobre la corrupción, sí nos advierte que se trata de un problema mayor que debe ser enfrentado con decisión política, legal y social, caso contrario, persistirá en la sociedad y en las instituciones.

Desde la filosofía política, Adela Cortina, plantea la idea de la corrupción como un mal que ataca y carcome la sociedad y a las personas que la practican. Es una enfermedad social que requiere un tratamiento integral para ser solucionado. Lo peor de la corrupción es, según la autora, una enfermedad que no se detiene, más por el contrario, avanza, se expande por todo el cuerpo social, político o jurídico, hasta creerse que resulta incurable y nos hace creer a todos que ya no tiene solución o que nada va a cambiar. En ese sentido, Cortina, plantea una confrontación real y visible sobre la corrupción, en base a normas que la persigan y sancionen, porque lo peor que puede ocurrir es la impunidad. Es justamente la impunidad la que ha permitido que la corrupción

avance y se haga indetenible. Sin duda, los aportes de Cortina son hoy en día de mucha utilidad y materia de discusión entre los decisores políticos.

De otro lado, Guéhenno (1995) planteó la doctrina del funcionario público como servidor del bien común. Este autor retoma una idea de Grecia y Roma antigua, en la que se consideraba al funcionario como alguien con honor pues le correspondía servir a los demás en nombre del Estado o del imperio. Para aquellos funcionarios servir a los demás y al bien común era un honor. No había mejor labor que ser funcionario del Estado. Para ello, se exigía que la persona sea reconocida, respetada y valorada socialmente. Guéhenno cree que el Estado debe proveerse de los mejores profesionales, competentes, intachables y con un alto espíritu de servicio porque se hace sobre la base de la búsqueda del bien común, el bien de todos. Cuanta falta nos hace retomar y aplicar la propuesta de Guéhenno.

Respecto a la doctrina sobre la sociedad civil organiza, se trata de una idea contemporánea que empieza a surgir desde la década de los 90 en Europa y Norteamérica. Hernández (2013) plantea la idea de que la sociedad civil organizada es la misma ciudadanía organizada, empoderada y comprometida con alguna causa común. El autor señala que la sociedad civil organizada es una muestra de procesos civilizatorios que cobran notoriedad sobre todo en espacios y en sociedades altamente democráticas, participativas y libres. Al respecto, debemos señalar que no estamos del todo de acuerdo con el autor, porque no necesariamente se requiere sociedades altamente democráticas para que exista una sociedad civil organizada, sino que esta también puede desarrollarse en sociedades o países con democracias débiles, resquebrajadas, con poca institucionalidad o participación. Basta que un grupo de personas tome conciencia para cambiar algo, proponer algo diferente y asumir responsabilidades compartidas para la búsqueda del bien común. Es decir, la sociedad civil es la toma de conciencia colectiva y decidida.

Por otro lado, “se relaciona la sociedad civil organizada con los derechos humanos. Resulta interesante este planteamiento puesto que, en efecto, a lo largo de la historia el movimiento de derechos humanos” (Zerbini, 2014, p. 28) ha sido promovido por un colectivo de personas conscientes de sus derechos y que, por eso mismo, ha tenido el acierto de realizar cambios sustantivos en las sociedades y países en las que han actuado. Así ha surgido el derecho a la información pública que permite transparentar la labor de los funcionarios. El papel que ha jugado la sociedad civil organizada a lo largo de la historia ha sido gravitante y ha permitido el desarrollo y el ejercicio de los derechos a todo nivel.

El mundo contemporáneo no se explica sin el aporte del movimiento de los derechos humanos

Respecto a la doctrina sobre las políticas públicas, De Zan (2004) y Gómez (2011) han sido alguno de los autores contemporáneos que han planteado ideas novedosas. Así, De Zan señala que la política pública está orientada siempre a la búsqueda del bien común, en ese sentido, tiene un carácter ético y una dimensión moral. No hay política pública que no responda a una carencia, a una obligación o a una búsqueda de garantizar derechos plenos para las personas. Gómez sostiene el carácter propio de las políticas públicas como una forma de servir a los demás. Los Estados democráticos basan sus decisiones en políticas públicas cuyo fin es la defensa de la persona humana. La política pública es la forma concreta de la institucionalidad y del Estado Constitucional de Derecho. El Estado se manifiesta y se concreta a través de políticas públicas.

Como se aprecia, la doctrina nos ha permitido comprender y analizar la corrupción en toda su dimensión y saber que la corrupción afecta a los derechos humanos y transgrede los principios de la política pública y del Estado Constitucional de Derecho.

5.1.2. Análisis e interpretación de la legislación

Son varias y distintas las normas aprobadas que tienen por finalidad combatir la corrupción en la labor estatal y promover la integridad de los funcionarios. Esta normativa se presenta en los anexos del presente trabajo.

Asimismo, una de las normativas más importantes es el Decreto Supremo 042-2018-PCM, que establece medidas para fortalecer la integridad pública y la lucha contra la corrupción. Se trata, sin duda, de una de las políticas públicas más importantes aprobadas y vigentes. Dicha norma establece que la probidad y la integridad es el uso adecuado de los fondos públicos para los objetivos oficiales para los que se destinaron. Dicha norma, además promueve el uso de mecanismos e instrumentos que propician la integridad pública, estos son:

- a) Códigos y cartas de buena conducta administrativa.
- b) Mecanismos de seguimiento de integridad estatal.
- c) Planes de integridad.
- d) Lineamientos para elaboración de informes de rendición de cuentas.
- e) Registro de gestión de intereses.

- f) Guía para el manejo de gestión de intereses.
- g) Pautas para la gestión de conflicto de intereses.
- h) Declaración jurada de intereses.
- i) Instrumentos de reporte de denuncias.

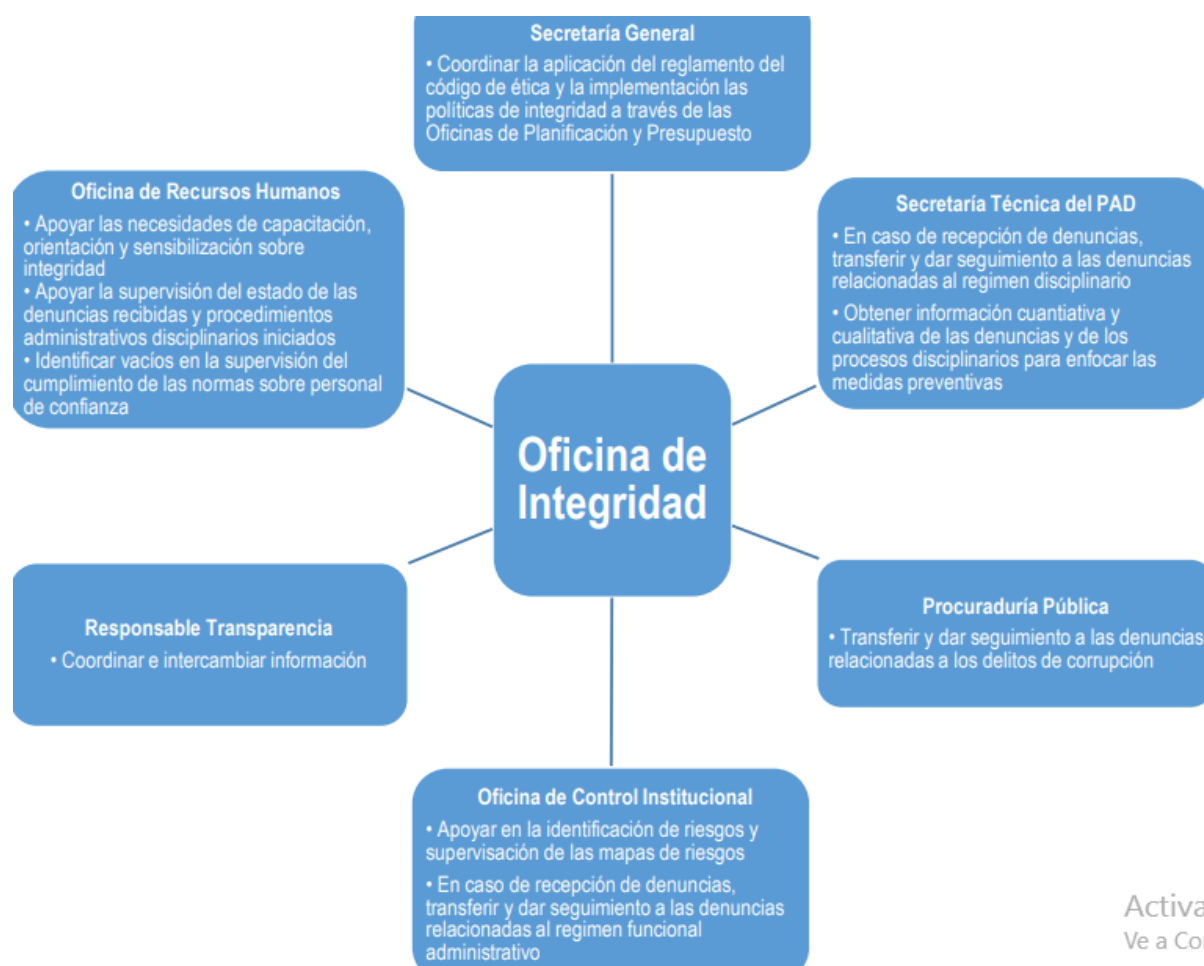
Con estos mecanismos y herramientas legales se busca mayor control interno de la gestión pública y la promoción de acciones de prevención y lucha frontal contra la corrupción. Sin duda que se trata de mecanismos novedosos y necesarios de ser implementados. La cuestión es qué tanto la Municipalidad de San Juan de Lurigancho las ha implementado y puesto en práctica. De acuerdo a los resultados obtenidos de la revisión del análisis de la fuente documental, la entrevista a expertos y a la encuesta poblacional, es que dicha comuna no ha asumido decididamente estos propósitos y objetivos establecidos por ley.

El Decreto Supremo 042-2018-PCM, en su artículo 8 establece la creación de la Secretaría de Integridad Pública, como instancia encargada de ejercer la rectoría de la integridad y la ética en la labor estatal a nivel nacional y coordinar esta labor con las instancias locales, regionales, provinciales, como es el caso de las municipalidades.

Otra normativa importante es el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (PNILC) 2018-2021 que permite al Estado diseñar e implementar Oficinas de Integridad Institucional (OII). Este Plan señala que las OII deberían enfocarse en la prevención de la corrupción y la promoción de la integridad al interior de su organización.

Según el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. 2018-2021, la Oficina de integridad quedan conformadas por: la Secretaría General, la Oficina de Recursos Humanos, la Secretaría Técnica del PAD, el Responsable de transparencia, la Procuraduría Pública y la Oficina de Control Institucional, las mismas que se detallan a continuación.

Figura 6: Estructura organizativa de la Oficina de integridad



Activar
Ve a Coni

Fuente: Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. 2018-2021

Como se aprecia, la Oficina de Integridad ya se encuentra operativa y definida organizacionalmente. Para ello cuenta con una Secretaría General, una Secretaría técnica, una procuraduría pública, una oficina de control institucional, un responsable de transparencia y una oficina de personal. Esta oficina le otorga institucionalidad a la ética en la función pública, esta institucionalidad permite que, en el país, y particularmente en el Estado cale más a fondo la necesidad de contar con instancias especializadas en cada sector del Estado que promueva la ética e integridad entre los funcionarios. De este modo la legislación existente y la institucionalidad contribuyen a generar una cultura de la integridad.

A su vez, la Secretaría técnicas cuenta con dos subsecretarías, cuyas funciones se detallan a continuación:

Tabla 10: Funciones de las subsecretarías

Subsecretaría de Gestión Estratégica de la Integridad Pública	Subsecretaría de Monitoreo de la Integridad Pública
Es la unidad orgánica de línea encargada de diseñar, formular y/o conducir la implementación de políticas, planes, estrategias, programas, mecanismos e instrumentos en las materias de ética pública, integridad y lucha contra la corrupción. Además, de unificar criterios y estandarizar procedimientos para la implementación de la integridad pública	Es la unidad orgánica de línea encargada de realizar el seguimiento y monitoreo de políticas, planes, estrategias, programas, mecanismos e instrumentos en las materias de ética pública, integridad y lucha contra la corrupción. Además, de generar evidencia, conocimiento y propuestas que permitan la formulación de recomendaciones, medidas correctivas y/o de mitigación, así como la formulación y fortalecimiento de políticas públicas en materia de integridad

Elaboración propia

De manera gráfica, se representa del modo siguiente:

Figura 7: Secretaría de Integridad Pública



Fuente: Secretaría de Integridad Pública (2022)

Para ahondar en dicha cultura de la integridad, el Estado ha aprobado un Plan Nacional de Integridad y lucha contra la corrupción, este Plan contiene las labores que realiza las Oficinas de Integridad Institucional, se trata de labores puntuales y específicas orientadas a promover, prevenir y combatir la corrupción en la función pública. Consideramos que se trata de una herramienta legal que debe ser conocida más a fondo por las diversas instancias estatales para que la implementen en cada una de sus respectivas instituciones.

De acuerdo al Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (PNILC) 2018-2021, las Oficinas de Integridad Institucional deben realizar las siguientes funciones:

Tabla 11: Labores a realizar por parte de las Oficinas de Integridad Institucional

Apoyar a los servidores públicos en la identificación de riesgos de integridad y de corrupción y asesorar a las unidades en la selección de controles efectivos y eficientes.
Liderar la incorporación de medidas de integridad en los planes de la entidad pública.
Participar en los Comités de Control Interno y contribuir desde ahí al monitoreo conjunto del control interno.
Comunicar en materia de integridad pública tanto al interno, a todos los empleados, como al externo, a las partes interesadas y los usuarios de los servicios de la institución. Esto incluye la comunicación sobre los avances en la implementación del modelo de integridad a nivel de la entidad y los resultados de las evaluaciones.
Sensibilizar a los servidores públicos en materia de integridad pública y recordarles sus obligaciones.
En coordinación con la Oficina de Recursos Humanos, apoyar en el desarrollo de un plan de capacitación interno en materia de integridad y asegurar la implementación.
Orientar y asesorar a los servidores civiles sobre dudas, dilemas éticos, situaciones de conflictos de interés, con respecto a canales de denuncias y medidas de protección existentes y otros aspectos de políticas de integridad. Monitorear, con apoyo de la Secretaría de Integridad Pública, la implementación del modelo de integridad institucional.
Vigilar el cumplimiento de los procesos de denuncias y de la aplicación de medidas de protección. Esto incluye asegurar que las unidades responsables de la recepción de denuncias, de la investigación y de la sanción tengan el personal adecuado y realicen sus funciones con celeridad y oportunidad.
Recolectar información sobre denuncias y sanciones como fuente de información para enfocar mejor sus medidas preventivas, por ejemplo, concentrar ciertas actividades de capacitación o comunicación a áreas o procesos que generaron más denuncias que otras.
La entidad pública podría designar la OII como la encargada de la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 27806). Si se decide mantener estas dos áreas separadas, se debería asegurar una coordinación entre integridad y transparencia.

Fuente: Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. 2018-2021.

5.1.3. Análisis e interpretación de la técnica de la entrevista

La técnica de la entrevista fue aplicada a expertos en la materia quienes contribuyeron con su experiencia y conocimiento en el tema investigado. Cabe indicar que todos los entrevistados fueron debidamente informados sobre los alcances del estudio y todos dieron el consentimiento para que sus respuestas sean expuestas en el presente estudio. Los participantes se describen a continuación.

