



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

PNUD/IC-183-CD/2020

**DISEÑO DE UN MECANISMO DE VIGILANCIA CIUDADANA, COMO ACCIÓN
CLAVE EN LA PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, EN EL
CONTEXTO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19 EN PERÚ¹**

INFORME FINAL

Martín Valdivia
Investigador Principal
GRADE

June, 2020

¹ Este documento ha sido desarrollado a solicitud del área de Gobernabilidad Democrática de la Oficina del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El autor agradece la colaboración de Denise Ledgard y Ana C. Sánchez en la identificación de las iniciativas más relevantes para el estudio, así como a Rosa Miranda por su apoyo en la sistematización de la evidencia nacional e internacional.

1) Introducción

La historia peruana está llena de eventos importantes que han estado asociados a la utilización de los recursos públicos para el beneficio privado (Quiroz, 2013), de una manera que ha minado el desarrollo de nuestras instituciones y el crecimiento económico, además de viabilizar la exclusión de amplios segmentos de la sociedad. Los últimos años han visibilizado esta situación, mostrando que incluye a las más altas autoridades políticas, así como a varios líderes empresariales, y que es una de las principales limitantes de la necesaria expansión de la inversión pública en infraestructura y servicios básicos (Olken y Pande, 2012), afectando además la actitud cívica de las futuras generaciones, lo que refuerza su reproducción en el tiempo (Ajzenman, 2020). Así, no sorprende que la población en general sea hoy más consciente de esta plaga y de sus consecuencias para el país (Proética, 2019), lo que plantea un reto para el diseño e implementación de políticas públicas que promuevan la integridad en el uso de los recursos públicos.

El régimen del Presidente Martín Vizcarra reaccionó primero con la promulgación del Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (DS N° 092-2017-PCM) y luego con la publicación del Plan Nacional de Integridad y Lucha Contra la Corrupción 2018-2021 (DS No. 044-2018-PCM), elaborado por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), y que ha buscado impulsar cambios que permitan migrar de un sistema reactivo a uno más integral que refuerze los esfuerzos para la prevención de la corrupción. Aún así, los avances en términos de la promoción de la transparencia y la participación comunitaria no han sido los anticipados por los expertos (GRADE, 2019). En general, la participación de la sociedad no se ha manifestado de manera apropiada, primero porque sólo participa con voz pero sin voto, pero también porque algunas de las instituciones incluidas no cuentan con la debida representatividad o no se caracterizan por priorizar la lucha anticorrupción. En ese marco, uno puede imaginar que la corrupción enraizada en algunas instituciones públicas del Perú podría convertirse en una limitante importante para una adecuada respuesta del Estado ante las urgentes necesidades asociadas a la emergencia sanitaria del

COVID-19. La distribución de los bonos de apoyo a la población², la compras de bienes y servicios para la atención de los enfermos, la protección de los servidores públicos encargados de la protección de la salud y el control de la cuarentena impuesta por el gobierno y la adquisición y distribución de canastas de alimentos para la población afectada se vuelven no solo necesarias sino especialmente urgentes, e involucran a una multiplicidad de entidades gubernamentales de los diferentes niveles de gobierno que requieren supervisión. De hecho, a más de dos meses del inicio de la cuarentena, son múltiples las denuncias de mal uso de los recursos fiscales asignados a la atención del COVID-19, no sólo en las entidades centralizadas sino también en las descentralizadas, y es claro que la Contraloría General de la República (CGR) o la Fiscalía se ven desbordadas para controlar la acción de tantos agentes³. La participación de la comunidad sería clave, pero los mecanismos generados bajo el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción para promover su participación en la lucha anticorrupción no se han logrado desarrollar aún a una escala relevante.

En ese marco, esta consultoría busca presentar algunas propuestas claves para promover la vigilancia ciudadana en la lucha anticorrupción en general, pero con especial atención a la acción de los gobiernos locales en las condiciones particulares que establece la emergencia sanitaria asociada al COVID-19. Este documento presenta primero una revisión de los esfuerzos recientes de las entidades nacionales y las buenas prácticas nacionales e internacionales identificadas para mejorar la transparencia en contextos de

² El Estado hasta ahora ha manejado cuatro bonos: ‘Yomequedoencasa’, Independiente, Rural y Familiar Universal.

³ Son múltiples los reportes en la prensa acerca de potenciales casos de corrupción asociados al uso de recursos públicos asignados al COVID-19. El contralor Shack, en una entrevista reciente en El Comercio, detalla la magnitud del esfuerzo requerido y la necesidad de innovar en la lucha anticorrupción ante la emergencia sanitaria (<https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/el-control-en-pandemia-por-nelson-shack-noticia/>) Hacia mediados de mayo, más de 1.600 auditores de la CGR, provistos de equipos de bioseguridad han salido a supervisar cerca de 1.400 entidades, habiendo emitido más de 2.900 informes que alertan a las instituciones y a la ciudadanía sobre las deficiencias e irregularidades en el uso de los recursos asignados a la emergencia sanitaria.

emergencias sanitarias, para luego entrar a establecer recomendaciones específicas para el fortalecimiento de las iniciativas de transparencia, denuncias y sistemas de alerta en el marco de la emergencia sanitaria COVID-19, con especial consideración a la acción de los gobiernos locales y regionales. Las recomendaciones también incluyen una propuesta de la estructura organizacional requerida para impulsar los esfuerzos de integración de estos tres tipos de iniciativas: transparencia, generación de alertas y denuncias. Finalmente, se detallan también un plan de acción inmediato que tome en cuenta las circunstancias especiales que establece la emergencia sanitaria.

2) La lucha anticorrupción en el Perú y la emergencia sanitaria

El control del uso de los recursos públicos involucra a diversas entidades del sector público que operan independientemente. Hoy en día, sin embargo, el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción asigna un rol de liderazgo y coordinación a la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción para la promoción de la integridad en el uso de los recursos fiscales. Esta comisión es presidida por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y cuenta con una secretaría técnica a cargo de la Secretaría de Integridad Pública de la PCM. El sistema anticorrupción cuenta con dos tipos de actores: los órganos de control y otras entidades que colaboran con la consecución de los objetivos de la lucha anticorrupción. En cuanto a los órganos de control superior que son las entidades que tienen competencias directas en la investigación, denuncia, juzgamiento y eventual sanción de graves hechos de corrupción de servidores/as civiles. Este grupo de entidades está conformado por el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República. La Tabla 1 muestra los principales roles en la lucha contra la corrupción por cada órgano involucrado.

Tabla 1: El rol de los órganos de control en la lucha contra la corrupción

Involucrados	Principales roles en la lucha contra la corrupción
Poder Judicial	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Juzgar a los/las acusados/as con independencia, imparcialidad y rectitud. ▪ Proponerse metas e indicadores para la resolución de casos de corrupción, sistematizar y difundir jurisprudencia en la materia. ▪ Poner a disposición la base de datos institucional para los otros actores del sistema anticorrupción.
Ministerio Público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Investigar la comisión de los delitos garantizando el debido proceso de los imputados. ▪ Proteger a los denunciantes y testigos de los delitos de corrupción. ▪ Fundamentar debidamente las actividades probatorias en acusaciones ante el Poder Judicial. ▪ Conducir la investigación del delito, actuando acorde con el ejercicio de sus funciones, ▪ Coordinar con la Policía Nacional del Perú en el campo operativo.
Contraloría General de la República	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollar controles previos, simultáneos y posteriores en las entidades públicas. ▪ Brindar información directa y oportuna al Ministerio Público de los actos de corrupción detectados. ▪ Brindar acompañamiento especializado durante la investigación fiscal o en el juzgamiento de casos graves de corrupción de servidores civiles. ▪ Poner a disposición de las instituciones vinculadas la base de datos institucional para los otros actores del sistema anticorrupción
Autoridad Nacional de Servicio Civil	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aprobar e implementar el Régimen Disciplinario del Servicio Civil. ▪ Supervisar el cumplimiento de las sanciones administrativas impuestas como resultado de los procedimientos administrativos disciplinarios. ▪ Presentar estadísticas de las infracciones administrativas inscritas en el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido.

Notas: Adaptado de la Política Nacional de Integridad y lucha contra la corrupción.

Adicional a estos órganos, se encuentran otras entidades de la administración pública que coadyuvan de forma indirecta en la integridad y la lucha contra la corrupción, incluidas la Secretaría de Integridad Pública de la PCM, que sirve de secretaría técnica de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), u organismos que generan información clave como el Órgano Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) o la Unidad de Inteligencia Financiera de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), entre otras. La Tabla 2 describe brevemente el rol de los principales actores involucrados.