Tabla 12: Participantes del estudio

Entrevistado	Descripción
Jhon Ladera Oré	Ingeniero Pesquero-Analista del Sistema Integrado de Gestión del INDECOPI
Manuel Mundaca Zapata	Abogado-Jefe de la Oficina de Recursos Humanos del Ministerio Público de Trujillo
Eloy Munive	Magister- Ex-Secretario de la Secretaría de Integridad Pública

Elaboración propia

Las preguntas formuladas guardaron relación con los objetivos del estudio y se señalan a continuación.

Objetivo general: Determinar la manera en que la MDSJL ha implementado políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios en el periodo 2010-2020, se plantearon las siguientes preguntas:

¿Por qué es importante que los municipios implementen políticas públicas sobre integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios?

Ladera Oré señala que la importancia radica en el objetivo que se quiera perseguir. En este caso, las municipalidades están sujetas a un cumplimiento normativo. En particular, algunas municipalidades, proactivamente a inicios del 2016 empezaron con la implementación de modelos o sistemas basados en la integridad y en la ética de los funcionarios públicos. Por otro lado, también lo hicieron por satisfacer la percepción del ciudadano. De cara a ello, muchas municipalidades han montado por establecer ciertas políticas relacionadas a la integridad y a la ética.

Mundaca manifiesta que las políticas de integridad permitirán una mejor supervisión y control de la ciudadanía y un mejor gobierno municipal. Uno de los graves problemas del país es la corrupción. Así lo entendió la ONPE quien fue la entidad que dio las primeras recomendaciones sobre modelos de integridad, y así también lo entendieron nuestros gobernantes que establecieron

las normas que se aplican a todo nivel, y es muy importante que instancias como gobiernos locales puedan desarrollar estas políticas de integridad para un trabajo más transparente y para que la ciudadanía conozca cómo se están usando los recursos públicos y tenga los canales de denuncia cuando haya situaciones que corresponda un deslinde de responsabilidades.

Munive indica que a través de estos mecanismos la Municipalidad puede asegurarse de que sus trabajos van a estar vinculada a la función pública.

¿De qué manera en que las Municipalidades pueden implementar políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios?

Ladera Oré señala que pueden implementarlas e incluso lagunas ya la han implementado. Esto se da a través de la normativa vigente y la Política nacional de lucha contra la corrupción que se encuentra vigente. Estas políticas tienen todo un nivel detallado de los componentes que debería tener un modelo de integridad. Dentro de ello se establece un conjunto de políticas relacionadas con el tema de la integridad y de ética en la función pública. Es importante que estas municipalidades puedan adherirse a esta normativa vigente actualmente y aplicable sobre estas municipalidades.

Mundaca manifiesta que ya se tiene un modelo de integridad aprobado por la PCM a través de una Directiva 002-2021, que establecen los diversos caminos que deben seguir las entidades para implementar los modelos de integridad en estas instituciones municipales. Esto empieza con un primer paso que es el compromiso de la alta dirección. En este caso del alcalde, los regidores, del gobierno municipal en general, para sobre eso trabajar los modelos de integridad, que implica la gestión de riesgos, la integridad, la transparencia, los canales de denuncias con la ciudadanía y el seguimiento de las denuncias que se hagan a través de estos canales. Lo que deben hacer los gobiernos locales es comenzar a implementar estos modelos de integridad e iniciar con el compromiso de sus autoridades, identificar las brechas a nivel de integridad, nivel de capacidad preventiva, establecer los objetivos y acciones que como entidad deben realizar.

Munive indica que lo primero que deben asegurar es incorporar la función de integridad. hace poco se ha aprobado una ley que ha modificado las funciones de las municipalidades y gobiernos regionales. Esta ley establece que los consejos regionales deben designar a los encargados de integridad. de este modo se incorpora y se obliga a dichas instancias a incorporar la integridad. Esa función supone que las entidades cumplan con el modelo de integridad pública, que cumplan con las normas de transparencia e integridad, que se trabaje las competencias éticas de los trabajadores. Luego se debe asegurar que esa función esté debidamente implementada. Es decir, luego de haberse

designado al encargado de integridad, este funcionario debe conformar un equipo e implementar el modelo con sus diversos componentes y cumplir con las funciones establecidas en la norma para la lucha contra la corrupción y que se dedique de manera exclusiva en esa labor. Esta norma está generando una especialización en esa labor y eso es un buen avance.

¿De qué forma se debe evaluar la integridad y la ética en la labor de sus funcionarios de una municipalidad?

Ladera Oré señala que esta evaluación tiene dos aristas muy bien marcadas. La primera, a través de la política y plan nacional e integridad y lucha contra la corrupción, que le da un esquema genérico y transversal para evaluar dentro de una entidad pública cuestiones que sí se deberían implementar. La segunda arista, que considera la más importante es la aplicación de una gestión de riesgos con la cual se pueden identificar las brechas que son necesarias de subsanar. Para, de este modo, hacer una correcta implementación de políticas públicas de integridad y la ética en la labor de sus funcionarios públicos. Creo que sería la mejor herramienta para evaluar cómo nos encontramos como Municipalidad pues cada una tiene casuística y prácticas distintas, a pesar de que se puedan regir por las mismas normativas, pero cada una tiene una casuística distinta. Por eso es importante que a través de una gestión de riesgo se puedan identificar estas brechas. Básicamente esta es la mejor herramienta para una mejor evaluación.

Mundaca manifiesta que existe la gestión de riesgos, pero sin compromiso de la alta dirección, sin compromiso de las máximas autoridades sería muy difícil. Se necesita un compromiso serio. Hay un dato interesante: aún no se cuenta con oficinas de integridad municipal, sino que esta es ejercida por los gerentes municipales, secretarios generales, pero no tienen una Unidad. Por eso se debe empezar con el compromiso de crear una unidad funcional que se dedique de modo exclusivo a integridad, se fortalezca esta unidad, blindándola de toda injerencia política. También debe haber un estudio propio de la entidad: identificar las brechas de corrupción que pudiera haber en procesos de contratación, licitaciones, atención al ciudadano. Identificar los riesgos y brechas y sobre esto proponer las acciones de mitigación. Esta Unidad debe estar a cargo de un funcionario para que se dedique a elaborar un plan de acción que empieza con canales de denuncia, capacitaciones a los funcionarios, trabajadores, trabajo articulado con el órgano de control municipal, con la Secretaría Técnica de la municipalidad para que los canales de denuncia no se pierdan y el seguimiento que debe hacerse a través de estas denuncias.

Munive indica que el desempeño ético debe ser desarrollado en todo tipo de entidad, y no solo en las municipalidades. La Convención Interamericana de lucha contra la corrupción y la Convención de lucha contra la corrupción señalan como una labor importante que los servidores públicos sepan qué

deben hacer y cómo hacerlo. Es una disposición expresa de las Convenciones, para que el servidor público sepa sus funciones y obligaciones a cumplir. En el ámbito de la política nacional de integridad se cuenta con el Código de ética en la función pública, muchas entidades ya han establecido códigos de conducta y se ha hecho más intensiva la capacitación al personal en estos temas. Ese trabajo en ética tiene que ser un trabajo asociado a la práctica. Es decir, una ética aplicada para que los servidores públicos generen la competencia para identificar riesgos que afecten la integridad, gestionar esos riesgos y resolver problemas éticos. Actualmente se está trabajando un diagnóstico nacional que se llama primer diagnóstico de integridad de la labor estatal para medir los conocimientos (saber cuáles son sus funciones, obligaciones, deberes, condiciones), habilidades (saber cómo hacer) y la predisposición que tienen para hacerlo, pues uno puede tener conocimiento, pero no sabe cómo aplicarlo. También podría saber cómo aplicarlo, pero no tiene predisposición para hacerlo, pues podría ser apatía y desinterés. Este diagnóstico lo está haciendo SERVIR a través de una encuesta, un censo y una prueba de conocimiento. De esa forma se está midiendo a nivel nacional y es la primera vez que se hace un diagnóstico de este tipo a nivel nacional y sobre una política. Además, cada entidad debe realizar internamente un diagnóstico donde evaluar ese desempeño con mecanismos similares (encuestas, cursos, evaluaciones). Esos cursos deben acreditarse, evaluarse a través de una prueba. Las corporaciones privadas ya la aplican, la idea es que también lo hagan las entidades públicas.

¿Hay quienes sostienen que las Municipalidades de Lima han implementado políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios en el periodo 2010-2020 de manera ineficiente lo cual se refleja en las reiteradas denuncias y quejas por corrupción de funcionarios ¿cuál es su posición al respecto?

Ladera Oré señala que este es un tema controversial. Considera que más que ineficiente es incompleta. La implementación de una política sobre integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios debe aplicarse a través de un ciclo. No es solamente a través de un documento y un compromiso y difundirlo dentro de los colaboradores, sino de generar los mecanismos para la evaluación de los mismos para medir que tan aplicable, eficaz y eficiente ha sido establecer este tipo de políticas. Asimismo, se requiere generar mucha concientización con los propios colaboradores de la institución, en este caso de las municipalidades respecto a la política. Él ha sido testigo de que, en muchas municipalidades, en su calidad de auditor, tienen políticas muy interesantes y arraigadas, pero que muchos de sus colaboradores no conocen. Entonces, más que una ineficiencia, es complementar el ciclo para que estas políticas sean difundidas, consensuadas y, sobre todo, evaluadas constantemente. Evaluar la calidad. También, de cara a los ciudadanos, quienes son los sujetos más pertinentes de una municipalidad. También se deben establecer mecanismos

amigables para que los ciudadanos conozcan las políticas de integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios. Es ahí, donde en el Perú, sobre todo en Lima, es donde se está fallando. Hay un tema que nos falta completar ese ciclo más que una ineficiencia.

Mundaca manifiesta que la Municipalidad de Lima es de las pocas municipalidades que ha creado una unidad funcional de integridad, la que está a cargo de un Oficial de integridad, que es el Dr. Orlando Tafur. Creo que falta más difusión pues pocas personas conocen los canales de denuncias con la que cuentan y eso también afecta el proceso. No solo se debe implementar sino además de difundir. No es malo tener varios casos de corrupción, pues eso ayuda a que el modelo de integridad funcione y que ayude a la Municipalidad a atender las brechas existentes. Lo malo es que no se preste atención a la denuncia y no se sigan los canales de denuncia: que no se derive al OCI, o alguna instancia competente penalmente o que salga en un medio de prensa, pero que no sea recogida por la Unidad de Integridad o que el denunciante no sepa denunciar. Eso es uno de los problemas que tiene la Municipalidad de Lima pues sus canales de denuncias no están difundidos. Existe, se usa, pero más allá de su portal institucional, pocos lo conocen. Por ahí se debería empezar: difundir, atender y hacer el seguimiento de las denuncias para su tratamiento adecuado.

Munive indica que hay que hacer una distinción entre denuncias por casos de corrupción e información sobre integridad. Cuando se escucha un caso de corrupción es sobre hechos pasados, pues se trata de un crimen perpetrado. Cuando se hace público lo que se evidencia es que se ha incrementado la capacidad de sanción de las entidades competentes para investigar la corrupción. Diferente es hablar sobre la prevención, la cual es relativamente reciente en el país. Esto recién empieza el 2017 y se trabajó en el 2019, 2020 y 2021. A finales del 2019 las únicas entidades que contaban con oficinas de integridad eran solamente los ministerios. En la actualidad ya son más de 270 entidades públicas las que tienen oficinas de integridad o similares, hay ya más municipalidades que la tienen. Entonces es un tiempo todavía corto para evaluar eficiencia del modelo. Los escándalos de corrupción revelan que han existido muchos hechos que han pasado desapercibidos y que no han sido controlados por lo que han devenido en delito. Son delitos que no ocurren de la noche a la mañana, sino que para cometer actos de corrupción se requiere realizar acciones preparatorias más o menos largas. No podríamos equiparar casos de corrupción con ineficiencia en la lucha contra la corrupción, al menos en este momento. Lo que se está viendo ahora es de casos anteriores que carecían de estrategias de prevención de la corrupción. Por eso no comparto ese punto de vista. Pues hay avances en el nivel de los indicadores que se ha implementado en este trabajo. Agrega que la percepción es un tema muy

delicado de interpretar, además no es suficiente para aseverar que ha aumentado la corrupción. Existe un índice de percepción de la corrupción realizado por Transparencia Internacional. Según estos índices, el Perú tuvo mejor percepción de la lucha contra la corrupción en la década del 90, o sea en pleno periodo de la captura del Estado no se tuvo percepción de la corrupción, sino después. Eso se explica porque después de la caída del fujimorismo ocurrieron grandes procesos de investigación, pero que no se trató de casos post-Fujimori, sino que se trató de casos que ya ocurrieron en los 90, pero que no se sabían e investigaban.

Objetivo específico 1: Verificar el modo en que la sociedad civil organizada del distrito de SJL ha incidido en la lucha contra la corrupción de funcionarios de su municipio.

¿De qué manera las Municipalidades Distritales deben desarrollar acciones conjuntas con la sociedad civil organizada del distrito para la lucha contra la corrupción de funcionarios?

Ladera Oré señala que tanto las municipalidades no solo deben enfocarse en la difusión de sus políticas entre sus colaboradores, sino que también deben preocuparse de que estas sean conocidas a través de la sociedad civil. Es muy importante la manera en cómo esta comunicación y difusión se pueda dar. No es solo colgarlo a través de una página web o de ponerlo en un marco al ingreso de la mesa de partes de una municipalidad. Eso no funciona. Cree que aquí se debe desarrollar todo un tema de comunicación de cómo llegar no solo de manera visual o verbal, sino se trata de establecer nuevas estrategias, sobre todo ahora que estamos con el tema de innovación. Hay que acercarnos más a los tipos de ciudadanos de la sociedad civil. Establecer primero la tipología de sociedad civil que tenemos, inventarla y conocer un poco más sobre ellos, para de manera eficiente poder comunicarse con ellos y trabajar. El paso más importante es comunicar lo que la municipalidad como objetivo persigue. Lo segundo es establecer una coordinación para trabajar de manera conjunta, pues quienes mejor que ellos para evaluar los modelos o políticas públicas. La percepción de los ciudadanos es un indicador muy importante para saber si como municipalidades estamos haciendo las cosas de manera adecuada.

Mundaca manifiesta que la norma general establece los supuestos para crear una oficina de integridad, se crea una unidad funcional, se crean las facultades. San Juan de Lurigancho no ha creado una oficina de integridad, pero ha creado un equipo multidisciplinario que está conformado por la Gerencia Municipal, la Gerencia de Planificación, Recursos Humanos y un asesor del alcalde. Es

bueno ese equipo, pero el problema es que dificulta al momento de implementar el modelo de integridad porque no habrá una adecuada difusión y un adecuado trabajo articulado con la ciudadanía. Sí en Lima Metropolitana aún no se ha logrado implementar eso, en San Juan de Lurigancho ni siquiera se conoce ese dato y dicha Municipalidad no tiene un equipo dedicado a la función de integridad. eso demuestra que no se ha cumplido con la labor de difusión y estos canales de denuncia no están difundidos por el canal institucional. Entonces se está dejando de lado al principal actor que es la ciudadanía. este trabajo empieza porque la ciudadanía conozca los canales para denunciar los actos de corrupción que ellos conocen.

Munive indica que las municipalidades son entidades públicas que tienen mucha vinculación con los ciudadanos y es una relación muy fluida porque es la entidad que resuelve los problemas concretos que aquejan a los ciudadanos. Es la instancia más cercana a la población. Entonces el trabajo de la oficina de integridad no es un trabajo hacia adentro de la institución sino además hacia afuera de ella, con proyección hacia la sociedad civil y el sector privado. Esto se debe hacer generando los canales de participación de los organismos no gubernamentales y de la toma de decisiones. Además de promover la presentación de información para mejorar el rendimiento de cuentas, el control social. Se trata de que la sociedad civil organizada, las empresas buscan incidir e influir en la toma de decisiones que no está mal. Una herramienta para hacerlo es a través del lobbie. Cuando es lobbie no está regulado y no es transparente, entonces, los que toman decisiones solo van a recibir a una parte de los actores y no a todos los que deberían considerar. Solo recibirá a aquel que tenga contactos o capacidad de llegada a los decisores políticos y los demás no podrán acceder a ellos. La inexistencia de estos canales de comunicación institucionalizados genera que la población, al no tener canales de comunicación recurra a la desobediencia política pues no tienen opción. También se puede trabajar con los medios de comunicación porque ellos influyen en la opinión pública y la opinión pública es la que forma la agenda pública. Se debe hacer un trabajo en alianza con la sociedad en general: organizaciones de base, sociedad civil, empresas. La clave está en la relación que tienen las municipalidades con la sociedad, y eso es algo que se descuida mucho en el sector público.

¿De qué modo la sociedad civil organizada del distrito de SJJL ha incidido en la lucha contra la corrupción de funcionarios de su municipio?

Ladera Oré señala que si hay una buena comunicación de la Municipalidad sea digital o presencial, también la Municipalidad se debería enfocar en conocer la

sociedad civil para que ellos participen, pues si se logra que la comunicación se efectiva se va a lograr una buena coordinación con ellos para que no solo den su opinión sino para que participen proactivamente a través de los canales de denuncias al ser testigo de un presunto acto de corrupción o violación de alguna normativa, sobre todo, cuando se realiza un trámite ante la Municipalidad. Para lograr que la sociedad civil trabaje articuladamente se debe partir de una comunicación y coordinación.

Mundaca manifiesta que la participación de la ciudadanía es muy importante, pero cómo lograrlo si no hay un compromiso de las autoridades locales para lograr esta participación. La ciudadanía no conoce estos canales de denuncia, no los vemos en la prensa. Por ejemplo, el exalcalde de Lima da una conferencia de prensa, pero en ninguna de ella se aprovecha la ocasión para brindar la información sobre las unidades de integridad, ni qué decir de las otras municipalidades. La labor de la ciudadanía es muy importante para acortar las brechas que puedan existir en cada municipalidad. Por eso es importante que el trabajo que realice la municipalidad sea articulado con la ciudadanía, se le dé los espacios y se difunda los canales de participación y que la ciudadanía pueda acceder a la municipalidad, presentar sus denuncias y tener una respuesta adecuada de parte de las autoridades municipales.

Munive indica que la sociedad civil organizada debe hacer labores de control social, pero debe hacerse a través de incentivos pues las personas dedican tiempo a ello y también requieren sobrevivir. Se debería buscar trabajar con un grupo de interés. Se debería incentivar a que la población participe y se sienta parte en la toma de decisiones y hacer un trabajo conjunto.

Hay quienes señalan que la sociedad civil organizada del distrito de SJL ha incidido de manera poco significativa en la lucha contra la corrupción de funcionarios de su municipio ya que esta se encuentra debilitada y desarticulada ¿cuál es su posición al respecto?

Ladera Oré señala que en parte es cierto pues hay evidencia de ello. Existe corrupción en la municipalidad, lo cual impacta progresivamente en la sociedad civil, ello genera que esta se aleje de la labor de la Municipalidad. Esta brecha se hace cada vez más grande y ocasiona que se haga difícil que las personas participen, más por el contrario, los ciudadanos están divorciados de la gestión pública. Por eso se debe incidir en recuperar esa confianza, sobre todo, en la lucha contra la corrupción. Se debe recobrar la confianza, hacerlo a través de una buena comunicación y coordinación, para trabajar en equipo para erradicar la corrupción, en la medida de lo posible.

Mundaca manifiesta que en el caso general de las municipalidades lo importante es que se le dé los espacios a la ciudadanía para que participe. Entonces no se puede decir que la ciudadanía no incide cuando no tiene los canales a su disposición. En el caso de SJL ni siquiera se ha cumplido la norma, pues lejos de conformar una unidad funcional, han creado un equipo multidisciplinario, pero no se establece quien va a atender a la ciudadanía. De tal manera que si un ciudadano acude a la municipalidad no va a saber a quién acudir para denunciar. Entonces, la ciudadanía puede conocer actos de corrupción, puede tener buena voluntad de querer denunciar, pero si en la municipalidad no hay un proceso claro y no se le brinda la orientación y no se le da los canales de denuncia es poco lo que pueda hacer la ciudadanía. Por eso se debe difundir sus canales de denuncia.

Objetivo específico 2: Identificar la percepción de los pobladores del distrito de SJL respecto a la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad

¿Cuál cree Ud., que es la percepción de los pobladores del distrito de SJL respecto a la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad?

Ladera Oré señala que la percepción es muy baja porque sienten que la labor de la municipalidad no aporta en la solución de sus problemas y en la lucha contra la corrupción. También se debe por un tema de desconocimiento ya que la municipalidad publica las políticas de lucha contra la corrupción, pero de modo inadecuado e inaccesible para la población. Son pocas las municipalidades que tienen un banner de entrada para que el ciudadano identifique rápidamente esta información, sobre todo, lo relacionado a la ética. Debido a esta falla, por eso que esta percepción es muy baja. Más del 50% cree que la municipalidad no realiza una labor ética. Esto se ha ido socavando a lo largo de los años.

Mundaca manifiesta que a cualquier poblador que le pregunten cómo funciona la unidad de integridad, la respuesta será que no lo conoce. Allí hay una brecha muy importante. Entonces la percepción de la población será de responsabilidad total de las municipalidades. Por no difundir los canales de denuncia ni la labor que realiza las unidades de integridad. Respecto a los actos de corrupción, la población está bastante decepcionada de las autoridades políticas a todo nivel. El nivel de corrupción en el país es importante y eso lo siente la ciudadanía pues más de uno de nosotros va a preguntar “¿conoces a alguien que trabaje en la municipalidad?”, “¿conoces a alguien que me pueda ayudar con este trámite? Allí empieza la corrupción. Esa corrupción que

tenemos normalizado. Hay gente que entra a la política para ocupar determinado cargo para obtener un beneficio. La percepción de la ciudadanía es de decepción. Ese es el reto grande los municipios locales, quienes deben implementar el modelo de integridad.

¿De qué manera la MDSJL recibe y tramita las quejas y denuncias de corrupción de funcionarios que realiza la población?

Ladera Oré señala que se debe establecer los canales de denuncia, ello en base a las tipologías de los casos. Además, se debe tener en cuenta la edad y contexto de las personas pues quienes son más jóvenes tienen más acceso a los medios digitales. También se debe tener en cuenta el anonimato de las denuncias para evitar represalias o temor, pues muchas veces tienen evidencias de corrupción. Por ello, las municipalidades deben transmitir confianza a los pobladores y comunicar los mecanismos de denuncias.

Mundaca manifiesta que la PCM ha establecido la modalidad de los canales de denuncia que pueden ser virtuales, presenciales, correo electrónico, para que la población sepa dónde ir. Una vez recibida la denuncia, el Oficial de integridad tiene que revisar si se trata de una denuncia correcta o maliciosa. Si se trata de una denuncia conforme a ley entonces se debe anexar los documentos necesarios o de no tenerlos que se indique donde conseguirlos. Luego, el Oficial de integridad debe responder al ciudadano denunciante sobre el trámite a seguir. Si amerita la denuncia, entonces se corre traslado al funcionario correspondiente. Sobre eso se evalúa y de haber algún tipo de irregularidad, se traslada lo actuado a la Secretaría de integridad o al órgano de control institucional y/o se pone en conocimiento de la Contraloría o Procuraduría para las acciones correspondientes. Todo esto se debe comunicar al ciudadano. Además, se debe hacer seguimiento de la denuncia porque a veces se remite el caso a la instancia correspondiente y luego se desentiende del caso o denuncia. No. Hay que hacer seguimiento y verificar el resultado de esta denuncia, y en todo momento informar a la población de los resultados.

¿De qué manera la MDSJL debe implementar mecanismos u oficinas encargadas de prevenir la corrupción de funcionarios y promover la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios?

Ladera Oré señala que para un modelo que busca la integridad de los funcionarios públicos hay dos cuestiones a trabajar: 1) sensibilización y declaraciones juradas, gestión de riesgos, 2) establecer criterios para la toma de decisiones, darle objetividad a la toma de decisiones. Ello con el fin de controlar y prevenir, pues se requiere analizar el proceso de una municipalidad, para establecer algún seguimiento para que las decisiones se tomen a través de criterios y escalas. Para que el servicio municipal tenga calidad de servicio, con transparencia, sobre todo las que están orientadas a los ciudadanos.

Mundaca manifiesta que la Directiva 01-2019 de la PCM establece el modo de implementar las oficinas de integridad pública y tenemos la Directiva 002-2021 donde se establece los lineamientos para las funciones de integridad y establecer el modelo de integridad que debe seguirse. El primer paso que debe dar toda entidad es el compromiso, pero no uno declarativo, sino que se tome en serio el trabajo de integridad y que haya el compromiso de identificar las brechas de corrupción. Luego, el siguiente paso es la gestión de riesgos que significa conocer la entidad y los riesgos de corrupción en sus distintas instancias. Tiene que aprobarse una política de integridad, precisar qué es lo que busca con su modelo de integridad, implementar los canales de transparencia y acceso a la información que son parte del modelo de integridad. debe trabajar de manera articulada y capacitación a los funcionarios y trabajadores. Hay que comprometerlos y convencerlos. No se trata de dar charlas solamente, sino que se comprometan y darles a conocer los alcances de la norma: que puede recibir denuncias de modo anónimo. Se tiene que articular con la población y poner a disposición de ellos los canales de denuncia para que sepan dónde acudir y continuar con el seguimiento para saber si se sancionó, se inició una acción penal, se archivó. Eso debe difundirse, además de los logros, con estadística para que la gente sepa cuantos funcionarios fueron sancionados por corrupción y que la ciudadanía conozca y que confíe en la labor municipal. La labor de integridad tener estar a cargo de una persona ajena a presiones políticas o de cualquier otra índole. Eso es lo más difícil, pero ahí se ve el verdadero compromiso de la alta dirección.

Hay quienes señalan que resulta negativa la percepción de los pobladores del distrito de SJL respecto a la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad lo cual incrementa la falta de confianza y legitimidad hacia la comuna ¿cuál es su posición al respecto?

Ladera Oré señala que hay una brecha que cada vez se hace más grande, debido a la pérdida de confianza por los casos sonados y recurrentes, los cuales son expuestos por los medios de comunicación. Es cierto que hay una percepción negativa y por eso hay que trabajar mucho para recobrar esa confianza, para partir de canales más asertivos para comunicarse con los pobladores e indicarles por qué la participación ciudadana es importante.

Mundaca manifiesta que la percepción es negativa y ahí está el reto de la municipalidad. Es el principal reto. Tiene que haber un plan de integridad que involucre a la población. Se le tiene que comprometer y se le debe brindar las seguridades del caso, que incluso pueden realizar denuncias anónimas. Se les tiene que poner a disposición los canales de denuncia, dándole facilidades para que denuncien. Pocas municipalidades tienen actualizado su portal web con información sobre ello. Hay un trabajo a realizar más transparencia y difundir los canales de denuncia y lograr una mayor participación ciudadana. Con eso la

perceptiva va a ir cambiando e informarle de los resultados: hubo sanción, denuncia, el OCI emitió un informe de control, etc. que la ciudadanía sepa que sus denuncias tienen resultados. No quede en “yo denuncio, pero no se hace nada”. Se debe difundir el resultado.

¿Qué recomendaría para que la MDSJL prevenga la corrupción de funcionarios y promover la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de modo más efectivo?

Ladera Oré señala que las municipalidades con presupuesto ajustado y una limitada capacidad operativa, pues no se pueden plantear objetivos con valla muy alta. Se debe analizar adecuadamente para saber cuál es el camino para establecer una política, teniendo en cuenta los puntos más vulnerables y críticos, ya que pueden ser más riesgosos. En ese sentido, se requiere que los colaboradores se adapten a los nuevos retos. Se cuenta con una política de integridad buena, pero quienes fiscalizan las políticas, no están bien preparados y no cuentan con buenos criterios, para que identifiquen cualquier presunto acto de corrupción.

Mundaca manifiesta que debe haber un compromiso serio del alcalde y funcionarios, para que se tome en serio la labor de integridad. que se siga los modelos de integridad que ya ha delineado la PCM. También se debe dar confianza a la ciudadanía, transparentar la gestión, que permita que la ciudadanía participe, que difunda los canales de denuncia, que identifiquen las brechas de corrupción que hay en la municipalidad. Pero además que no tomen como un acto de represalia si la ciudadanía denuncia actos de corrupción, sino como una oportunidad para corregirlo y enmendarlos. Nadie está libre de tener un funcionario corrupto. Por eso se debe dar la participación a la ciudadanía, difundir los canales de denuncia, trabajar de modo articulado con todos los actores. Que haya un funcionario exclusivo para esa labor. Tomar la labor muy en serio.

Cabe señalar que para este estudio en reiteradas ocasiones se gestionó entrevistas con los funcionarios de la Municipalidad de San Juan de Lurigancho, pero ellos no accedieron a concedernos las entrevistas. Esto nos hubiera permitido contar también con la versión directa de dicha entidad.

De todos modos, a partir de la entrevista a los expertos se aprecia que, si bien se han dado avances importantes en la implementación de un modelo de integridad pública y este cuenta con una normativa nacional e internacional adecuada, aún se está en pleno proceso de implementación práctica e institucionalizada en los gobiernos locales. Esto se debe a varios factores: decisión política, predisposición, recursos logísticos, humanos y económicos. A

la fecha, ninguna entidad municipal puede decir que no cuenta con un marco normativo referencial ni con capacidad operativa, pues ya lo tienen. De lo que se trata ahora es de llevar delante de modo decidido este modelo de integridad.

En el caso de SJL, a partir de las evidencias de la encuesta, que a continuación se presentan y de los casos conocidos a través de los medios de comunicación, dicha comuna no ha implementado de modo decidido el modelo de integridad pública que le permitiría fortalecer su capacidad operativa en transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana. Esto preocupa porque se trata del distrito más grande y poblado del país y que recientemente ha estado inmersa en denuncias y condenas por corrupción de sus principales funcionarios: alcaldes, gerentes y servidores de confianza.

5.1.4. Análisis e interpretación de la encuesta

Para el presente estudio se aplicó la técnica de la encuesta poblacional con el propósito de recoger de la población del distrito de SJL la percepción y modos de pensar respecto a la corrupción de funcionarios de dicho distrito, en particular la que ocurre en la MDSJL. Cabe indicar que todos los encuestados participaron de modo libre y voluntario y fueron debidamente informados de los alcances del estudio, además que se respetó la reserva de la identidad de los informantes, quienes a su vez dieron la conformidad para que sus respuestas sean publicadas en el marco del presente estudio. La encuesta se aplicó de modo presencial entre los meses de abril y mayo de 20022 y los resultados se detallan a continuación.