Tabla 2: Rol de otros actores públicos en la lucha contra la corrupción

Involucrados	Principales roles en la lucha contra la corrupción
PCM (Secretaría de Integridad Pública)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordinar, articular y hacer seguimiento a las acciones en materia de integridad y lucha contra la corrupción en el marco de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN)
Defensoría del Pueblo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Investigar por iniciativa propia o a solicitud de personas interesadas hechos o situaciones que podrían ser irregulares en la administración pública. ▪ Elaborar los informes denominados <i>informes defensoriales</i>. ▪ Supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal.
Procuraduría Especializada en Delitos Anticorrupción	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ejercer la defensa jurídica del Estado en los procesos por delitos de corrupción. ▪ Coadyuvar con el esclarecimiento de los hechos constitutivos de delitos de corrupción. ▪ Evaluar y requerir el pago de reparación civil de aquellos responsables por los delitos de corrupción.
Organismo Supervisor de Contrataciones del Estado (OSCE)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Efectuar acciones de supervisión de oficio, de forma aleatoria y/o selectiva, respecto de los métodos de contratación. ▪ Efectuar acciones de supervisión a pedido de parte, de acuerdo a la normativa vigente.
Consejo Nacional de la Magistratura	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Evaluar la conducta e idoneidad de Jueces y Fiscales en el desempeño del cargo. ▪ Investigar la actuación de Vocales y Fiscales Supremos de oficio o a pedido de parte.
Unidad de Inteligencia Financiera	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analizar los reportes de operaciones sospechosas de lavado de activos vinculados a presuntos actos de corrupción. ▪ Fomentar la implementación del sistema para prevenir y detectar operaciones sospechosas del lavado de activos vinculados a presuntos actos de corrupción. ▪ Participar en las investigaciones conjuntas y prestar la asistencia técnica para detectar y denunciar la comisión de los delitos de corrupción, como delito precedente de lavado de activos.

Nota: Adaptado de la Política Nacional de Integridad y lucha contra la corrupción.

El Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción incluye una serie de objetivos y estrategias para fortalecer el marco normativo, el desarrollo institucional de los órganos de control y la participación de la población en el combate a la corrupción, e involucra a las instituciones que forman parte de este sistema anticorrupción. En este

documento, nos focalizamos en aquellas iniciativas que se basan en la promoción de la vigilancia ciudadana, las mismas que pueden ser clasificadas en tres tipos: las de **transparencia**, que se asocian al acceso del ciudadano común a la forma como las diferentes entidades estatales, del nivel nacional, regional y local, utilizan los recursos públicos, las de **denuncia**, que buscan ofrecer al ciudadano la opción de reportar el uso fraudulento de los recursos públicos para apoyar los esfuerzos de control de entidades como la contraloría, la fiscalía o el Poder Judicial, pero también para exponer la corrupción ante la opinión pública. Un tercer tipo de iniciativa podría denominarse como **sistemas de alerta**, y que se refiere a iniciativas que buscan detectar patrones sistemáticos de mal uso de los recursos fiscales⁴.

Varias de las instituciones listadas en las tablas 1 y 2 han reaccionado positivamente a la necesidad de controlar la corrupción en el uso de los recursos fiscales asignados al control y contención de la pandemia, sobre la base de iniciativas que ya venían desarrollando. La Tabla A. 1 del anexo lista una serie de iniciativas locales e internacionales de las tres categorías planteadas arriba. Ejemplos importantes son los *portales de transparencia* que manejan la CGR (I1), el MEF (I5) y PCM (I7), que buscan hacer público el uso de los recursos públicos por parte de las diferentes instituciones estatales, y que han generado secciones específicas para atender las características especiales de las principales operaciones a través de las que se ha de gastar los recursos asignados al COVID-19: los bonos de compensación al personal médico y policial, los bonos de apoyo a la población vulnerable para paliar los efectos de la cuarentena (I7), las compras de medicinas y equipos para atender a la población contagiada del COVID-19, las compras de equipos de protección para el personal médico y policial, las compras de canastas básicas de alimentos para atender a la población que no llega a recibir los bonos, entre otros. Estos diferentes esfuerzos de transparencia pueden ser complementarios, pero la falta de coordinación entre ellos plantea que se den repeticiones. En el caso de los portales de la PCM (Datos

⁴ Este tipo de iniciativas intermedias se justifican, por ejemplo, en casos donde las iniciativas de transparencia no existen o son muy débiles, porque, por ejemplo, no generan información digerible para la prensa o para el ciudadano común.

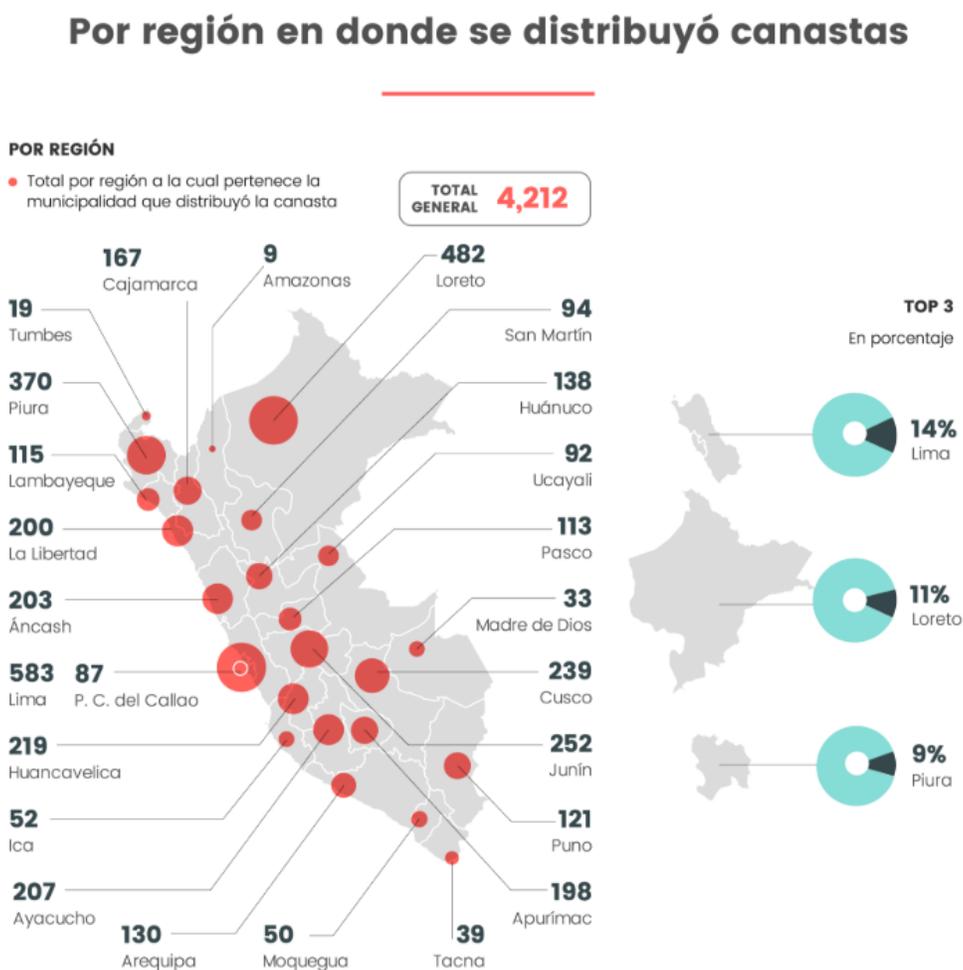
Abiertos) y el MEF (OSCE), la población en general puede acceder a la información de cada una de las contrataciones, identificando el objeto, la unidad solicitante, los precios de los bienes involucrados, etc. En el caso del portal de la CGR, la información parece estar a disposición de los auditores institucionales, pero no del público en general. Sin embargo, el capítulo generado para el manejo de las compras de canastas de alimentos por parte de los gobiernos locales o regionales en el marco del COVID-19 sí muestra abiertamente la información de cada contratación y de los beneficiarios declarados⁵.