Tabla 13: Ficha técnica de la encuesta

Dato	Descripción
Total de encuestados	101
Masculino	57
Femenino	44
Ocupaciones	Disímiles: estudiantes, asesora de negocios, emprendedor, asistente contable, secretaria, administradora, relacionista comunitario, empresario, ninguna, jefe de sistemas, gestor de información, enfermera, comunicador, técnico, albañil, electricista, diseñadora de modas, ama de casa, contador, mototaxista, costurero, abogado, ingeniero eléctrico, soporte técnico, operador de máquinas, pastor de iglesia, Miembro de Asociación de comerciantes del Mercado Canto Rey, Miembro de Asociación de Mototaxistas los Cipreses, Miembro de Asociación de Comerciantes Villa Flores,

	Miembro de Asociación de Mototaxistas los Cipreses, Miembro de Asociación de Mototaxis el Nuevo Rayo de San Juan de Lurigancho, Miembro de Asociación Cultural PAR DIEZ Teatro y Educación.
Edad	Las edades oscilan entre 18 y 73 años. Todos mayores de edad siendo el mayor número de encuestados los de 20, 30 y 40 años
Zonas del distrito donde vive	Canto Rey, Los Cipreses, Zárate, Villa Flores, San Hilarión, Santa Elizabeth, Mariscal Cáceres, Canto Chico, Mangomarca, Las Flores, Huáscar, Cruz de Motupe, Campoy
Tiempo que reside en el distrito	Entre 5 a 40 años de residencia
Cargo que ocupa en la comunidad o distrito	La mayor parte de los encuestados manifestaron que no ocupan cargo o función alguna en la comunidad o distrito, otros pocos señalaron que son miembros de la directiva de la zona de Canto chico y otros miembros de iglesias evangélicas (Misión de vida, adventista y testigo de Jehová)

Elaboración propia

Como se aprecia, las personas encuestadas viven en diversas zonas del distrito de SJL, lo que hace de la encuesta que sea representativa y sus resultados sean válidos y confiables por la diversidad y el número de encuestados.

Las preguntas dicotómicas formuladas guardaron relación con los objetivos de estudio y los resultados fueron los siguientes.

Respecto al objetivo general: **Determinar la manera en que la MDSJL ha implementado políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios en el periodo 2010-2020**, se plantearon las siguientes preguntas:

¿Sabe Ud., si la MDSJL ha implementado políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios?

Opciones	Sí	No
Número de respuesta	12	89

Interpretación de la respuesta: la gran mayoría de encuestados (89) señala que desconoce si la MDSJL ha implementado políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios y 12 mencionaron que sí conocen. Esto resulta preocupante puesto que la información, la

transparencia y la comunicación entre el administrado y el Estado resulta importante y necesario para una gestión pública eficiente.

¿Conoce Ud., el significado de integridad institucional y ética en la labor de los funcionarios?

Opciones	Sí	No
Número de respuesta	59	42

Interpretación de la respuesta: más de la mitad de encuestados (51) señalaron que sí conoce el significado de integridad institucional y ética en la labor de los funcionarios; mientras que 42 encuestados señaló que no conoce. Llama la atención que sea un número importante de personas la que desconozca esta definición que podríamos pensar que es elemental y de sentido común, pero que se observa que no lo es, lo cual obliga a plantear estrategias para que los ciudadanos conozcan de modo básico el significado de integridad institucional y ética en la labor de los funcionarios, pues conociendo sus alcances, comprenderá sus efectos.

¿Cree Ud., que los funcionarios de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho son personas éticas?

Opciones	Sí	No
Número de respuesta	8	93

Interpretación de la respuesta: casi la totalidad de encuestados (93) cree que los funcionarios de la MDSJL son personas éticas; mientras que 8 personas mencionaron que sí creen que son éticos. Esta percepción guarda relación con la pregunta 1 pues hay una idea y sentido generalizado en la población que los funcionarios de la MDSJL no son personas éticas ni confiables, lo cual resulta preocupante porque la desconfianza entre los ciudadanos y los funcionarios contribuye al descrédito hacia el Estado y el sector público.

¿Siente confianza de la labor de los funcionarios de la MDSJL?

Opciones	Sí	No
Número de respuesta	4	97

Interpretación de la respuesta: confirmando la respuesta anterior, en esta ocasión 97 personas mencionaron que no sienten confianza de la labor de los funcionarios de la MDSJL, solo 4 encuestados señalaron que sí tienen confianza en los funcionarios de la comuna. Consideramos que sin confianza,

credibilidad y legitimidad no se puede construir un Estado Constitucional de Derecho. La confianza funda las relaciones humanas, pero además las relaciones institucionales y las relaciones entre las instituciones y las personas que acuden a ella.

Está de acuerdo con la siguiente afirmación: ¿La MDSJL ha implementado políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios en el periodo 2010-2020 de manera ineficiente lo cual se refleja en las reiteradas denuncias y quejas por corrupción de funcionarios?

Opciones	Sí	No
Número de respuesta	65	36

Interpretación de la respuesta: en esta pregunta, fueron 65 las personas que señalaron que la MDSJL ha implementado políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios en el periodo 2010-2020 de manera ineficiente lo cual se refleja en las reiteradas denuncias y quejas por corrupción de funcionarios; mientras que 36 personas señalaron que no. Esta respuesta pareciera ser contradictoria con las anteriores porque no se explica que 18 personas creen que la Municipalidad sí ha implementado políticas públicas de integridad institucional de manera eficiente, cuando antes de manera mayoritaria señalaron que perciben que los funcionarios de la Municipalidad no son confiables. Con las próximas respuestas esta aparente contradicción se irá aclarando.

Respecto al objetivo específico 1: **Verificar el modo en que la sociedad civil organizada del distrito de SJL ha incidido en la lucha contra la corrupción de funcionarios de su municipio**, se plantearon las siguientes preguntas:

¿Forma parte Ud., de algún grupo de la sociedad civil organizada del distrito de SJL?

Opciones	Sí	No
Número de respuesta	10	91

Interpretación de la respuesta: casi la totalidad de los encuestados (91) señalaron que no forman parte de algún grupo de la sociedad civil organizada del distrito de SJL. Esto podría explicar de algún modo el hecho de que estén desinformado de los planes y propuestas de la Municipalidad sobre integridad de los funcionarios. Son todavía pocos (10) las personas que sí participan en algún espacio de la sociedad civil, el cual les permite organizarse, reunirse,

informarse y participar. La participación ciudadana es clave para el fortalecimiento del Estado de Derecho y la legitimidad de las instituciones. En el Distrito de SJL dicha participación es todavía muy precaria.

¿Cree importante participar de algún grupo de la sociedad civil organizada del distrito?

Opciones	Sí	No
Número de respuesta	77	24

Interpretación de la respuesta: esta respuesta llama la atención porque 24 personas encuestadas creen que no es importante participar de algún grupo de la sociedad civil organizada del distrito. Es decir, existen ciudadanos que creen que ejercer el derecho a la participación, organizarse e informarse no resulta importante. Creemos que sin una ciudadanía consciente, convencida e involucrada en lo público no se podrá lograr la consolidación de las instituciones públicas. Por el contrario, 77 personas señalaron que sí creen importante participar de algún grupo de la sociedad civil organizada del distrito; pero como vimos anteriormente, no lo hacen. Es decir, no dan el paso de la teoría a la acción.

¿Cree Ud., que desde la sociedad civil organizada del distrito se puede denunciar los actos de corrupción de funcionarios?

Opciones	Sí	No
Número de respuesta	50	51

Interpretación de la respuesta: casi la mitad de los encuestados (50) creen que desde la sociedad civil organizada del distrito sí se puede denunciar los actos de corrupción de funcionarios. Es decir, en la teoría los encuestados valoran la organización ciudadana como un medio para exigir y denunciar actos de corrupción de funcionarios, aunque no participan de ella. No obstante, lo que llama la atención es que se mantenga un grupo (51) de encuestados que creen que no es posible que desde la sociedad civil organizada del distrito se puede denunciar los actos de corrupción de funcionarios. Ello supone que existen ciudadanos que no confían ni creen en la organización ciudadana y que por eso no participan de ella. Existe un desgano y una indiferencia ciudadana hacia la organización y la participación.

¿Ha recibido Ud., alguna capacitación o información sobre integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios de parte de la Municipalidad?

Opciones	Sí	No
Número de respuesta	10	91

Interpretación de la respuesta: la gran mayoría de encuestados (91) señaló que no ha recibido alguna capacitación o información sobre integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios de parte de la Municipalidad; mientras que 5 dijeron que sí lo habían recibido. Aquí se constata que sigue siendo la mayoría de la población la que no tiene contacto o comunicación con su Municipalidad. Solo 10 personas dijeron que sí habían recibido alguna capacitación o información. Todavía son muy pocas las personas que acceden a alguna información o capacitación que ofrece la Municipalidad. Esta respuesta guarda relación con las anteriores pues como se aprecia, no existe un vínculo sólido, permanente y confiable entre los ciudadanos y el Estado.

¿En términos éticos, considera positiva la labor de los funcionarios de la MDSJL?

Opciones	Sí	No
Número de respuesta	8	93

Interpretación de la respuesta: la gran mayoría de encuestados (93) considera que en términos éticos no es positiva la labor de los funcionarios de la MDSJL. Esta respuesta coincide y resulta coherente con las anteriores en cuanto a que los ciudadanos no tienen confianza en sus autoridades. El recelo y la distancia entre funcionarios y ciudadanos es una constante. Solo 8 personas señalaron que sí consideran positiva la labor de los funcionarios de la MDSJL. De todos modos, cabe señalar que siguen siendo pocas las personas que creen y confían en la labor municipal de los funcionarios.

¿Cree Ud., que algunos funcionarios deben ser cambiados porque no son de confiar?

Opciones	Sí	No
Número de respuesta	94	7

Interpretación de la respuesta: la gran mayoría de encuestados (94) creen que algunos funcionarios sí deben ser cambiados porque no son de confiar. Es decir, la población está de acuerdo en que al mal funcionario no se le debe mantener en cargo alguno pues resulta un factor que contribuye a la desconfianza entre ciudadano y Estado. Solo 7 personas señalaron que no

deben ser cambiados algunos funcionarios a pesar de que no son de confiar. Ello quiere decir que algunas personas sí tolerarían que funcionarios que no sean de confianza no sean cambiados de sus funciones.

Está de acuerdo con la siguiente afirmación: ¿La sociedad civil organizada del distrito de San Juan de Lurigancho ha incidido de manera poco significativa en la lucha contra la corrupción de funcionarios de su municipio ya que esta se encuentra debilitada y desarticulada?

Opciones	Sí	No
Número de respuesta	83	18

Interpretación de la respuesta: la gran mayoría de encuestados (83) señaló que la sociedad civil organizada del distrito de SJL ha incidido de manera poco significativa en la lucha contra la corrupción de funcionarios de su municipio ya que esta se encuentra debilitada y desarticulada. Es decir, la propia población asume que no está organizada ni articulada para defender sus intereses y derechos. Esto si bien resulta positivo que se reconozca no es tan efectivo, puesto que las personas encuestadas han manifestado de modo mayoritario que no tienen mucho interés en participar y organizarse como ciudadanos. Cabe señalar que fueron 18 las personas que señalaron la sociedad civil organizada del distrito de SJL han incidido de manera significativa en la lucha contra la corrupción de funcionarios de su municipio y esta se encuentra fortalecida y articulada. Creemos que hace faltan más datos para establecer la validez de esta afirmación de los encuestados.

Respecto al objetivo específico 2: **Identificar la percepción de los pobladores del distrito de SJL respecto a la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad**, se plantearon las siguientes preguntas:

¿Estaría dispuesto a recibir capacitación sobre integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios?

Opciones	Sí	No
Número de respuesta	83	18

Interpretación de la respuesta: la gran mayoría de los encuestados (83) sí estaría dispuesto a recibir capacitación sobre integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios. Es decir, los encuestados manifiestan interés y preocupación por esta problemática a tal punto de querer conocer más del tema

y ser capacitados en ello; no obstante, fueron 18 las personas que señalaron que no están dispuestos a capacitarse ni conocer estos temas, lo cual resulta preocupante, pues es la misma población que reclama por la falta de ética de las autoridades locales. Consideramos que es un asunto que debe analizarse con mayor profundidad esta aparente contradicción de la población.

¿Estaría dispuesto a participar en áreas de integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios que promueva la Municipalidad?

Opciones	Sí	No
Número de respuesta	68	33

Interpretación de la respuesta: Esta respuesta guarda relación con la anterior pregunta; 68 de los encuestados señalaron que sí estaría dispuestos a participar en áreas de integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios que promueva la Municipalidad. Estos encuestados manifestaron su interés por conocer y participar de modo activo en las áreas de integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios, lo cual resulta positivo y debería ser mejor aprovechado por la Municipalidad. Sin embargo, sigue llamando la atención que 33 encuestados señalaron que no estarían dispuestos a participar en áreas de integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios, lo que, como en la anterior pregunta, resulta preocupante. Creemos que, si la ciudadanía no se convence de la necesidad de vigilar y actuar a favor de la ética y la integridad, este problema seguirá en aumento. La participación ciudadana es vital para contrarrestar los efectos negativos de la corrupción de funcionarios.

¿Sabe cuál es el procedimiento para interponer una denuncia o queja por corrupción de funcionarios?

Opciones	Sí	No
Número de respuesta	15	86

Interpretación de la respuesta: esta pregunta responde inquietudes de anteriores preguntas. Resulta que 86 personas encuestadas señalaron que no saben cuál es el procedimiento para interponer una denuncia o queja por corrupción de funcionarios, esto explica la indiferencia, el descontento y lo lejano que se siente la población de SJL respecto a uno de sus mayores problemas: la corrupción. Este desconocimiento favorece la corrupción, pues si los ciudadanos no saben activar los mecanismos de denuncias, estos hechos seguirán quedando en la impunidad. De otro lado, fueron 15 personas encuestadas que señalaron que sí saben el procedimiento para interponer una

denuncia o queja por corrupción de funcionarios, lo cual es valioso que así sea, aunque aun así resulta un número bastante bajo en proporción al total de los encuestados: 101.

¿Cree que si denuncia a un funcionario de la MDSJL este será debidamente sancionado?

Opciones	Sí	No
Número de respuesta	15	86

Interpretación de la respuesta: 86 personas encuestadas señalaron que no creen que si denuncia a un funcionario de la MDSJL este será debidamente sancionado. Esta respuesta confirma lo anteriormente mencionado. La población siente indiferencia y escepticismo sobre la corrupción pues cree que así denuncie, estos hechos quedarán en la impunidad, lo cual contribuye a mantener la corrupción, porque consideran que es una “causa perdida”. La impunidad es enemiga de la institucionalidad y de la vida democrática de un país, favorece el crimen y el delito, sobre todo, la corrupción que tiende a ser un delito “que no deja huella” y que tiene como cómplices o causantes a personas con poder político y/o económico. De otro lado, 15 encuestados señalaron que sí creen que si denuncia a un funcionario de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho este será debidamente sancionado.

Está Ud., de acuerdo con la siguiente afirmación: ¿Resulta negativa la percepción de los pobladores del distrito de SJL respecto a la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad lo cual incrementa la falta de confianza y legitimidad hacia la comuna?

Opciones	Sí	No
Número de respuesta	79	22

Interpretación de la respuesta: la gran mayoría de encuestados (72) señala que resulta negativa la percepción de los pobladores del distrito de SJL respecto a la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad lo cual incrementa la falta de confianza y legitimidad hacia la comuna. Es decir, los pobladores encuestados no tienen buena percepción de los funcionarios de la comuna y, por el contrario, creen que, si denunciaran actos de corrupción, estos no serían debidamente sancionados. Es muy grave esta percepción y es un desafío que la Municipalidad deberá enfrentar. De otro lado, 22 encuestados señalaron que sí tienen una buena percepción sobre la labor de los funcionarios, en relación a la ética e integridad que aplican y

asumen. Creemos que la percepción positiva podría crecer si la Municipalidad es una institución más transparente, confiable y dé señales y motivos de que actúa cumpliendo la normativa sobre ética e integridad de los funcionarios públicos.

5.1.5. Análisis e interpretación de la casuística y la observación

Respecto al análisis de la casuística, el caso más emblemático ocurrido en el distrito de SJL, es en relación al ex alcalde Carlos Burgos, dos veces alcalde de dicho distrito, entre el 2007 y 2014. Dicho ex funcionario, luego de un largo proceso judicial de tres años fue sentenciado el 2017 por el Poder Judicial a 16 años de prisión efectiva por enriquecimiento ilícito y lavado de activos. Esto quiere decir que el ex alcalde de todos modos se mantendrá en prisión hasta que cumpla con su sentencia.

Además, a Burgos se le embargó dos inmuebles, dos vehículos y 28,000 acciones de la empresa Boga SAC de su propiedad. De acuerdo a la investigación llevada a cabo por el Ministerio Público, se demostró que Burgos tuvo un desbalance patrimonial de más de 8 millones de soles entre 2007 y 2013, periodos en que justamente fue alcalde del distrito en mención, por el partido de Solidaridad Nacional, del otro procesado ex alcalde de Lima, Luis Castañeda Lossio, que también estaba procesado por actos de corrupción. Por estos hechos, Burgos fue condenado por el Primer Juzgado Penal Colegiado de la Sala Penal Nacional (RPP Noticias, 2017).

La situación legal, judicial y mediática de Burgos causó una tremenda indignación de los vecinos del distrito de SJL, quienes en más de una ocasión se movilizaron y protestaron por la cuestionada gestión municipal del ex alcalde. Junto con el ex alcalde también se sentenció a su ex asesora y al ex teniente alcalde. Es decir, Burgo había promovido una red y una organización criminal para cometer sus delitos. Cabe mencionar que aun así el ex alcalde intentó reelegirse, pero el Jurado Nacional de Elecciones tachó su postulación por presentar documentación falsa en su hoja de vida.

Por si lo anterior fuera poco, Burgo presentaba dos requisitorias por el delito de malversación de fondos y enriquecimiento ilícito. Asimismo, se le acusó por del delito de falsedad genérica. En sus antecedentes penales figura que estuvo más de dos años prófugo de la justicia, y acusado además por el delito contra la administración pública, abuso de autoridad y peligro común y tres denuncias por

estafa y defraudación patrimonial. Además, su hijo fue asesinado a tiros cuando salía de una discoteca, mientras que su hermana murió en un accidente de tránsito, al momento de ser capturado, en un hotel del distrito de San Martín de Porres se le encontró en su poder la suma de 23 mil dólares, 15 mil soles, joyas, relojes de oro, tres armas blancas, dos celulares, USB, una camioneta Nissan, Laptop, un automóvil, medicinas, dos DNI falsificados, incluso, Burgos quiso corromper a los policías para que no lo capturen. Burgos permanentemente vivía con tres guardaespaldas, que eran dos profesores que trabajaban en un colegio de su propiedad.

Como se aprecia del caso de Carlos Burgos, se trata de uno de los más grandes casos de corrupción de un ex alcalde, que en más de una ocasión se burlaba de la administración de justicia, de los medios de comunicación e incluso de la propia población, cuando era cuestionado por su accionar sospechoso de corrupción.

De otro lado, cabe señalar que, de acuerdo a la encuesta de Ipsos, en el 2010, para el 47% de ciudadanos la corrupción era uno de los tres principales problemas del país; este porcentaje se elevó a 52% cinco años después. Para todos es sabido que detrás de cada licitación, licencia, trámite burocrático, concesión privada y trabajador público es cada vez más extendida, empoderada y compleja.

Para el 2020, la encuestadora Ipsos por encargo de El Comercio señalaba en una encuesta nacional urbana rural que uno de los principales problemas del país es la corrupción, por encima de la delincuencia, el desempleo, la salud pública, la educación y la pobreza. Cabe agregar que esta tendencia se mantiene desde hace varios años, como se detalla a continuación.

Tabla 14: Principales problemas del país

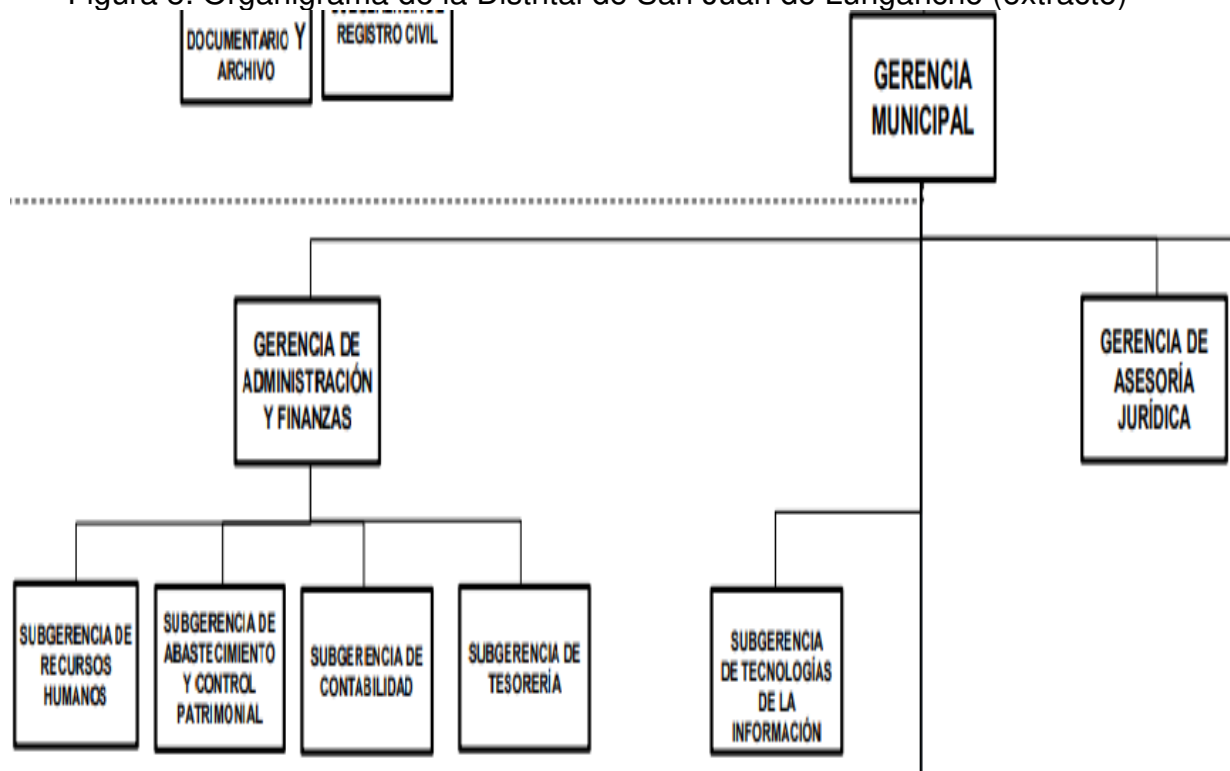
Respuestas (%)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Abr '20**	Jul '20**	Oct '20
Corrupción	36	43	39	47	38	41	43	48	52	47	52	57	49	56	63	61
Delincuencia / falta de seguridad	35	28	38	39	47	44	64	64	63	61	60	55	52	33	41	49
Desempleo / Crisis económica	53	38	41	40	36	29	27	21	23	26	21	25	23	23	35	35
Salud pública / COVID-19	*	*	*	*	*	*	10***	11***	13***	12***	15***	16***	15***	45	43	34
Educación inadecuada	27	23	19	14	14	14	14	22	22	21	19	31	18	18	25	23
Pobreza	39	36	34	32	32	23	20	18	19	19	19	20	16	14	18	20

Fuente: Ipsos – El Comercio (2020).

Como se observa de la encuesta antes mencionada, la población, y la de SJL no es ajena a ella, siente una gran preocupación por los problemas de corrupción que existe en las autoridades. Esto genera a su vez que la población sienta desconfianza, decepción de sus autoridades y no crea en la democracia ni en la política pues perciben que muchas veces, las autoridades no ingresan a la política para servir, sino para servirse de ella.

Otro dato observado fue la conformación estructural y funcional de la MDSJL el cual no cuenta con una oficina, dependencia o instancia propia y específica para promover o fortalecer la integridad y la ética en la labor estatal de sus servidores, Como se aprecia en el siguiente organigrama. Esto resulta preocupante toda vez que permite evidenciar y corroborar que dicha comuna no ha asumido una política institucional para promover prácticas éticas entre sus funcionarios, más aún cuando se trata del mayor distrito en población del país y uno de los más grandes en términos territoriales.

Figura 8: Organigrama de la Distrital de San Juan de Lurigancho (extracto)



Fuente: Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho. Portal web (2021).

También es importante mencionar que el distrito al ser uno de los más poblados del país y de un amplio territorio se encuentra dividido en diferentes zonas que les permite organizarse mejor y atender las demandas más precisas de la población. Estas zonas distritales son las siguientes: Zárate, Villa San Antonio, Los Nogales y Los Jazmines. Cabe indicar que esta división zonal no ha permitido articulación entre los pobladores ya que cada quien solo vela por su respectiva zona. Este dato último se corrobora con lo recogido en la encuesta poblacional.

En suma, el distrito se encuentra en la denominada Lima Este y comprende las siguientes zonas, barrios y distritos colindantes.

Figura 9: Mapa del Distrito de SJL



Fuente: Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho (2021).

5.1.6. Resultado del análisis de la versión de la MDSJL

La MDSJL a través de la subgerencia de Trámite documentario y archivo responde a nuestro pedido de acceso a la información pública. En su respuesta la Municipalidad adjunta la siguiente documentación:

- a) Resolución de alcaldía 827-2021-MDSJL.
- b) Directiva 02-2022-GM-MDSJL. Código de ética, conducta e integridad de dicha comuna aprobado por la Gerencia Municipal con Resolución 04-2022-MDSJL.

De dicha comunicación se aprecia la siguiente:

- 1) El modelo de integridad institucional adoptado por la MDSJL, es el de la conformación del equipo de trabajo permanente de integridad institucional, aprobado por Resolución de alcaldía 827-2021-MDSJL. Dicho equipo está conformado por el Gerente Municipal, Gerente de Planificación, sub gerente de recursos humanos y asesora de alcaldía.
- 2) La implementación de las políticas públicas de integridad que asume la MDSJL, se plasma en la Resolución de Gerencia Municipal 04-2022-GM-MDSJL.
- 3) La Resolución de alcaldía 827-2021, encarga a la Gerencia Municipal de brindar el apoyo técnico, administrativo y logístico para el equipo de trabajo de integridad institucional.

Asimismo, la MDSJL responde otro pedido de información solicitado para el presente estudio. Dicha respuesta se encuentra en la Carta N° 495-2022-CGTDA-MDSJL, de la sub gerencia de trámite y archivo. En dicha respuesta se precisa lo relacionado a las denuncias presentadas contra funcionarios de la comuna. La información obtenida es la siguiente:

- 1) Entre los años 2012, 2015, 2016, 2018, 2019 y 2020 sumaron un total de 15 denuncias.
- 2) Se trata de denuncias que la Procuraduría Pública Municipal ha presentado ante el Ministerio Público por actos de corrupción de funcionarios.
- 3) La sub gerencia no precisa los nombres de los funcionarios denunciados por tratarse de casos en reserva, en condición de trámite y al amparo de la Ley de protección de datos personales, n° 29733.
- 4) A continuación, se precisa el número de casos con sus respectivos años y situación legal.

Tabla 15: Datos de denuncias contra funcionarios públicos de la MDSJL

Año de la denuncia	Número de casos	Situación legal
2012	1	En investigación
2015	2	En investigación
2016	1	En investigación
2018	1	En investigación
2019	4	En investigación
2020	6	En investigación

Total:	15
--------	----

Fuente: Adaptado de carta n° 495-2022-CGTDA-MDSJL.

A partir de ello y luego del análisis respectivo, se concluye que en la MDSJL:

- 1) Si bien cuenta con los instrumentos de gestión básicos para la implementación de la integridad institucional en la Municipalidad, esta aun no resulta efectiva y eficiente, pues no se avizora resultados palpables.
- 2) Si bien la integridad institucional adoptado por la MDSJL sigue en la formalidad los parámetros nacionales e internacionales sobre integridad pública, esta se ha visto reducida a ser meros documentos normativos aprobados sin mayor eficacia.
- 3) Todo indica que el equipo de trabajo permanente de integridad institucional no ha desarrollado acciones, actividades o programas propias de su labor (consignadas en la Resolución de alcaldía 827-2021). Su conformación se ha reducido a un mero cumplimiento y formalidad, sin mayor trascendencia.
- 4) No existen evidencias que la Gerencia Municipal haya brindado el apoyo técnico, administrativo y logístico al equipo de trabajo de integridad institucional, por lo que se advierte una falta de decisión política e institucional al respecto.
- 5) A pesar que la normativa nacional e internacional sobre ética e integridad en la labor estatal son aprobadas desde los años 2010 en adelante recién la MDSJL en el 2021 aprueba un Código de ética, conducta e integridad para sus funcionarios.
- 6) A pesar de denuncias por corrupción contra funcionarios y hasta exalcaldes de la MDSJL datan desde los años 2010 en adelante, recién en el 2021, dicha Municipalidad aprueba el Código de ética, conducta e integridad para sus funcionarios.
- 7) El Código de ética, conducta e integridad para los funcionarios de la MDSJL establece prohibiciones, impedimentos éticos, sanciones y presentación de denuncias, la Municipalidad no nos ha informado si estas se han aplicado de modo concreto. Lo mismo ocurre en el registro de sanciones a funcionarios, no existe información al respecto.
- 8) Tampoco la Secretaría Técnica de procedimientos administrativos disciplinarios de la la MDSJL cuenta con denuncias ni casos específicos en curso.
- 9) La política antisoborno y la lucha contra la corrupción en la MDSJL, aun es un buen deseo, sin mayores resultados concretos y evidentes.

Mientras tanto, la percepción ciudadana sobre la corrupción en la Municipalidad, se mantiene o, en el peor de los casos, sigue en aumento.

- 10) En los últimos años ha ido en aumento las denuncias por corrupción de funcionarios de la MDSJL. Ha sido la propia Procuraduría Pública Municipal la que ha presentado desde el 2012 diversas denuncias ante el Ministerio Público. Cabe indicar que todas las denuncias se encuentran en situación de investigación judicial. Aun no se sabe los de resultados o sanciones.
- 11) Si bien la MDSJL respondió a nuestros dos pedidos de información pública, sus respuestas fueron tardías, de carácter general y sin precisar nombres de los funcionarios denunciados por actos de corrupción.