El otro tipo de iniciativas pro-transparencia es el del *sistema de alertas*, que corresponda a iniciativas que buscan utilizar la información sobre las operaciones en que se usan los recursos públicos en busca de patrones asociados a eventos de corrupción, pero para ponerlos en un formato que llame la atención tanto del público en general, como de la prensa y los órganos ejecutores y de control. Este tipo de iniciativas están siendo crecientemente comunes en el entorno internacional no parece estar del todo incorporado en las iniciativas del sector público peruano. Sin embargo, resulta llamativo observar que la CGR ha empezado a trabajar un sistema de alertas asociado al uso de los recursos públicos para el alivio del COVID-19 (I2). Utilizando la información que tiene a partir de su portal de información (I1), ha reportado primero el nivel de utilización de los recursos asignados a la entrega de canastas básicas de alimentos para la población vulnerables debido a la cuarentena asociada por la emergencia sanitaria. Más recientemente, han reportado el número de casos en los que los gobiernos locales reportaron como beneficiarios de estas canastas a personas que aparecen como funcionarios públicos en planilla de la base del Módulo de Control de pago por planillas del MEF. La Figura 1 muestra gráficamente las regiones donde se encontraron más beneficiarios que son parte de la planilla del estado y podría generar que los actores locales reaccionen para investigar y buscar sanciones a los

⁵ Otro esfuerzo específico al manejo de la transparencia en el uso de los recursos para el COVID-19 es el del Ministerio de Salud (MINSA) a través del Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud – CENARES, que reporta las adquisiciones de medicamentos y equipos de protección del personal médico (<http://www.cenares.minsa.gob.pe:8080/covid19.xhtml>).

responsables, de tal manera que los funcionarios perciban que la capacidad del monitoreo anticorrupción ha aumentado y que ellos o sus sucesores se desincentiven de involucrarse en futuros actos de corrupción⁶.

Figura 1: CGR - Funcionarios y servidores públicos que habrían recibido canastas básicas familiares



FUENTE: Datos registrados por los gobiernos locales en el aplicativo informático de Rendición de Cuentas de los Titulares y Emergencia Sanitaria 2020/ Módulo de Control de Pagos por Planillas del MEF/ Registro Nacional de Identidad RENIEC

Fuente: reproducido de https://emergenciasanitaria.contraloria.gob.pe/ces_funcionarios-servidores/index.html.

⁶ En la siguiente sección presentamos algunas iniciativas internacionales que han seguido este camino, incluidas algunas que lo combinan con algoritmos matemáticos que pueden ayudar a superar el factor subjetivo.

Otra iniciativa bastante llamativa, también de la CGR, es la relacionada al uso de monitores voluntarios (I9) para el monitoreo de las adquisiciones y reparto asociadas al uso de recursos del COVID-19. Esta iniciativa está aún en etapa de pre-implementación, habiéndose dado el reclutamiento y selección del grupo de interesados a participar y las capacitaciones respectivas a los voluntarios. Este es un ajuste sobre la iniciativa de monitores ciudadanos que fue creada en el 2018, originalmente para el monitoreo de las inversiones asociadas a la Reconstrucción con Cambios, con efectos inicialmente positivos para la reducción de los costos de las obras públicas (Lagunes, 2018). (GRADE, 2019) ya reportaba que la iniciativa piloto ya había sido incorporada dentro de la CGR, e incluso se identificaron planes para expandirse al monitoreo de los recursos asignados a servicios públicos básicos como educación y salud. El planteamiento ahora, en el marco del COVID-19 es que estos monitores empiecen por trabajar virtualmente, revisando los reportes de contrataciones de los gobiernos locales para la adquisición de las canastas de alimentos (I2), generando alertas asociadas, por ejemplo, a diferenciales de precios, inconsistencias en el reporte de beneficiarios, u otros patrones frecuentemente asociados a eventos de corrupción. Estas alertas serían utilizadas para guiar el trabajo de los auditores de la CGR, aunque también es importante que la CGR publique estos reportes en el portal monitor de control y transparencia COVID-19 (I2 en el anexo A.1), en tanto podría también movilizar a la prensa o la ciudadanía local involucrada, de tal manera que se pueda promover ajustes de orden administrativo antes que judicial.

En cuanto a los portales de denuncias, GRADE (2019) analiza varios de estos a nivel nacional e internacional. Uno de los puntos es que casi todas las entidades gubernamentales cuentan con portales de denuncias, pero los mismos son de bajo uso por parte de la población en general. Un primer punto en contra de un uso extendido de estos portales es que suelen ser muy complicados, utilizando un lenguaje legal que tiende a desincentivar al ciudadano común a involucrarse en un proceso que además sospecha será poco efectivo. En realidad, GRADE (2019) incluye los resultados de un proceso de innovación participativa que identifico varias variables deseables para que un portal de

denuncias pueda ser adoptado por la población para denunciar casos potenciales de corrupción⁷.

3) Lecciones clave de la literatura y experiencia internacional

La definición más comúnmente usada de corrupción es la de una situación en la que se da un uso de recursos públicos para el beneficio privado, y que se basa en la no-observabilidad, u observabilidad costosa, de las acciones de los privados con los recursos públicos. Estas situaciones pueden darse a nivel individual u ocasional, pero el tema es que, aunque pueda empezar de esa manera, se suele convertir en sistémica, y en tal sentido es un problema de gobernabilidad que corroe las instituciones y restringe las posibilidades de un desarrollo económico inclusivo (Rose-Ackerman, 1999). En ese sentido, es claro que una lucha efectiva contra la corrupción requiere un enfoque integral que aborde la calidad de la regulación de la acción pública, el sistema de cumplimiento de la ley, pero también la transparencia y la rendición de cuentas (Lederman, Loayza y Soares, 2005).

La necesidad del enfoque integral, sin embargo, no debe llevar a limitar acciones específicas en aquellos aspectos de mayor potencial de avance, tal como los aspectos relacionados a la transparencia y rendición de cuentas con una importante participación de la comunidad. El fortalecimiento institucional de las entidades auditoras es ciertamente clave (Oropeza, 2011), pero insuficiente. La transparencia y rendición de cuentas pueden ser elementos claves para debilitar el sistema de corrupción que afecta a los estados en nuestros países, en la medida que contribuya a construir alianzas amplias pro-integridad que alteren el balance de poder que lo sustenta, y que combine esfuerzos de transparencia con estrategias más específicas para mobilizar la participación ciudadana (Brockmyer y Fox, 2015).

⁷ La siguiente sección incluye una discusión más amplia sobre los resultados de ese estudio.

La revisión de la literatura local e internacional, y de las experiencias desarrolladas en diferentes países es que los portales de transparencia son claves en la medida que sean comprensivos y detallados, pero no son suficientes para promover un contexto de transparencia en el uso de los recursos fiscales. Esta transparencia en la información sobre el uso de los recursos públicos debe llegar no solo a los entes reguladores y controladores, sino que estos sistemas de información deben estar conectados con mecanismos de alerta y de denuncia que a su vez promuevan la participación de la comunidad. La idea de esta sección es mostrar que esta integración de los mecanismos de reporte del uso de los recursos fiscales con los de generación de alertas y denuncias serían muy útiles para promover la participación ciudadana en el control de la corrupción, especialmente en el nivel subnacional. Si las alertas se viralizan para llegar a los espacios adecuados, se puede aspirar a que se generen acciones correctivas de parte de los individuos o instituciones involucradas sin necesidad de llegar a la judicialización de todos los eventos.

Transparencia

Uno de los factores que pueden explicar la corrupción es la percepción por parte de los funcionarios públicos de que el Estado no será capaz de monitorear sus acciones de forma efectiva. En ese sentido, ha sido muy útil la generación de evidencia internacional acerca de cómo la recolección y retorno de retornar información a los proveedores de los servicios públicos puede incrementar su percepción respecto a la capacidad de monitoreo del Estado, ayudando a que se mitigue el efecto del problema principal-agente, y generando que el agente (proveedor) cuente con menos incentivos para realizar conductas en falta con sus obligaciones (uso inadecuado de recursos, inasistencia, etc.)⁸. Esta evidencia ha generado muchas iniciativas públicas y privadas en todas las latitudes del mundo desarrollado y en desarrollo, que buscan que la información acerca de la forma cómo los

⁸ Ver, por ejemplo, Duflo et al. (2012); Reinikka y Svensson (2004); Chaudhury et al. (2006), entre otros.

recursos públicos son utilizados sea pública, buscando facilitar las denuncias y desincentivar el uso de esos recursos públicos para beneficio privado (ver Tabla A. 1).