6. DISCUSIÓN

Hemos creído conveniente plantear la discusión de los resultados a partir de las categorías y sub categorías formuladas a fin de que se precise de mejor forma los datos obtenidos y que estos puedan ser cotejados de modo fáctico. Por lo que la discusión se plantea de la manera siguiente:

Discusión de la categoría 1: Políticas públicas sobre integridad institucional

A nivel normativo, la Constitución Política en el artículo 118, inciso 8, la Ley 27658 Ley marco de modernización de la gestión del Estado y la Ley 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, son las normas que han permitido que, desde el estado, y en particular, desde el Poder Ejecutivo, se promueva una política y una cultura de la prevención de la corrupción y la integridad en la función pública. Se trata de políticas públicas de largo alcance, pues van más allá de los gobiernos de turno y de las coyunturas políticas. Es decir, el Estado asume, con dicha normativa su rol protagónico para propiciar en el país un clima y una vivencia de los valores y la ética. Asimismo, se cuenta con una Política nacional de integridad y lucha contra la corrupción que busca generar procesos de integridad y lucha contra la corrupción de la gestión de la administración pública y del Estado.

Más adelante, con el Decreto Supremo 042-2018-PCM, que establece medidas para fortalecer la integridad pública y la lucha contra la corrupción, se precisan los Principios que orientan la integridad pública, estos son:

- 1) transparencia: a fin de erradicar con la cultura del secretismo que tanto ha dañado la gestión pública desde siempre. Todos los actos públicos, de ahora en adelante deben ser transparentes y conocidos por todos.
- 2) corrección: todos los funcionarios deben actuar de buena fe, con modales y dirigirse de modo correcto cuando atiende al ciudadano.
- 3) probidad: el funcionario debe ser respetado y respetuoso en todo momento.
- 4) respeto: es un valor ineludible de todo funcionario público.
- 5) veracidad: esto supone no mentir, engañar o falsear cuando se brinda información al ciudadano.

- 6) igualdad: la ley establece que todos merecen un trato igualitario, sin privilegios ni discriminación. Esto el funcionario debe cumplirlo a cabalidad.
- 7) objetividad: el funcionario debe mantener la información pública de modo objetivo, preciso y cierto, sin cambiar ni modificar.
- 8) rendición de cuentas: guarda relación con la transparencia y permite que los ciudadanos sepan respecto a los resultados de la gestión pública.
- 9) participación: esto supone que la ciudadanía es protagonista del desarrollo de la gestión de sus autoridades.
- 10) prevención: para que no se cometan actos ilegales, prohibidos o cuestionables.
- 11) neutralidad: el funcionario debe apreciar este valor porque le permite ser una persona confiable y sin conflictos de interés.

Estos principios sustentan el nuevo enfoque de la lucha contra la corrupción, el cual se grafica de la manera siguiente:

Figura 10: El nuevo enfoque de la lucha contra la corrupción



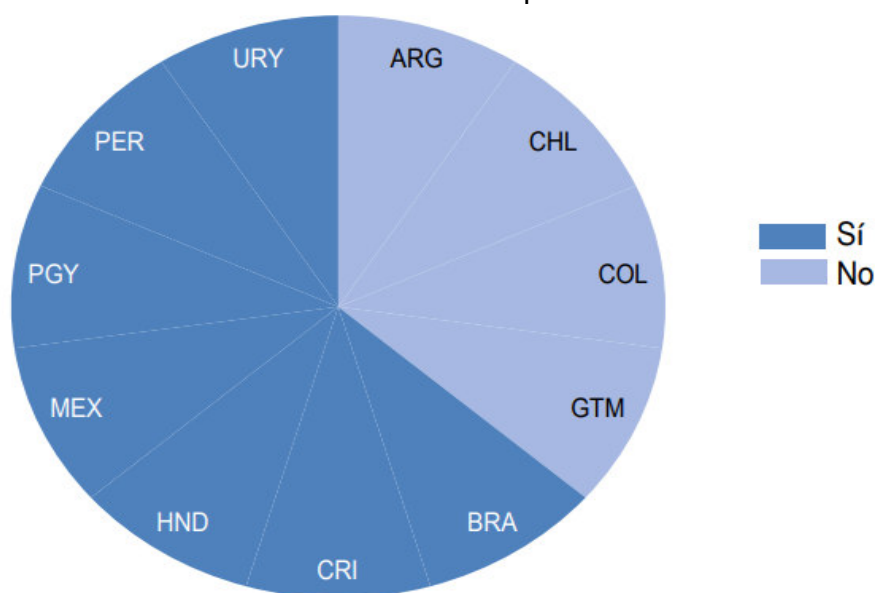
Fuente: Secretaría de Integridad Pública, 2022.

La figura anterior se explica en el sentido de que décadas atrás se combatía la corrupción de modo reactivo, solo se sancionaba y se limitaba a entender el fenómeno desde un lado punitivo, lo cual limitaba también la comprensión de tan complejo fenómeno. Con el nuevo paradigma se busca un cambio estructural y un cambio cultural, el cual apunte a una estrategia para la prevención en la que se identifiquen riesgos, se apliquen estándares de cumplimiento y se promueva el desempeño ético de los funcionarios. Este nuevo enfoque se hizo patente desde el 2017 con la Política nacional de integridad y lucha contra la corrupción.

Sin embargo, si bien existe esta importante y necesaria normativa y un nuevo enfoque del tratamiento de la problemática, el asunto sigue siendo en su aplicación y su puesta en práctica por parte de los funcionarios y de la población en general, y en particular en MDSJL, como se aprecia de los datos obtenidos de la encuesta poblacional y de la entrevista a los expertos y de la información recabada de la propia Municipalidad.

Asimismo, hay que señalar que la aprobación e implementación de Políticas públicas sobre integridad institucional no es un asunto solamente del Perú, sino que se trata de políticas públicas con alcance internacional, como se aprecia a continuación.

Figura 11: Países que cuenta con Oficinas o instancias de integridad en la función pública

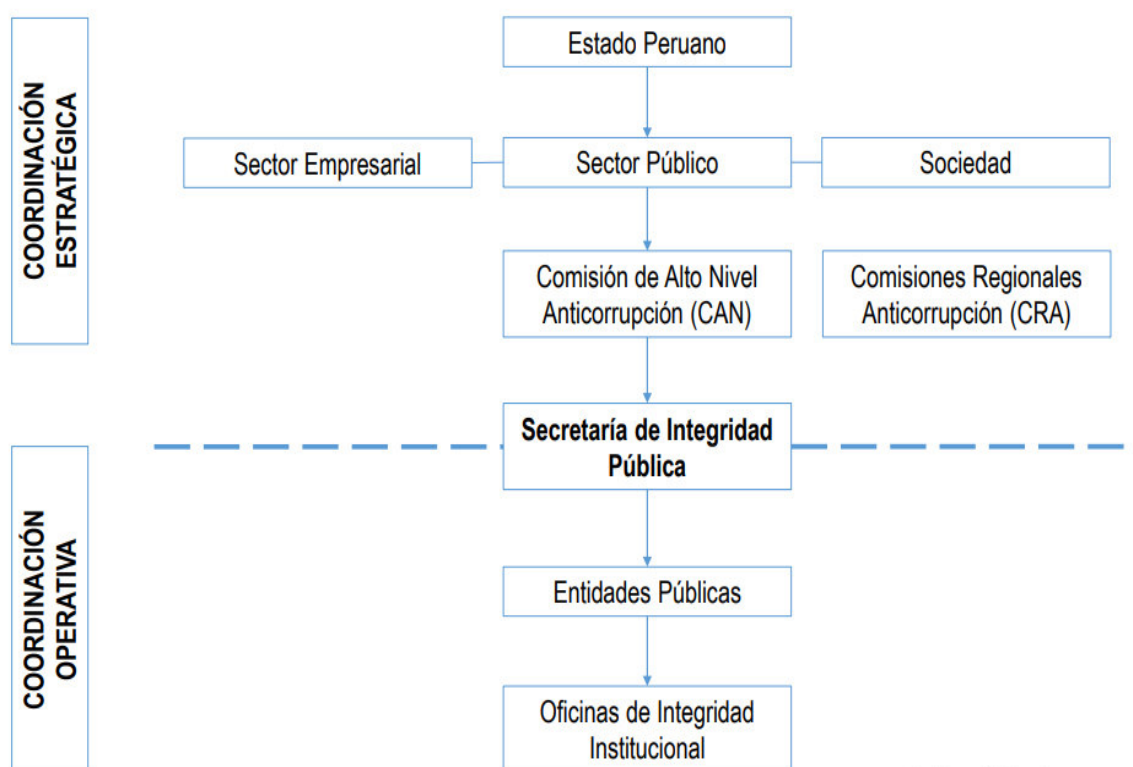


Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2019).

Como se aprecia de la figura anterior países como Uruguay, Perú, Paraguay, México, Honduras, Costa Rica, Brasil ya cuentan con Oficinas de Integridad Públicas. Chile está en proceso de implementar el suyo. Los demás países aun no cuentan o en ciertos casos forman parte de otros sistemas de control ya existente.

Para el caso peruano, se está procurando generar un sistema de integridad a nivel nacional, como se se detalla en la siguiente figura.

Figura 12: Componentes del Sistema de Integridad en el Perú



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2019).

Como se observa, este en Sistema en proceso de implementar en el país cuenta con una coordinación estratégica conformada por el sector estatal, empresarial y la sociedad; y con una coordinación operativa conformada por las entidades públicas y las Oficinas de Integridad Institucional, entre ambas es la Secretaría de Integridad Pública la instancia que articula, coordina y genera espacios de diálogo y cooperación entre ambas instancias.

Discusión de la Subcategoría: Sociedad civil organizada

El Decreto Supremo 092-2017-PCM, que aprueba la Política nacional de integridad y lucha contra la corrupción es una normativa que permite y faculta a la población y a la sociedad civil organizada a que realice vigilancia ciudadana y se comprometa desde su accionar ciudadano a prevenir y erradicar la corrupción. Creemos que se trata de una norma valiosa que fortalece el accionar de la sociedad civil organizada: ONG, juntas vecinales, asociaciones, colectivos, etc., para que ellos se sientan parte, ya no del problema sino de la solución. Esta norma busca acabar con la pasividad de la población y hacerlas partícipes del problema de la corrupción, ya que esta nos afecta a todos, sobre todo, a los más pobres.

Asimismo, consideramos que será necesario que la MDSJL aplique de modo decidido la normativa que la propia Municipalidad ha aprobado, como la normativa nacional e internacional, a fin de que la población y la sociedad civil organizada participe de modo activo en la gestión pública, por este este no solo un derecho sino una obligación como ciudadano. Los entrevistados Mundaca y Munive también han insistido en ello.

Discusión de la categoría 2: Políticas públicas sobre ética en la labor de los funcionarios

Las políticas públicas sobre ética en la labor de los funcionarios que busca implementar la Secretaría de Integridad Pública asumen las siguientes líneas de acción:

- a) Cumplimiento de compromisos internacionales.
- b) Consolidación de la función de integridad en el Estado.
- c) Desarrollo normativo y herramientas interoperables.
- d) Desarrollo de capacidades y actividades de difusión.
- e) Opinión técnica, elaboración de informes y acciones de debida diligencia.
- f) Fortalecimiento de espacios de articulación estratégica (Secretaría de Integridad Pública, 2022).

Consideramos que, si bien estas líneas de acción resultan válidas para afrontar el problema sistemático de la corrupción de funcionarios, la realidad evidencia que aún estamos lejos de alcanzar dichas metas.

Respecto a las políticas públicas sobre ética en la labor de los funcionarios de la MDSJL, a partir de la encuesta poblacional se aprecia que la población no está informada sobre la labor que hace la Municipalidad en cuanto a la ética e integridad, no evidencia el desarrollo de políticas públicas al respecto, y eso, creemos, es una obligación de la Municipalidad, pero es también deber de los ciudadanos informarse a través de diferentes medios físicos o digitales.

En ese sentido, creemos que la Municipalidad debería mejorar sus estrategias comunicacionales hacia la población y transparentar todas sus acciones de tal modo que vaya ganando en confianza y credibilidad. Esto lo decimos, también porque en el portal web de la Municipalidad no se aprecia información al respecto.

De otro lado, creemos que la MDSJL deberá fortalecer sus estrategias institucionales para abordar la problemática de la corrupción, entre otras, las siguientes:

- a) Fortalecer decididamente la labor del equipo de trabajo permanente de integridad institucional a fin de que cuente con un plan de trabajo sobre la ética e integridad de los funcionarios, tanto desde lo teórico como desde lo práctico. A la fecha, la Municipalidad si bien cuenta con este equipo de trabajo, este no resulta especializado en ello, a pesar de que a nivel nacional se ha dictado normativa específica sobre ello, entre otras, el D.S. 092-2017-PCM, que aprueba la Política Nacional de Integridad y lucha contra la corrupción. Además, el Estado peruano ha suscrito Tratados y Acuerdos Internacionales para que los Estados promuevan la integridad de los funcionarios y la transparencia de la gestión pública. La MDSJL, a pesar de que ha tenido autoridades inmersas y hasta condenadas por corrupción no ha asumido una decisión institucional al respecto.
- b) La MDSJL, a pesar que cuenta con un área de Tecnologías de la Información y Comunicación, esta no ha desarrollado planes para acercar y transparentar la información que la ciudadanía solicita. El portal web de la Municipalidad es poco amigable para realizar consultas y no publica la información al detalle, cuando esto es una obligación de la entidad.
- c) Creemos que el Gobierno Nacional, debe contribuir a que los gobiernos locales adquieran mayores capacidades y fortalezcan sus estrategias para luchar contra la corrupción. Todo el Estado debe

asumir que la corrupción es un escollo que no permite el desarrollo del país y que debilita la institucionalidad y la democracia. Es decir, políticas públicas van de la mano con institucionalidad, democracia y ética e integridad.

Discusión de la Subcategoría 1: Funcionarios públicos

Los encuestados señalan que no observan de los funcionarios de la Municipalidad una cultura y una práctica de transparencia, objetividad, rendición de cuentas y neutralidad. Estos principios de la ética pública siguen siendo ajenos a la labor municipal y sin duda, pone en desventaja al funcionario que sí se esfuerza por ser ético y comprometido con su labor. Mal haríamos en generalizar o creer que todos los funcionarios de la MDSJL no son ético o confiables. Lamentablemente, cuando ocurren actos de corrupción, todos terminan perjudicados, directa o indirectamente.

También se aprecia que la MDSJL no ha desarrollado planes y programas de capacitación al personal sobre ética e integridad en la labor estatal. Creemos que la Municipalidad, a través del equipo de trabajo permanente de integridad institucional debe promover este tipo de actividades al interior de la comuna, pero además hacia afuera de ella, es decir, hacer partícipe a la población de esa problemática para que junto encuentren soluciones. De ahí la importancia de generar y aprobar políticas públicas que lo permitan e impulsen.

Asimismo, se ha contado con el Informe de gestión de la Secretaría de Integridad Pública (2022) el cual da cuenta de información relevante que se precisa a continuación.

- a) En términos generales, el Perú está cumpliendo con los compromisos legales internacionales para combatir la corrupción pública y promover la integridad en los funcionarios.
- b) Se va consolidando progresivamente una cultura de la integridad en la función pública, por ello, como señalaba Munive aún es prematuro aseverar que la lucha contra la corrupción es ineficiente.
- c) El Estado peruano está desarrollando herramientas y normas interoperables, ello facilitará el trabajo de las oficinas de integridad.
- d) Se está desarrollando capacidades y actividades de difusión de la norma sobre integridad y lucha contra la corrupción.