Hoy en día, estas iniciativas usan el internet, facilitando el acceso a bases de datos mucho más amplias, que incluyen todo tipo de transacciones (ejecución presupuestal, adquisición de bienes y servicios, avance físico de obras, personal), realizadas por los diferentes unidades de presupuesto (todos los sectores, a nivel nacional, regional y local). Los retos actuales van por el lado de facilitar el uso de esa información, haciendo los portales lo más amigables posibles, para permitir su uso más sistemático en el control de la corrupción. Un ejemplo interesante en esa línea es el Portal de Datos Abiertos de Colombia (122), que no sólo incluye una gama amplia de información⁹, sino que también utiliza filtros para guiar las búsquedas y ordenar los resultados de las mismas, facilitando el manejo de las bases de datos para los diferentes tipos de usuarios. Estos filtros utilizan criterios tales como orden alfabético, más visitada, más relevante, recientemente añadido, recientemente actualizado, entre otros. La variedad y flexibilidad de los motores de búsqueda es también un elemento destacable en el caso chileno (120), aunque en ese caso el portal se restringe a mostrar las contrataciones públicas. Otro elemento clave que también comparten estas experiencias es la de permitir bajarse la base de datos con los resultados de las búsquedas, un elemento que resulta clave para que terceros puedan mostrar sistemas de alerta con la información del portal informativo. Justamente este tema se discute a continuación.

Sistemas de alerta

La transparencia en el usos de los recursos públicos es un elemento clave, pero cada vez resulta más claro que se requieren esfuerzos especiales para potenciar su uso, de tal manera que promueva un uso íntegro de los mismos. Uno puede nombrar monitores

⁹ Incluye datos de presupuesto y ejecución, contratos de bienes y servicios, avance físico de obras, personal.

anticorrupción, pero éstos también puede ser capturados por intereses distintos al del reporte adecuado de los casos de corrupción observados (Hurwicz, 2008). Los monitores pueden reportar casos falsos de corrupción, llevados por intereses políticos contrarios a los del agente involucrado, pero también puede ocurrir que omitan reportar casos verdaderos si el agente es capaz de enterarse del proceso de monitoreo y transmitir amenazas creíbles o compartir parte de las ganancias con el monitor (Chassang y Padró i Miquel, 2018).

Una salida a la captura de los monitores se da a través del fortalecimiento de la participación ciudadana en los esquemas nacionales de monitoreo. La evidencia internacional también ha explorado el rol de incorporar la participación ciudadana en la solución de problemas comúnmente asociados a los servicios administrados de forma centralizada (Banerjee et al., 2010; Pradhan et al., 2013; Björkman y Svensson, 2009; Björkman, et al., 2014; Olken, 2007). La revisión de Brockmyer y Fox (2015) resalta la importancia de priorizar el espacio local a la hora de trabajar alertas y denuncias. De un lado, las comunidades locales cuentan con más información sobre los bienes y servicios que se proveen en su área que las autoridades asignadas a su control, por lo que se encuentran mejor posicionadas para reconocer y responder rápidamente a ineficiencias o corrupción en su implementación. De otro lado, al ser los ciudadanos los más interesados en que los servicios se provean de forma adecuada, su apoyo puede ser central en reforzar las consecuencias del monitoreo institucional, ya sea a través de sanciones sociales, pérdida de reputación, entre otros. Al respecto, Bjorkman y Svensson (2009) encuentran que el monitoreo efectivo por la sociedad civil en servicios públicos de salud puede mejorar no solo indicadores de corrupción (ausentismo, por ejemplo), sino incluso indicadores de salud infantil. Un punto clave es que, para alcanzar dichos resultados, la intervención evaluada no incrementa los recursos disponibles a los proveedores, sino que genera un mejor uso de recursos a partir de los espacios de discusión con usuarios y proveedores del servicio, que se alimentan de la información recogida.

Entonces, hay cierto consenso que la participación de la comunidad puede ser clave en potenciar los alcances de una intervención que ya recoja información de monitoreo, pero

resulta clave que los portales de transparencia permitan trabajar reportes a nivel regional o local, en la medida que a ese nivel es más viable una movilización efectiva de la prensa y la población organizada en favor de la integridad en el usos de los recursos públicos. Sin embargo, un punto que también se debe considerar es que, aunque contar con mayor información disponible puede incrementar el monitoreo y participación comunitaria, la mayor transparencia también puede genera incentivos perversos en la selección de los funcionarios públicos, haciéndolos innecesariamente cautelosos y menos participativos con el resto de la comunidad. Incluso podrían generarse escenarios en el mediano plazo de que se desincentive a funcionarios eficientes pero cautelosos y que se atraiga a funcionarios “malos” pero que sepan cómo manejar mejor la información de los sistemas de monitoreo (Djankov, et al., 2010). Así, es importante evitar que el paso del tiempo permita la captura de los procesos participativos de control por parte de las organizaciones de corrupción, por ejemplo, a través de la apertura de las convocatorias, el uso de la prensa y el establecimiento de incentivos monetarios y no monetarios a los monitores potenciales.

En los últimos años resulta más frecuente encontrar iniciativas que se concentran en potenciar el uso de los portales de transparencia a través de sistemas de alerta. La idea de estas iniciativas es revisar la información disponible en los portales de transparencia para identificar patrones sospechosos, para luego presentarlos de una manera lo más llamativa posible para capturar el interés de la población más directamente involucrada, la prensa, o de las mismas autoridades de control. El primer elemento clave de estas iniciativas es la identificación de los patrones sospechosos. Las experiencias revisadas ya muestran los elementos más fácilmente identificables, tales como el retraso o incumplimiento en la publicación de sus contrataciones, la relación entre las empresas ganadoras de las licitaciones y los funcionarios o autoridades de entidades públicas relacionadas, irregularidades en el proceso licitación que restringen la participación de algunos de los candidatos, la concentración de adjudicaciones en una misma empresa o empresas relacionadas, cambios en el alcance y costos de los proyectos con posterioridad a la

adjudicación, entre otros¹⁰. Para el caso de compras de bienes o servicios, uno puede también recurrir a detectar desviaciones respecto a los precios históricos de productos equivalentes. Este indicador, sin embargo, podría ser menos relevantes en la coyuntura actual, debido a que la emergencia sanitaria eleva los precios de mercado de productos medicinales, tales como el oxígeno medicinal, la azitromicina, ivermectina, pero también la de alimentos para armar las canastas que repartieron los gobiernos locales. En estas circunstancias, resulta más apropiado la comparación de precios de los productos equivalentes adquiridos por entidades pública relacionadas o gobiernos locales cercanos.

El otro elemento clave es el sostenimiento de los incentivos de estos monitores, de tal manera que no se vean capturados por intereses corruptos en los espacios locales. Un sistema de alertas puede capturar el interés del público, la prensa o las mismas autoridades de control, pero el tema es que el mecanismo sea sostenible en el tiempo. Los cambios en los equipos pueden afectar este tipo de esfuerzos, especialmente si se van reduciendo los recursos. Pero también tenemos que los agentes corruptos reaccionan y buscan controlar los efectos de las alertas, y si tienen poder, pueden involucrar amenazas creíbles que desincentiven la actividad de los monitores. En ese marco, uno puede imaginar que la automatización de estas alertas podría ser un camino para controlar los riesgos de captura que son ampliamente referidos en la literatura relacionada, una vez que se identifica apropiadamente los mecanismos sospechosos de cada tipo de transacción. En ese sentido, resulta especialmente interesante un camino propuesto por Transparencia Internacional, que es el uso de algoritmos matemáticos para la generación automática de alertas de sospecha de actos corruptos. El algoritmo que utilizan en ese caso usa varios de los indicadores mencionados en el párrafo anterior, los que se utilizan para identificar dos proxies de corrupción: 1) que un contrato haya tenido un único postor; y 2) la proporción de concentración del presupuesto de una entidad que tiene cada contratista¹¹. Con estos

¹⁰ Ver, por ejemplo, Ferwerda, Deleanu & Unger (2017); Sayne, Gillies & Watkins (2017), entre otros.

¹¹ Para más detalle, ver <https://ojo-publico.com/especiales/funes/metodologia.html>.

dos proxies, calculan un índice de corrupción para cada contrato, y con el desarrollan reportes que alertan sobre patrones específicos. Uno puede ver en su página web que llaman la atención sobre patrones preocupantes de la contratación del estado (<https://ojo-publico.com/especiales/funes/rankings-de-riesgo.html>), pero se entiende que el algoritmo puede ser usado para fines más específicos, como rankear a las entidades públicas con patrones sospechosos, especialmente en el espacio sub-nacional, donde tal vez generaría una reacción más fuerte. Otra reacción que surge del análisis de las experiencias como las de Ojo Público es que podrían ser potenciadas aprovechando los avances recientes que ofrecen los métodos de aprendizaje automatizado (*machine learning*) para la identificación de patrones sospechosos en las compras públicas¹².