- e) Se está generando el fortalecimiento de espacios de articulación estratégica.

No obstante, lo señalado, desde este estudio nos preocupa que esto no ocurra en la MDSJL. A pesar de haber solicitado información a la Municipalidad, esta solo ha cumplido con remitirnos la normativa aprobada, pero sin evidenciar resultados concretos. En ese sentido, creemos que en dicho distrito la consolidación de la integridad en la labor estatal es una quimera.

Discusión de la Subcategoría 2: Percepción de los pobladores

A partir de la encuesta aplicada a 101 pobladores del distrito de SJL, se pueden obtener y apreciar varias cuestiones que merecen ser más debatidos y analizados.

- a) La gran mayoría de los encuestados no tienen buena percepción de los funcionarios de la MDSJL, creen, por lo general, que no son personas de fiar, los consideran corruptos y lo que es peor, creen que, si denuncian actos de corrupción, estos no serán sancionados como corresponde. Esto debería ser un asunto que la Municipalidad debe reflexionar y actuar puesto que la credibilidad y confianza de las instituciones contribuye a la legitimidad de estas. Si la Municipalidad no posee legitimidad, pues la población no se sentirá comprometida con aportar en la solución de los problemas, lo cual agravará y ahondará más el problema existente. En ese sentido, creemos que la Municipalidad debería ser más proactiva para enfrentar este enorme reto institucional de cara a mejorar la percepción que se tenga de ella.
- b) La mayoría de los encuestados se queja y, seguramente con razón, de la falta de transparencia y de los actos de corrupción que se suscitan en la Municipalidad; sin embargo, no están dispuestos a participar o capacitarse en estos temas. Esto resulta contradictorio puesto que la población no puede solo quejarse o estar indiferente ante el problema, sino que debe también actuar, vigilar, informarse y capacitarse para que esté en mejores condiciones cuando corresponda denunciar hechos de corrupción. Gran parte de la solución de la corrupción es que la ciudadanía participe y se comprometa de modo activo y propositivo, no solo tiene que esperar a que la autoridad funcione o actúe, sino que le corresponderá a la ciudadanía ejercer plenamente

sus deberes y derechos. Solo así se asegurará que el problema de la corrupción sea enfrentado de modo sostenible en el tiempo.

- c) También llama la atención que los encuestados, en su mayoría, sientan que así se organicen y promuevan acciones conjuntas con otros pobladores, el problema de la corrupción no cesará. Esto nos debe hacer reflexionar porque si la ciudadanía no se informa, se moviliza y se organiza pues su actuar tendrá poco impacto a nivel social y político. La ciudadanía debe entender que la organización y la participación común es positiva y fortalece el ejercicio ciudadano. Lamentablemente, en el distrito de San Juan de Lurigancho poco se promueven los espacios para la sociedad civil organizada. En ese sentido, esto también es un reto que las ONG y las organizaciones sociales de base del distrito deberá enfrentar para que su presencia sea de mayor relevancia, sobre todo, contra la corrupción que es un flagelo generalizado y estructurado que hace creer a las personas que nunca va a cambiar ni mejorar.
- d) Creemos que la Municipalidad debe aprovechar mejor e intervenir de modo más estratégico con la población que sí quiere capacitarse, que sí está dispuesta a participar, que sí le interesa organizarse y que sí está dispuesto a denunciar hechos de corrupción. La MDSJL a través del equipo de trabajo permanente de integridad institucional, debe saber que la ciudadanía es una aliada en su funcionamiento y la mejor forma de llegar a la población es siendo transparente, cercano y confiable. Ello supone decisión política e institucional que podría realizarse a través del equipo de trabajo permanente de integridad institucional, la que debe generar mayor interés y promover la participación ciudadana no solo para asuntos recreativos y deportivos, sino también para asuntos relacionados a la ética e integridad. Una Municipalidad cuyos funcionarios son éticos y transparentes beneficia a todos: pobladores y a la propia Municipalidad.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

PRIMERA

La MDSJL si bien cuenta con políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios estas no han sido implementadas de manera decidida lo cual se refleja en las reiteradas quejas y percepción negativa de la población por supuestos casos de corrupción de funcionarios, poca transparencia y acceso a la información pública de dicha comuna. Asimismo, el equipo de trabajo permanente de la integridad de la Municipalidad no evidencia resultados concretos de su labor.

SEGUNDA

La sociedad civil organizada del distrito de SJL ha incidido de manera poco significativa en la lucha contra la corrupción de funcionarios de su municipio ya que esta se encuentra debilitada y desarticulada. Aun así, es una población atenta al desarrollo y la gestión municipal, pero que no ha encontrado canales adecuados de comunicación y diálogo con su comuna.

TERCERA

Resulta negativa la percepción de los pobladores del distrito de SJL respecto a la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad lo cual incrementa la falta de confianza y legitimidad hacia la comuna. A ello se añade que la población no tiene una participación e involucramiento más notorio en la gestión pública, sea por desconocimiento, apatía o poco compromiso ciudadano.

CUARTA

Si bien se cuenta con una importante normativa nacional e internacional para la lucha contra la corrupción y la promoción de la integridad pública desde el año 2010 en adelante, recién la MDSJL las aprueba a nivel interno el 2021, a pesar de existir denuncias por corrupción de funcionarios desde hace muchos años, lo cual ratifica el hecho de una falta de decisión institucional y política de parte de la Municipalidad.

RECOMENDACIONES

PRIMERA

La MDSJL a través del equipo de trabajo permanente de integridad, deberá implementar una política pública para promover la integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios de manera decidida. Ello implica aprobar un plan de trabajo, designar al Oficial de integridad y asignarle los recursos operativos y logísticos necesarios para su labor. Esto permitirá disminuir las denuncias y quejas de la población por supuestos casos de corrupción de funcionarios, fortalecer la transparencia y el acceso a la información pública.

SEGUNDA

La sociedad civil organizada del distrito de SJL debe fortalecer su capacidad operativa, organizativa y articuladora a fin de incidir de manera activa y significativa en la lucha contra la corrupción de funcionarios de su municipio. La participación de la población resulta no solo estratégica sino además obligatoria por ley, a fin de asegurar los espacios y canales adecuados de comunicación entre la comuna y la población.

TERCERA

A fin de revertir la percepción negativa de los pobladores del distrito de SJL respecto a la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad, la comuna a través del equipo de trabajo permanente de integridad, deberá fomentar la participación, compromiso ciudadano e involucramiento de la población en la gestión pública. No hay política pública sostenible si esta no se respalda en la participación ciudadana. Por lo tanto, este debe ser un componente clave en la implementación de la política pública de integridad.

CUARTA

La MDSJL debe designar formalmente al Oficial de integridad para que este a su vez con el equipo de trabajo permanente realice las acciones y funciones establecidas en la normativa local, nacional e internacional para la lucha contra la corrupción y la promoción de la integridad pública. Esta oficina debe contar con un plan de trabajo por resultados para medir la eficacia y eficiencia de su labor y la de los demás funcionarios. Ellos deberán recordar que un Estado Constitucional de Derecho se basa en la

legitimidad y credibilidad de las entidades públicas y la integridad y ética de sus funcionarios resulta fundamental.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bernal, C. (2010). *Metodología de la Investigación para administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. (3° ed.). Bogotá: Pearson Educación.
- Benites, C. (2021). La implementación de un Sistema de gestión de cumplimiento en los procedimientos de contratación pública de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho y la reducción de situaciones adversas. Lima: Universidad de San Martín de Porres.
- Chambers, C. (1999). 21st Century Dictionary (1999). Edinburgh.
- Contraloría de la República (2021). Incidencia de la corrupción y la conducta funcional en el Perú 2020. Lima.
- Comisión Presidencial de Integridad (2016). Informe de la Comisión Presidencial de Integridad. Resolución Suprema N° 258-2016-PCM Resolución Suprema N° 264-2016-PCM. Lima.
- Código de Integridad Pública y Buen Gobierno.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003). Organización de Naciones Unidas.
- Cortina, A. (1999). Universalizar la aristocracia. Por una ética de las profesiones, en *Actas del 2º Congreso Nacional de Bioética Fundamental y Clínica*, Madrid.
- Cortina, A. (2003). La ética de la sociedad civil. En: Peña Echevarría, Francisco Javier (coord.), *Ética para la sociedad civil*. Universidad de Valladolid, Valladolid.
- Cox, D. (2017). Integrity. The Stanford Encyclopedia of Philosophy. Edward N. Zalta, editor.
- Dávila, M., y Soto, X. (2011). ¿De qué se habla cuándo se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario. Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública ISSN 0717-6759 N°17.
- Defensoría del Pueblo (2019). Reporte N° 4 de la Corrupción en el Perú, Avances y Retos en la Implementación del Modelo de Integridad en el Poder Ejecutivo. Perú.
- Directiva N° 001-2021-PCM/SIP “Lineamientos para presentar el Reporte de Cumplimiento sobre Neutralidad Electoral conforme al Decreto Supremo N° 199-2020-PCM”; que, como anexo, forma parte integrante de la presente resolución.
- Directiva N° 002-2021-PCM/SIP “Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del sector público” aprobado con

Resolución de Secretaría de Integridad Pública N° 002-2021-PCM/SIP.

Decreto Legislativo 1327, que establece medidas de protección para el enunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe.

De Zan, J. (2004). *La ética, los derechos y la justicia*. Uruguay: Fundación Konrad Adenauer.

El Comercio (2019). Carlos Burgos: Decomisan inmuebles de exalcalde de San Juan de Lurigancho. Recuperado de <https://elcomercio.pe/lima/judiciales/carlos-burgos-decomisan-inmuebles-de-exalcalde-de-san-juan-de-lurigancho-nndc-noticia/>

Función Pública (2017). Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Colombia. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg>

Gómez, M. (2011). *Participación y corrupción en la Administración Pública*. Lima. Editorial Rodhas.

Guéhenno, J. (1995). *El fin de la democracia. La crisis política y las nuevas reglas de juego*, Barcelona.

Gutiérrez, A. (2021). Análisis de la integridad pública en los ministerios del Poder Ejecutivo. Trabajo de Investigación presentado para optar al Grado Académico de Magister en Gestión Pública. Lima: Universidad del Pacífico.

Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (4° ed.). México: McGraw-Hill.

Hernández, J. (2013). Sociedad civil organizada y democracia en México. *Revista Gestión y Política Pública*. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792013000100007

Hurtado, O. (1998). *Corrupción, un problema nacional*, Palabras pronunciadas en la inauguración del *seminario Reflexiones, experiencias y estrategias en torno a la corrupción*, Quito.

Ipsos (2010). *Percepción sobre la corrupción*. Lima.

Ipsos – El Comercio (2020). Informe de resultados. estudio de opinión. Lima. Recuperado de https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-10/problemas_del_pais_octubre_2020_-_encuesta_de_opinion_el_comercio-ipsos.pdf

Ley 27658, Ley marco de Modernización de la Gestión del Estado.

Ley de transparencia y acceso a la información pública.

Ley de Participación y Control Ciudadano (Ley 26300 y modificatorias).

- Ley N° 273778, Ley de Colaboración Eficaz.
- Malem, J. (2002). *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona – España. Editorial Gedisa.
- Martínez, E. (2018). El desarrollo del combate a la corrupción y la agencia anticorrupción en México. Tesis para obtener el grado de Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas. Universidad de San Luis de Potosí.
- Ministerio Federal del Interior de Alemania (2017). Normas de integridad. Recuperado de https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/2014/rules-onintegrity.pdf?__blob=publicationFile.
- Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho (2022). Portal web. Recuperado de https://web.munisjl.gob.pe/web/data_files/organigrama-2017.pdf
- Municipalidad de San Borja (2022). Portal web.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2019). Las Oficinas de Integridad Institucional en el Perú. Hacia la implementación de un sistema de integridad. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/ethics/oficinas-integridad-institucional-Peru.pdf>
- Organización de Estados Americanos (1999). Directrices para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA. Washington.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2019). Integridad y ética: Introducción y Marco conceptual. Serie de módulos universitarios. Viena.
- Portal web Pata amarilla (2021). Recuperado de <https://www.patamarilla.com/2021/09/el-golpe-de-la-corrupcion-en-las-regiones-y-municipalidades/>
- Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. 2018-2021.
- Plan Nacional de lucha contra la corrupción. Perú.
- Portal web SanJuandeLurigancho.com (2019). Recuperado de <https://www.sanjuandelurigancho.com/noticias/actualidad/san-juan-de-lurigancho-corrupcion-y-botin-electoral/>
- Portocarrero, F. (2005). *El Pacto Infame: Estudios sobre la corrupción en el Perú*. Editor: Felipe Portocarrero.
- Proetica, capítulo peruano de Transparencia Internacional (2021). Encuesta nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú. Lima. Recuperado de <https://www.proetica.org.pe/>

- Proetica, capítulo peruano de Transparencia Internacional (2022). Portal web.
- Proetica, capítulo peruano de Transparencia Internacional (2019). XI Encuesta nacional de percepciones de la corrupción en el Perú <https://www.proetica.org.pe/contenido/xi-encuesta-nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupcion-en-el-peru-2019/>
- Programa de Lucha Nacional Anticorrupción. Resolución Suprema N° 160-2001-JUS.
- Quiroz, A. (2014). La historia de la corrupción en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Rosales, M. (2015). Estructura de los mecanismos de corrupción en los procesos de adquisición de bienes en EDITORA PERÚ entre los años 2007 al 2010. Tesis para optar el Grado de Magíster en Ciencia Política con mención en Gerencia Pública. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- RPP Noticias (2017). Poder Judicial sentenció a 16 años de prisión al ex alcalde Carlos Burgos. Recuperado de <https://rpp.pe/politica/actualidad/poder-judicial-sentencio-a-16-anos-de-prision-al-ex-alcalde-carlos-burgos-noticia-1038549>
- Secretaría de Integridad Pública (2022). Informe de gestión de la Secretaría de Integridad Pública, febrero 2021 — junio 2022. Lima.
- Silva, D. (2017). Análisis del proceso de formulación participativa de la política pública de transparencia, integridad y no tolerancia con la corrupción en Bogotá. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Spacio Libre (2021). Marcha en contra de la corrupción en San Juan de Lurigancho. Recuperado de <https://www.spaciolibre.pe/marcha-en-contra-de-la-corrupcion-en-san-juan-de-lurigancho/>
- Texto Único Ordenado de la Ley N° 26850.
- Thompson, D. (1999). *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*, Barcelona.
- Transparencia Internacional. Portal web (2022).
- Valdez, I. (2016). Elaboración del índice de percepción de corrupción - Perú 2013. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. EAP. de Estadística. Lima.
- Velazco, N. (2017). Preguntas claves para hacer una tesis. Lima: CIPEDHE.
- Zampani, R. (2003). La sociedad civil organizada: revisando conceptos para su comprensión. Costa Rica. Recuperado de <http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/robertozampani.pdf>

- Zerbini, R. (2014). El rol de la sociedad civil organizada para el fortalecimiento de la protección de los derechos humanos en el siglo XXI: un enfoque especial sobre los DESC. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25561.pdf>
- Zúñiga, Y. (2004). Ética y corrupción en la administración de justicia. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

9. ANEXOS

Anexo 1: MATRIZ DE CONSISTENCIA PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