Reporte de eventos de corrupción

La Tabla A. 1 muestra varios portales de denuncias, incluidas algunas generales, como la de la PCM (I13), y otras más específicas como la de Perú Compras (I15) o la del MINSa (I16). En esta sección, analizamos los esfuerzos locales a la luz de los resultados de un estudio reciente que enfatizó bastante sobre el tema de denuncias (GRADE, 2019). El estudio de GRADE muestra los resultados de un esfuerzo de construcción de una plataforma digital de denuncias de eventos de corrupción, identificando cuatro características deseables según los resultados de talleres de innovación desarrollados con agentes claves en Ancash y Huánuco: Accesibilidad, anonimato, colectividad y viralización. A continuación, explicamos brevemente alguno de estos factores. La accesibilidad se refiere a que la plataforma debe ser fácil de usar y no intimidante. Varias de las plataformas revisadas empezaban por un conjunto de instrucciones complejas, por ejemplo, con la presentación de las normas legales relacionadas a la lucha anticorrupción, en lugar de mostrar, por ejemplo, modelos de denuncias efectivas o casos exitosos de denuncias previas, que les muestren lo que necesitan para que la suya sea efectiva. El anonimato como opción para el denunciante

¹² Ver, por ejemplo, Wasserman (2016), entre otros.

potencial puede ser importante en los casos en que el mismo perciba algún nivel de riesgo de represalia de parte del denunciado, por ejemplo en los casos en que la denuncia involucre una relación de jerarquía laboral entre el denunciante y el denunciado, o en el que el denunciado no sea un funcionario aislado, sino que forma parte de una organización criminal con contactos que le permite protegerse de ese tipo de denuncias y castigar al denunciante a través de sus diferentes conexiones.

La tercera característica es tal vez la clave del planteamiento de la propuesta de plataforma desarrollada en GRADE (2019). De un lado, denunciar en un entorno en el que la corrupción se percibe como omnipresente e intocable puede aparecer como un esfuerzo vano que solo puede traerle complicaciones y frustraciones al denunciante potencial. El otro elemento clave es que, aunque muchos ciudadanos pueden percibir eventos de corrupción específicos, es poco probable que uno solo consiga toda la evidencia necesaria para condenar al corrupto, sea penal o socialmente. En ese marco, la estrategia plantea promover la conversión de las denuncias individuales en procesos colectivos. Sería muy útil, por ejemplo, hacer que partes que no se conocen o no interactúan socialmente, puedan juntarse en el portal de denuncias para construir de manera colectiva una denuncia potente. Es decir, pudiendo empezar una denuncia a partir de una evidencia parcial, su publicación en el portal debiera permitir que algún otro ciudadano pueda apoyar esa denuncia, o incluso proveer alguna evidencia adicional que fortalezca la denuncia o identifique más claramente las personas e instancias involucradas. En ese proceso de colectivización de las denuncias, la viralización de las denuncias que se presenten en el portal jugaría un rol fundamental, haciendo conocer las denuncias de los diferentes individuos de una manera lo más llamativa posible. Ello supone facilitar la conexión del portal con las redes sociales de los individuos interesados que se registren en la misma, o la de aquellos que reaccionen o comenten alguna denuncia. Un paso más elaborado es que el gestor comunitario del portal pueda procesar la información de las denuncias individuales y generar alertas, por ejemplo, para identificar y reportar patrones en el tiempo de un

mismo comprador/proveedor, o de la acumulación de denuncias a través de mecanismos tipo *semáforo*.

El proceso experimental de GRADE ha permitido la generación de un modelo beta que debe seguir siendo probado iterativamente para hacer la plataforma más intuitiva y potente, y controle algunos riesgos importantes. Uno de los riesgos de este tipo de portal de denuncias es que pueda ser capturado por “trolls” que lo utilicen políticamente, por ejemplo, acumulando denuncias falsas contra un rival político, sin proveer evidencia sustentatoria¹³. Otro reto importante de este tipo de esfuerzos para promover la participación de la comunidad en la denuncia de casos potenciales de corrupción es el de un mecanismo automático que genere esas alertas, utilizando algoritmos numéricos como el desarrollado por Ojo Público en el Perú (FUNES) discutido párrafos arriba¹⁴. De cualquier manera, es importante que nuestro mapeo de iniciativas de denuncias haya identificado la experiencia de Indonesia (I25), que incluye innovaciones muy consistentes con lo planteado en GRADE (2019). De hecho, incluye la opción de denuncias anónimas, así como mecanismos para viabilizar la colectivización y/o viralización de las denuncias. En ese sentido, será importante analizar a mayor profundidad esta experiencia, o vigilarla como evoluciona en el tiempo.

4) Buenas prácticas y el fortalecimiento de las iniciativas locales en tiempos de pandemia

Esta revisión de la literatura local e internacional, y de las experiencias desarrolladas en diferentes países, nos lleva a concluir que la demanda de transparencia en el uso de los recursos fiscales requiere no solo hacer asequible a los entes reguladores y controladores información acerca del destino de los recursos, sino que debe conectar estos sistemas de información con mecanismos de alerta y de denuncia que a su vez promuevan la

¹³ La discusión con expertos permite avizorar que no es un tema insoluble, inclusive con mecanismos automáticos.

¹⁴ Una descripción básica del algoritmo FUNES se puede encontrar en el siguiente link de la iniciativa (<https://ojo-publico.com/especiales/funes/metodologia.html>).

participación de la comunidad. Esta integración de los mecanismos de reporte del uso de los recursos fiscales con los de generación de alertas y denuncias serían muy útiles para promover la participación ciudadana en el control de la corrupción, especialmente en el nivel subnacional. Si las alertas se viralizan para llegar a los espacios adecuados, se puede aspirar a que se generen acciones correctivas de parte de los individuos o instituciones involucradas, inclusive sin necesidad de llegar a la judicialización de todos los eventos. En lo que sigue de esta sección, resaltamos las implicancias de las lecciones de la evidencia internacional sobre la agenda de reforma que le correspondería al Plan Nacional Anticorrupción.

- 1) La revisión de las experiencias locales muestran que los esfuerzos de transparencia en el Perú han avanzado bastante en los últimos años, especialmente en el desarrollo de portales informativos como en el de sistemas de alerta. Varios de los portales mapeados reportan bastante detalladamente las operaciones de todo el sector público en varios espacios. De hecho, tenemos el portal de datos abiertos de la PCM que cubre las principales características del estado del arte respecto a estos portales, o la reciente innovación de la CGR, con motivo de la emergencia sanitaria asociada al COVID-19, que le permite explorar con la generación de alertas acerca de patrones sospechosos en el uso de los recursos fiscales.
- 2) De todas maneras, la comparación de estos avances con la evidencia internacional reciente plantea una agenda de innovación que potencie la vigilancia ciudadana en los diferentes niveles: información, alertas y denuncias. En primer lugar, la Tabla 3 resume la comparación de cuatro importantes portales locales respecto a las iniciativas internacionales que se ven hoy como estableciendo el estado del arte. Está el portal de la CGR (I2), el de consulta amigable del MEF (I8), la Plataforma de Transparencia Estándar (I6) y la de Datos Abiertos (I7), ambas de la PCM. Dicha tabla muestra ciertamente que se tienen avances importantes en la cobertura y detalle de los reportes informativos. También muestra que las instituciones detrás de estos portales (PCM, MEF, CGR) reaccionaron rápidamente a los retos planteados por el COVID-19

Tabla 3: Mejores prácticas y las características de las iniciativas de transparencia en Perú

N°	Característica	Plataforma de control y transparencia - CGR	Consulta Amigable - MEF (SIAF)	Portal de Transparencia Estándar (PTE) - PCM	Datos Abiertos - PCM	Ejemplos internacionales
1	Contenido: Contiene información de presupuesto y ejecución, contratos de bienes y servicios, avance físico de obras, personal	P	N	S	P	Portal de Transparencia Brasil (I17), Portal de Datos Abiertos de Colombia (I22)
2	Interoperabilidad: Contiene información de diversas entidades públicas	S	S	S	S	Portal de Transparencia Brasil (I17), Portal de Datos Abiertos de Colombia (I22)
3	Granularidad: Los datos están desagregados al mayor nivel de especificidad posible .	S	S	S	S	Colombia Compra Eficiente (I21), Portal de Datos Abiertos de Colombia (I22)
4	Acceso a los datos: Capacidad de descargar las bases de datos.	N	S	S	EP	Portal de Datos Abiertos de Colombia (I22), Mercado Público Chile (I20)
5	Amigabilidad del formato: La información se ofrece en un formato fácil de utilizar.	N	P	N	S	Portal de Datos Abiertos de Colombia (I22), Mercado Público Chile (I20)
6	Conectados a un sistema de alertas: La plataforma está asociada a un sistema de alertas de la misma institución pública que administra la plataforma.	S	S	N	N	-
7	Adaptación Covid-19: Es o implementó una adaptación para el contexto del Covid-19.	S	S	N	S	Portal de Transparencia Brasil (I17)

Notas: Para cada característica se evaluará la información de las plataformas en las siguientes categorías: presupuesto y ejecución, contratos de bienes y servicios, avance de obras, y planilla del personal. Las opciones son sí (S), No (N), Parcialmente (P), En Proceso (EP)

para la promoción de la integridad en el uso de los recursos públicos asignados a la contención de los efectos de este virus. Tal vez donde se ve menos avance es en el de la amigabilidad de los portales para permitir un fácil acceso y manejo de las personas a la información contenida en los portales, y ahí aparecen los portales de transparencia de Chile (I20) y Colombia (I22) como marcadores de algunos de los caminos a seguir.

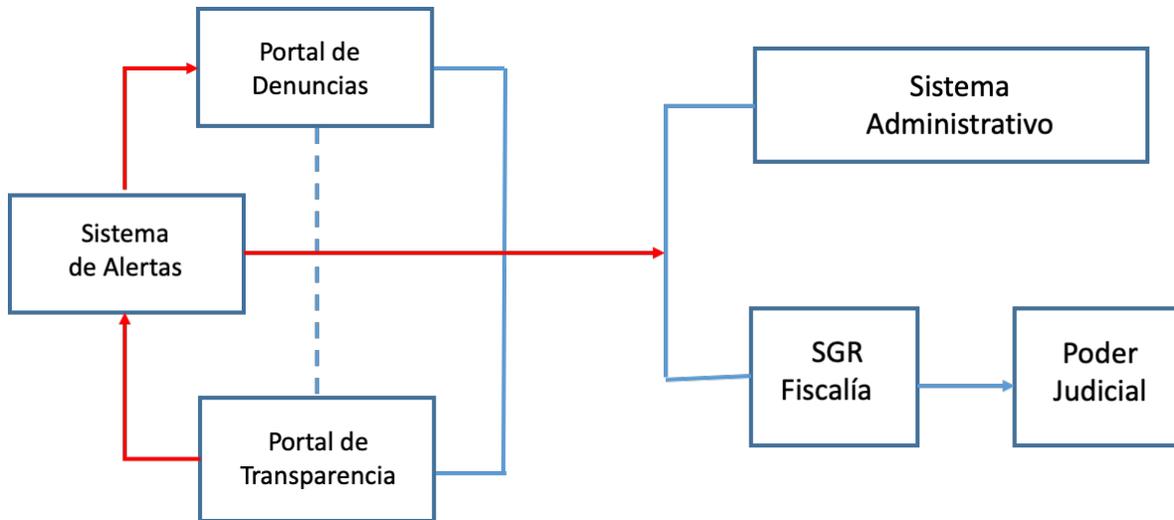
- 3) En cuanto a portales de denuncias para permitir la participación de la ciudadanía, los esfuerzos también han crecido ultimamente, pero los mismos parecen seguir adoleciendo de formatos no amigables para la participación de la ciudadanía, especialmente tomando en cuenta que las acciones de denuncia requieren atacar la impresión de la población que sus esfuerzos de denuncia suelen ser complicados, y nunca llegan a generar los cambios deseados.
- 4) Finalmente, los esfuerzos parecen ser menores en el caso del uso de dichos portales de información para generar alertas acerca de patrones sospechosos, sean éstos relacionados a eventos de corrupción o de ineficiencia en el uso de los recursos públicos para la atención de la emergencia sanitaria. La experiencia internacional parece inclinarse crecientemente a resaltar la necesidad de estos esfuerzos como mecanismos para efectivizar el involucramiento de la población, especialmente si las mismas se dan a nivel regional o local. La reciente iniciativa de la CGR (I2) resulta esperanzadora, pero tal vez aún lejana de las mejores prácticas identificada en la Tabla A. 1. Un ejemplo al respecto es el caso de Brasil (I18), que trabaja a nivel estatal, o el piloto de Ojo Público en Perú (I10), que incorpora algoritmos matemáticos que automatizan la generación de las alertas, dado un conjunto de prácticas sospechosas establecido a través de la revisión de patrones históricos.
- 5) Aunque los puntos anteriores pueden servir para establecer una agenda de innovaciones para las iniciativas independientes ya existentes, las revisiones de la literatura también plantean que una propuesta para fortalecer el sistema de vigilancia ciudadana pasa por establecer mecanismos que integren las iniciativas de los portales de transparencia con los de sistemas de denuncia y de alertas, y dicho esfuerzo requiere

de un liderazgo fuerte, que también ponga a la lucha anticorrupción en un lugar relevante de la agenda política. La Figura 2 permite aclarar la forma como se entendería que esta integración de los componentes de transparencia, alerta y denuncias fortalezca la rendición de cuentas. El primer planteamiento es que las iniciativas de transparencia han venido mejorando a través del fortalecimiento de la apertura a la información acerca del uso de los recursos públicos por las diferentes entidades y las plataformas de denuncias, aunque operando cada una de manera separada. En ese marco, la complejidad de los portales informativos puede dificultar su utilización para generar espontáneamente alertas y denuncias de casos de corrupción que activen el sistema de control y penalización de los involucrados en esas acciones. El segundo planteamiento es que la generación de un espacio específico para un sistema de alertas debería ayudar a fortalecer el sistema de rendición de cuentas, de un lado demandando a los portales informativos mayor *amigabilidad* para poder usar su información para la generación de las alertas, mientras que al mismo tiempo estas alertas pueden servir para activar la participación comunitaria a través de las denuncias de los casos de corrupción que observan. El segundo mecanismo, el relacionado a el efecto de un sistema de alertas sobre las denuncias es algo más complejo y requiere clarificaciones adicionales.

- 6) La evidencia internacional sugiere que promover la vigilancia ciudadana requiere trabajar a nivel local para acercarse a los intereses de la población, primero porque las consecuencias de la corrupción afectan más directamente su bienestar, y segundo porque en el espacio local es posible consolidar alianzas, distintas a las nacionales, que sean más efectivas para generar ajustes en el comportamiento de los funcionarios locales, aún fuera del sistema penal. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el espacio local es también aquel en el que la corrupción organizada puede condicionar más contundentemente la acción de los que buscan denunciar. En ese marco, parece importante que una iniciativa que busque fortalecer la vigilancia ciudadana fortalezca el brazo local, pero que mantenga un nivel central que muestre el compromiso político

con la lucha contra la corrupción, además de proveer apoyo técnico en la generación de innovaciones para la promoción de mecanismos de denuncia y sistemas de alerta anti-corrupción que funcionen a nivel regional o local.

Figura 2: Integrando las estrategias de transparencia para potenciar la rendición de cuentas



Elaboración propia.

- 7) Otro planteamiento claro de la revisión desarrollada para este estudio es la conveniencia o necesidad que este esfuerzo de integración de los esfuerzos nacionales pro-transparencia sean liderados por una entidad pública que enarbole la bandera de la lucha anticorrupción en el país, y que se comprometa a luchar contra la inercia individual e institucional respecto a la existencia de la corrupción como un mal endémico de la sociedad peruana. Dada el marco establecido por la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, la bandera política debiera ser liderada por el Presidente de la República, y desarrollada en el marco de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN), con la secretaría técnica a cargo de la Secretaría de Integridad Pública de la PCM. La recomendación que sale de esta revisión, y que representa un cambio respecto a la situación actual, es que el plan de la lucha anticorrupción que

empuje esta unidad se base en la integración de las acciones de transparencia, alertas y denuncias, y que implique la coordinación de los esfuerzos de innovación de los principales actores, incluyendo a la CGR y al MEF, pero abriéndole un espacio significativo a la sociedad civil y a la academia. El otro cambio importante es de orden metodológico y es que los planes de acción involucren la construcción de un entorno de innovación de la política anticorrupción basada en evidencia rigurosa, por ejemplo, apoyado en el funcionamiento de un laboratorio de innovación anticorrupción como el propuesto en GRADE (2019). Muy sucintamente, el planteamiento de dicho laboratorio es combinar los enfoques de innovación basados en procesos participativos de diseño de mecanismos con los laboratorios que enfatizan el uso de métodos experimentales para la determinación rigurosa del impacto de innovaciones a la política anticorrupción.