TÍTULO	
Políticas públicas sobre integridad institucional y ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho. 2010-2020	
PROBLEMAS	
Problema General	¿De qué manera la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho ha implementado políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios en el periodo 2010-2020?
Problema Específico 1	¿Cómo la sociedad civil organizada del distrito de San Juan de Lurigancho ha incidido en la lucha contra la corrupción de funcionarios de su municipio?
Problema Específico 2	¿Cuál es la percepción de los pobladores del distrito de San Juan de Lurigancho respecto a la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad?
OBJETIVOS	
Objetivo General	Determinar la manera en que la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho ha implementado políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios en el periodo 2010-2020
Objetivo Específico 1	Verificar el modo en que la sociedad civil organizada del distrito de San Juan de Lurigancho ha incidido en la lucha contra la corrupción de funcionarios de su municipio
Objetivo Específico 2	Identificar la percepción de los pobladores del distrito de San Juan de Lurigancho respecto a la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad
HIPÓTESIS	
Hipótesis General	La Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho ha

	implementado políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios en el periodo 2010-2020 de manera ineficiente lo cual se refleja en las reiteradas denuncias y quejas por corrupción de funcionarios
Hipótesis Específica 1	La sociedad civil organizada del distrito de San Juan de Lurigancho ha incidido de manera poco significativa en la lucha contra la corrupción de funcionarios de su municipio ya que esta se encuentra debilitada y desarticulada
Hipótesis Específica 2	Resulta negativa la percepción de los pobladores del distrito de San Juan de Lurigancho respecto a la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad lo cual incrementa la falta de confianza y legitimidad hacia la comuna
Categorización	Categoría 1: Políticas públicas sobre integridad institucional. Subcategoría 1: Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho. Subcategoría 2: Sociedad civil organizada. Categoría 2: Políticas públicas sobre ética en la labor de los funcionarios. Subcategoría 1: Funcionarios públicos. Subcategoría 2: Percepción de los pobladores.
MÉTODO	
Diseño de investigación	Enfoque: Cualitativo Diseño: Teoría Fundamentada Tipo de investigación: Básica Nivel de la investigación: Descriptivo
Método de muestreo	Población: Funcionarios de la Municipalidad de San Juan de Lurigancho, población del distrito, expertos, Sociedad civil organizada. Muestra: 3 funcionarios de la Municipalidad, 4 expertos

	en Políticas públicas sobre integridad institucional y ética en la labor de los funcionarios, 30 pobladores del distrito, 5 líderes de la sociedad civil organizada.
Plan de análisis y trayectoria metodológica	Técnica e instrumento de recolección de datos Técnica: Entrevista, encuesta y análisis de documentos Instrumento: Guía de entrevista y encuestas, y guía de análisis documental
Análisis cualitativo de datos	Análisis sistemático, analítico, comparativo.

Anexo 2: Guía de entrevista

Dirigido a funcionarios de la Municipalidad de San Juan de Lurigancho

TÍTULO: Políticas públicas sobre integridad institucional y ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho. 2010-2020

Entrevistado:.....

Cargo / grado académico.....

Institución donde labora:

OBJETIVO GENERAL

Determinar la manera en que la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho ha implementado políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios en el periodo 2010-2020

¿Con qué políticas públicas cuenta la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho sobre integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

¿De qué manera en que la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho ha implementado políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios en el periodo 2010-2020?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

¿De qué forma se evalúa la integridad y la ética en la labor de sus funcionarios?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Hay quienes sostienen que la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho ha implementado políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios en el periodo 2010-2020 de manera ineficiente lo cual se refleja en las reiteradas denuncias y quejas por corrupción de funcionarios ¿cuál es su posición al respecto?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Verificar el modo en que la sociedad civil organizada del distrito de San Juan de Lurigancho ha incidido en la lucha contra la corrupción de funcionarios de su municipio

¿De qué manera la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho desarrolla acciones conjuntas con la sociedad civil organizada del distrito para la lucha contra la corrupción de funcionarios?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

¿De qué modo la sociedad civil organizada del distrito de San Juan de Lurigancho ha incidido en la lucha contra la corrupción de funcionarios de su municipio?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Hay quienes señalan que la sociedad civil organizada del distrito de San Juan de Lurigancho ha incidido de manera poco significativa en la lucha contra la corrupción de funcionarios de su municipio ya que esta se encuentra debilitada y desarticulada ¿cuál es su posición al respecto?

.....
.....
.....
.....

OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Identificar la percepción de los pobladores del distrito de San Juan de Lurigancho respecto a la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad

¿Cuál cree Ud., que es la percepción de los pobladores del distrito de San Juan de Lurigancho respecto a la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad?

.....
.....
.....
.....
.....

¿De qué manera la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho recibe y tramita las quejas y denuncias de corrupción de funcionarios que realiza la población?

.....
.....
.....
.....
.....

¿La Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho ha implementado un mecanismo u oficina encargada de prevenir la corrupción de funcionarios y promover la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios? Explique su respuesta.

.....
.....
.....
.....
.....

Hay quienes señalan que resulta negativa la percepción de los pobladores del distrito de San Juan de Lurigancho respecto a la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad lo cual incrementa la falta de confianza y legitimidad hacia la comuna ¿cuál es su posición al respecto?

.....

.....

.....

.....

.....

¿Qué recomendaría para que la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho prevenga la corrupción de funcionarios y promover la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de modo más efectivo?

.....

.....

.....

.....

.....

¿Algo más que dese agregar / comentarios / sugerencias?

.....

.....

.....

.....

.....

Consentimiento informado

Declaro que luego de haber leído y respondido las preguntas, autorizo y doy consentimiento para que la información sea utilizado para los fines del presente estudio. Lo que firmo en señal de conformidad.

Lima, octubre de 2021.

SELLO del entrevistado	FIRMA /DNI del entrevistado

Anexo 3: Guía de entrevista. Dirigido a expertos en Ciencias Políticas / integridad institucional y ética en la labor de los funcionarios

TÍTULO: Políticas públicas sobre integridad institucional y ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho. 2010-2020

Entrevistado:.....

Cargo / grado académico.....

Institución donde labora:

OBJETIVO GENERAL

Determinar la manera en que la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho ha implementado políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios en el periodo 2010-2020

¿Por qué es importante que los Municipios implementen políticas públicas sobre integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

¿De qué manera las municipalidades distritales pueden implementar políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

¿De qué forma se debe evaluar la integridad y la ética en la labor de sus funcionarios de una Municipalidad?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Hay quienes sostienen que las Municipalidades de Lima han implementado políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios de manera ineficiente lo cual se refleja en las reiteradas denuncias y quejas por corrupción de funcionarios ¿cuál es su posición al respecto?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

OBJETIVO ESPECÍFICO 1

Verificar el modo en que la sociedad civil organizada del distrito de San Juan de Lurigancho ha incidido en la lucha contra la corrupción de funcionarios de su municipio

¿De qué manera las municipalidades distritales deben desarrollar acciones conjuntas con la sociedad civil organizada del distrito para la lucha contra la corrupción de funcionarios?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

¿De qué modo la sociedad civil organizada debe incidir en la lucha contra la corrupción de funcionarios de su municipio?

.....

.....

.....

.....

.....
.....
.....
.....

Hay quienes señalan que la sociedad civil organizada de Lima ha incidido de manera poco significativa en la lucha contra la corrupción de funcionarios de su municipio ya que esta se encuentra debilitada y desarticulada ¿cuál es su posición al respecto?

.....
.....
.....
.....
.....

OBJETIVO ESPECÍFICO 2

Identificar la percepción de los pobladores del distrito de San Juan de Lurigancho respecto a la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad

¿Cuál cree Ud., que es la percepción de los pobladores respecto a la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de las Municipalidades?

.....
.....
.....
.....
.....

¿De qué manera la Municipalidades Distritales deben recibir y tramitar las quejas y denuncias de corrupción de funcionarios que realiza la población?

.....
.....
.....
.....
.....

¿De qué manera las Municipalidades Distritales deben implementar mecanismos u oficinas encargadas de prevenir la corrupción de funcionarios y promover la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios?

.....
.....
.....
.....
.....

Hay quienes señalan que resulta negativa la percepción de los pobladores respecto a la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de las Municipalidades lo cual incrementa la falta de confianza y legitimidad hacia la comuna ¿cuál es su posición al respecto?

.....
.....
.....
.....
.....

¿Qué recomendaría para que las Municipalidades Distritales prevengan la corrupción de funcionarios y promuevan la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de modo más efectivo?

.....
.....
.....
.....
.....

¿Algo más que dese agregar / comentarios / sugerencias?

.....
.....
.....
.....
.....

Consentimiento informado

Declaro que luego de haber leído y respondido las preguntas, autorizo y doy consentimiento para que la información sea utilizado para los fines del presente estudio. Lo que firmo en señal de conformidad.

Lima, octubre de 2021.

SELLO del entrevistado	FIRMA del entrevistado

Anexo 4: Cuestionario de encuesta dirigida a pobladores y miembros de la sociedad civil organizada

Título: Políticas públicas sobre integridad institucional y ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho. 2010-2020

Nombre:
De pertenecer a alguna organización social (Cargo que ocupa):
Sector del distrito en la que vive:
Edad:
Sexo:
Tiempo de residencia en el distrito:
Ocupación:

Rellene solo un cuadrado para cada una de las respuestas.

Objetivo General	Determinar la manera en que la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho ha implementado políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios en el periodo 2010-2020	
1	¿Sabe Ud., si la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho ha implementado políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios?	SI AA NO AA
2	¿Conoce Ud., el significado de integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios?	SI AA NO AA
3	¿Cree Ud., que los funcionarios de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho son personas éticas?	SI AA NO AA
4	¿Siente confianza de la labor de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho?	SI AA NO AA

5	¿Está de acuerdo con la siguiente afirmación: La Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho ha implementado políticas públicas respecto a integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios en el periodo 2010-2020 de manera ineficiente lo cual se refleja en las reiteradas denuncias y quejas por corrupción de funcionarios?	SI AA NO AA
Objetivo Específico N° 1	Verificar el modo en que la sociedad civil organizada del distrito de San Juan de Lurigancho ha incidido en la lucha contra la corrupción de funcionarios de su municipio	
6	¿Forma parte Ud., de algún grupo de la sociedad civil organizada del distrito de San Juan de Lurigancho?	SI AA NO AA
7	¿Cree importante participar de algún grupo de la sociedad civil organizada del distrito?	SI AA NO AA
8	¿Cree Ud., que desde la sociedad civil organizada del distrito se puede denunciar los actos de corrupción de funcionarios?	SI AA NO AA
9	¿Ha recibido Ud., alguna capacitación o información sobre integridad institucional y ética en la labor de sus funcionarios de parte de la Municipalidad?	SI AA NO AA
10	¿En términos éticos, considera positiva la labor de los funcionarios de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho?	SI AA NO AA
11	¿Cree Ud., que algunos funcionarios deben ser cambiados porque no son de confiar?	SI AA NO AA
12	¿Está de acuerdo con la siguiente afirmación: La sociedad civil organizada del distrito de San Juan de Lurigancho ha incidido de manera poco significativa en la lucha contra la corrupción de funcionarios de su municipio ya que esta se encuentra debilitada y desarticulada?	SI AA NO AA
Objetivo	Identificar la percepción de los pobladores del distrito de San Juan de Lurigancho respecto a la integridad institucional y la	

Específico N° 2	ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad	
13	¿Estaría dispuesto a recibir capacitación sobre integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios?	SI AA NO AA
14	¿Estaría dispuesto a participar en áreas de integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios que promueva la Municipalidad?	SI AA NO AA
15	¿Sabe cuál es el procedimiento para interponer una denuncia o queja por corrupción de funcionarios?	SI AA NO AA
16	¿Cree que si denuncia a un funcionario de la Municipalidad Distrital de San Juan de Lurigancho este será debidamente sancionado?	SI AA NO AA
17	¿Está Ud., de acuerdo con la siguiente afirmación: Resulta negativa la percepción de los pobladores del distrito de San Juan de Lurigancho respecto a la integridad institucional y la ética en la labor de los funcionarios de la Municipalidad lo cual incrementa la falta de confianza y legitimidad hacia la comuna?	SI AA NO AA

Consentimiento informado

Declaro que luego de haber leído y respondido las preguntas, autorizo y doy consentimiento para que la información sea utilizada para los fines del presente estudio. Lo que firmo en señal de conformidad.

Lima, octubre de 2021.

Anexo 5: Fotos realizando las encuestas

Foto N° 1



Foto N° 2



Foto N° 3



Foto N° 4



Foto N° 5



Anexo 6: Legislación sobre ética e integridad pública

- 1) Ley N° 29976, Ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Dicha norma establece que la Secretaría de Integridad Pública es el órgano de línea con autoridad técnico—normativa a nivel nacional responsable de desarrollar los mecanismos e instrumentos para prevenir y gestionar los riesgos de la corrupción y ejercer las funciones que establece el artículo 6 de la mencionada Ley.
Decreto Supremo 092-2017-PCM, aprueba la Política Nacional de Integridad y lucha contra la corrupción con el fin de contar con instituciones transparentes e íntegras que practican y promueven la integridad en el ámbito público, sector empresarial y la sociedad civil, de ese modo se busca garantizar la prevención de actos de corrupción a nivel local, regional y nacional. Esta norma le da un protagonismo muy importante a la ciudadanía.
- 2) Ley N° 28024, Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública.
- 3) Ley N° 29976, Ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.
- 4) Decreto Legislativo N°1327, Decreto Legislativo que establece medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe.
- 5) Decreto Supremo N° 089-2013-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29976, Ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción; modificado por Decreto Supremo N° 169-2021-PCM.
- 6) Decreto Supremo N° 010-2017-JUS, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1327, que establece medidas de protección al denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe; modificado por el Decreto Supremo N° 002-2020-JUS.
- 7) Decreto Supremo N° 092-2017-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.
- 8) Decreto Supremo N° 120-2019-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 28024, Ley que regula la gestión de intereses en la administración pública.
- 9) Decreto Supremo N° 020-2021-PCM, Decreto Supremo que establece medidas de integridad para garantizar el normal desarrollo del proceso de vacunación para prevenir la COVID-19, modificado por Decreto Supremo N° 079-2021-PCM.
- 10) Decreto Supremo N° 180-2021-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Estrategia de Integridad del Poder Ejecutivo al 2022 para la Prevención de Actos de Corrupción.

- 11) Decreto Supremo N° 185-2021-PCM, Decreto Supremo que crea la Plataforma de Debida Diligencia del Sector Público.
- 12) Resolución de Secretaría de Integridad Pública N° 001-2019-PCM/SIP, que aprueba la Directiva N° 001-2019-PCM/SIP Lineamientos para la implementación de la función de integridad en las entidades de la Administración Pública.
- 13) Resolución de la Secretaría de Integridad Pública N° 001-2021-PCM/SIP, que aprueba la Directiva N°001-2021-PCM/SIP Lineamientos para presentar el Reporte de Cumplimiento sobre Neutralidad Electoral conforme al Decreto Supremo N° 199-2020-PCM”.
- 14) Resolución de la Secretaría de Integridad Pública N° 002-2021-PCM/SIP, que aprueba la Directiva N° 002-2021-PCM/SIP “Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del sector público.
- 15) Resolución de la Secretaría de Integridad Pública N° 001-2022-PCM/SIP, que aprueba la Directiva N° 001-2022-PCM/SIP “Lineamientos para asegurar la integridad y transparencia en las gestiones de intereses y otras actividades a través del Registro de Visitas en Línea y Registro de Agendas Oficiales