- 8) Uno puede entender que la coyuntura de la emergencia sanitaria del COVID-19 tal vez no sea la más adecuada para desarrollar este planteamiento organizacional de manera completa. En ese sentido, lo más recomendable podría ser empezar por mostrar el poder de un enfoque basado en un laboratorio de innovación anticorrupción, que le ponga especial énfasis a la vigilancia ciudadana sobre la acción de los gobiernos locales para la contención del coronavirus y para la atención del impacto económico de la cuarentena sobre los ingresos y el bienestar de la población más vulnerable económicamente.
- 9) Más concretamente, sería recomendable que los esfuerzos iniciales de este laboratorio se concentren en las innovaciones asociadas a la generación de sistemas de alerta respecto a las compras que los gobiernos locales deben hacer para proteger a los profesionales de la salud, persona policial y para el reparto de las canastas de víveres para la población económicamente más vulnerable afectada por la cuarentena dictada para contener el avance de la pandemia COVID-19. Lo natural sería que este esfuerzo se realice de manera coordinada con la CGR, que ya viene trabajando el sistema de alertas anticorrupción en el marco del COVID-19, pero poniéndole un mayor énfasis en que las alertas se diseñen para movilizar a las poblaciones locales organizadas, y que

las mismas se generen de manera automática a través del uso de algoritmos matemáticos, en la línea de la propuesta piloto que ha venido desarrollando Ojo Público en el Perú. Otro esfuerzo importante podría ser el de la continuación de la versión beta desarrollada en GRADE (2019) para fortalecer los portales de denuncias, el mismo que se basa en un enfoque que potencie la colectivización de los procesos de denuncia como una manera para luchar contra la inacción de la población ante la corrupción evidente, en tanto la percibe como inevitable o incluso un mal necesario. La idea es que estos esfuerzos iniciales puedan servir para mostrar el poder de un entorno de innovación de la política anticorrupción basado en evidencia, y de esta manera vayan abriendo el camino para consolidar la alianza política necesaria para desarrollar una estrategia anticorrupción efectiva.

Referencias

- Ajzenman, Nicolás (2020). "The Power of Example: Corruption Spurs Corruption". *American Economic Journal: Applied Economics*, Forthcoming.
- Banerjee, Abhijit; Esther Duflo; Clement Imbert; Santhosh Mathew; Rohini Pande (2020). "E-Governance, Accountability and Leakage in Public Programs: Experimental Evidence from a Financial Management Reform in India". *American Economic Journal: Applied Economics*, forthcoming.
- Brockmyer, Brandon; Jonathan Fox (2015). "Assessing the evidence: The effectiveness and impact of Public Governance-Oriented Multi-stakeholder Initiatives". Transparency and Accountability Initiative, Open Society Foundation, London.
- Chassang, Sylvain; Gerard Padró i Miquel (2019). "Crime, Intimidation, and Whistleblowing: A Theory of Inference from Unverifiable Reports". *The Review of Economic Studies* 86 (6): 2530-2553, November.

- Chaudhury, N., Hammer, J., Kremer, M., Muralidharan, K., & Rogers, H. (2006). Missing in Action: Teacher and health worker absence in developing countries. *Journal of Economic Perspectives*, 91-116.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2010). Disclosure by Politicians. *American Economic Journal: Applied Economics*, 179-209.
- Ferwerda, J., Deleanu, I., & Unger B. (2017). Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 23(2), 245-267.
- GRADE (2019). "Laboratorios Aceleradores Anticorrupción para la implementación de soluciones de desarrollo sostenible en las regiones de Huánuco y Ancash". Documento no publicado, Lima, Diciembre.
- Hurwicz, Leonid (2008). "But Who will Guard the Guardians'". *American Economic Review* 98 (3): 577-85, Junio.
- Lagunes, Paul (2018). "*Guardians of Accountability: A Field Experiment on Corruption & Inefficiency in Local Public Works*". Columbia University, documento no publicado, Mayo (Versión electrónica disponible en https://uh.edu/hobby/images/events/lagunes_perustudy.pdf).
- Lederman, Daniel; Norman Loayza; Rodrigo R. Soares (2005). "Accountability and Corruption: Political Institutions Matter". *Economics and Politics* 17 (1): 1-35, Marzo.
- Olken, Benjamin A, and Rohini Pande (2012). "Corruption in developing countries". *Annual Review of Economics* 4 (1): 479–509, Setiembre.
- Olken, Benjamin (2007). "Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia," *Journal of Political Economy*, 200-249.
- Oropeza J. (2011). "The Latin American approach to improving public spending oversight". ELLA Policy Brief, Lima. E-version disponible en: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08abaed915d622c00088b/110826_GOV_BudPubPol_BRIEF2_0.pdf

- Proética (2019). XI Encuesta Nacional Sobre Percepciones de Corrupción. Lima. Versión electrónica disponible en: <https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2018/08/Pro%C3%A9tica-X-Encuesta-Nacional-sobre-Corrupci%C3%B3n-1-6.pdf>
- Quiroz, Alfonso W. (2013). Historia de la corrupción en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 486 páginas.
- Reinikka, R., & Svensson, J. (2004). The power of information: evidence from a newspaper campaign to reduce capture. Washington DC.: World Bank Policy Research Working Paper Series 3239.
- Rose-Ackerman, Susan (1999). Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. Cambridge, Cambridge University Press.
- Sayne, A., Gillies, A., & Watkins, A. (2017). *Twelve Red Flags: Corruption Risks in the Award of Extractive Sector Licenses and Contracts*. Natural Resource Governance Institute. <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/corruption-risks-in-the-award-of-extractive-sector-licenses-and-contracts.pdf>
- Wasserman, Larry (2016). Machine learning overview. In Becker-Friedman Institute, Conference on ML in Economics.

Anexos

Tabla A. 1: Iniciativas nacionales e internacionales de transparencia y vigilancia ciudadana

N°	País	Institución	Tipo de institución	Iniciativa	Tipo de iniciativa	Descripción	Link
1	Perú	Contraloría General de la República (CGR)	Estatal	Aplicativo informático "Rendición de Cuentas"	Portal de información	Es la plataforma administrada por la CGR, en la que las entidades públicas obligadas (ministerios, gobiernos locales, etc.) presentan su rendición de cuentas de obras, personal y proyectos de inversión pública cada año. Recientemente, como parte de la respuesta ante la emergencia sanitaria la plataforma se actualizó e implementó la Plataforma de control y transparencia COVID-19, una sección para que los gobernadores provinciales y distritales registren obligatoriamente el detalle de las contrataciones (proveedor, orden de compra, costo y cantidad de cada bien) de los kits de canastas básicas familiares entregadas en el contexto de la Emergencia Sanitaria por el COVID-19, así como el registro de los beneficiarios de las mismas. Los datos ingresados en esta plataforma son puestos a disposición de los ciudadanos en el Monitor de control y transparencia COVID-19 (12).	https://apps1.contraloria.gob.pe/RRCC/Login/
2	Perú	Contraloría General de la República (CGR)	Estatal	Monitor de control y transparencia COVID-19	Portal de información / Sistema de alertas / Plataforma de denuncias	Es un portal dirigido a los ciudadanos en el que se muestra de una manera amigable gráficos y cuadros detallados de la adquisición de las canastas básicas familiares; la ejecución del presupuesto destinado a la emergencia sanitaria por rubros y pliegos presupuestarios, así como los informes de control realizados por la CGR en el marco del COVID-19. Además, este monitor ofrece una plataforma de denuncias en la que el denunciante puede hacer seguimiento a su denuncia; sin embargo, no permite	https://emergenciasanitaria.contraloria.gob.pe/

N°	País	Institución	Tipo de institución	Iniciativa	Tipo de iniciativa	Descripción	Link
						el anonimato del denunciante, ni la colectivización de las denuncias.	
3	Perú	Adquisiciones COVID-19 Nacional	Estatal	Centro Nacional de Abastecimiento de Recursos Estratégicos en Salud (CENARES)	Portal de información	En este portal CENARES reporta sus compras de Equipos de Protección Personal (EPP), medicamentos, material desinfectante, entre otros insumos. Sin embargo, la mayor parte de las compras aquí reportadas no están reportadas en la plataforma de OSCE (Conosce).	http://www.cenares.minsa.gob.pe:8080/covid19.xhtml
4	Perú	Laboratorio de Gobierno y Transformación Digital	Estatal	Participa Perú	Portal de información / Plataforma de denuncias	Este portal, administrado por el Laboratorio de Gobierno y Transformación Digital, conecta a los siguientes servicios y sitios estatales: Solitudes de acceso a la información pública, Consulta Previa, Portal de Transparencia, Datos Abiertos, Geoidep y Presupuesto participativo. Además, ofrece una plataforma de denuncias de corrupción conectada al Ministerio Público que no está en funcionamiento durante la emergencia sanitaria COVID-19 debido a la Resolución N° 588 - 2020 - MP - FN.	https://www.gob.pe/participa
5	Perú	OSCE	Estatal	Conosce	Portal de información	Portal que reporta las contrataciones de bienes, servicios, obras, consultorías y sus montos por rubro. Actualmente, permite tener acceso a una ficha de selección por cada contratación, aunque sin documentos adjuntos a pesar de que la página señala secciones para estos. Asimismo, los filtros de búsqueda (sector, nivel de gobierno y objeto) no funcionan.	https://portal.osce.gob.pe/osce/covid19/
6	Perú	Presidencia de Consejo de Ministros	Estatal	Portal de Transparen	Portal de información	Información de ingresos y gastos, realizados y por realizar, préstamos, y todos los datos relacionados	http://www.transparencia.gob.pe/

N°	País	Institución	Tipo de institución	Iniciativa	Tipo de iniciativa	Descripción	Link
		(PCM) - Secretaría de Gobierno Digital (SEGDI)		cia Estándar		con las actividades bancarias, contables y económicas de las entidades públicas.	
7	Perú	Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) - Secretaría de Gobierno Digital (SEGDI)	Estatal	Datos Abiertos	Portal de información	Es la plataforma digital que permite encontrar, explorar y reutilizar bases de datos de entidades públicas de ordenadas en las siguientes áreas gobernabilidad, desarrollo social, educación, economía y finanzas, salud, agua y saneamiento, medio ambiente y recursos naturales, alimentación y nutrición, transporte, desarrollo urbano y energía. En la coyuntura de la emergencia sanitaria, crearon una nueva área que contiene las bases de datos relacionadas al COVID-19.	https://www.datosabiertos.gob.pe/
8	Perú	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Estatal	Consulta Amigable - MEF	Portal de información	Es una plataforma en la que se puede consultar la información de asignación y ejecución presupuestas de manera detallada. Además, en la coyuntura de la emergencia sanitaria por el Covid-19 adaptó su plataforma para hacer búsquedas exclusivas del presupuesto asignado para el combate de la epidemia.	https://apps5.mineco.gob.pe/coronavirus/Navegador/default.aspx
9	Perú	Contraloría General de la República (CGR) - Subgerencia de Participación Ciudadana	Estatal	Monitores Ciudadanos	Sistema de alertas	Son un grupo de ciudadanos voluntarios que realizan control social en obras públicas y los procesos para las contrataciones de bienes y servicios públicos e intervenciones que involucren recursos públicos en las entidades sujetas al Sistema Nacional de Control. En el marco de la Emergencia COVID – 19, los Monitores Ciudadanos realizarán vigilancia virtual y visitas postcuarentena a las entidades supervisadas.	https://monitorciudadano.contraloria.gob.pe/

N°	País	Institución	Tipo de institución	Iniciativa	Tipo de iniciativa	Descripción	Link
10	Perú	Ojo Público	Privada	Funes	Sistema de alertas	Funes es un algoritmo que usa información de bases de datos estatales y públicas para generar indicadores que predicen el riesgo de corrupción. Utiliza como variables <i>proxy</i> de corrupción convocatorias con un único postor y la proporción de concentración del presupuesto de una entidad que tiene cada contratista.	https://ojo-publico.com/especiales/funes/metodologia.html
11	Perú	Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad del Pacífico, la Asociación Civil Transparencia y Proética – Capítulo Peruano de Transparency International.	Sociedad civil	Observatorio de Integridad	Sistema de alertas	Es un espacio en el que se comparten propuestas a problemas coyunturales, así como donde se reportan las veedurías ciudadanas realizadas por voluntarios capacitados por el Observatorio de Integridad y con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) realizadas a entidades públicas (establecimientos de salud, instituciones educativas, obras públicas).	http://observatoriointegridad.pe/
12	Perú	Proética	Sociedad civil	Lupa sobre las transferencias	Sistema de alertas	Una revisión de las transferencias para la atención a la emergencia contra el COVID-19 contempladas en los decretos de urgencia emitidos por el gobierno. El alto nivel de agregación de los montos reportados no permite la creación de alertas de corrupción.	https://www.proetica.org.pe/lupa-sobre-las-transferencias-monitoreo-ciudadano-al-gasto-publico-en-estado-de-emergencia/

N°	País	Institución	Tipo de institución	Iniciativa	Tipo de iniciativa	Descripción	Link
13	Perú	Presidencia de Consejo de Ministros (PCM)	Estatal	Denuncias Ciudadanas	Plataforma de denuncias	En esta plataforma se pueden realizar denuncias de cualquier entidad estatal por irregularidades en compras, abuso de autoridad, prestación inadecuada de servicios, sobornos, incumplimiento de funciones y favorecimiento indebido. La realización de denuncias anónimas está permitida, además, de no ser anónima permite solicitar medidas de protección laboral. Finalmente, permite recibir notificaciones del avance de la denuncias a través del correo electrónico registrado por el denunciante. Sin embargo, no permite la colectivización de las denuncias.	https://denuncias.servicios.gob.pe/
14	Perú	Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM)	Estatal	Yo tomo acción, denuncio la corrupción	Plataforma de denuncias	En esta plataforma, los usuarios pueden realizar denuncias de casos de corrupción que afecten la calidad del servicio educativo. Esta plataforma permite el anonimato del denunciante, recibir notificaciones sobre su denuncia, además, le permite adjuntar medios probatorios, y solicitar medidas de protección de necesitarlas. Sin embargo, este portal no permite la colectivización de las denuncias.	http://apps.dreilm.gob.pe/denuncias/denunciar
15	Perú	Perú Compras	Estatal	La corrupción detiene al país	Plataforma de denuncias	Esta plataforma, permite emitir denuncias anónimas, sin embargo, se indica que es compromiso del denunciante mantenerse a disposición para realizar aclaraciones o añadir información de la denuncia. Por otro lado, permite solicitar medidas de protección laboral y otras medidas detalladas por el usuario. Asimismo, permite adjuntar pruebas o señalar la unidad o dependencia en la que podría encontrarse pruebas de la denuncia.	https://www.perucompras.gob.pe/adicionales/para-denunciar.php

N°	País	Institución	Tipo de institución	Iniciativa	Tipo de iniciativa	Descripción	Link
16	Perú	Ministerio de Salud (MINSA)	Estatal	Denuncias por presuntos actos de corrupción	Plataforma de denuncias	Permite realizar denuncias sobre actos de corrupción relacionados a entidades del MINSA (el propio MINSA, hospitales, institutos de salud, Dirección de Redes Integradas de Salud - DIRIS, Dirección Regional de Salud - DIRESA, entre otros). La plataforma permite el anonimato en las denuncias. Asimismo, permite adjuntar pruebas o señalar el nombre del área de la entidad en que podría encontrarse pruebas de la denuncia. Permiten la opción de permanecer o no a disposición para absolver dudas sobre la denuncia realizada.	https://appsalud.minsa.gob.pe/webdenuncias/index.aspx
17	Brasil	Controlador General de la Unión	Estatal	Portal de Transparencia de Brasil	Portal de información	El Portal de Transparencia de Brasil pone a disposición de sus usuarios las transferencias a los estados y municipios, así como el detalle de las contrataciones para el combate del COVID-19. Por ejemplo, se puede encontrar las compras de equipos médicos, material de protección y la ejecución de gastos en subvenciones, entre otros.	http://www.portaltransparencia.gov.br/
18	Brasil	Open Knowledge Brasil (OKB)	Sociedad civil / ONG	Índice de transparencia Covid-19: estados brasileños y gobierno federal	Sistema de alertas	El Índice de Transparencia COVID-19 le asigna un puntaje de 0 a 100 a cada gobierno federal de Brasil. Este está construido con datos tomados de las últimas publicaciones periódicas de los portales oficiales de las agencias de salud y control de los gobiernos estatales y federales. Este indicador sintético está compuesto de tres dimensiones: contenido, granularidad de datos y formato. El puntaje otorgado por este índice a sido motivo de múltiples publicaciones en los medios de comunicación.	http://transparenciacovid19.ok.org.br

N°	País	Institución	Tipo de institución	Iniciativa	Tipo de iniciativa	Descripción	Link
23	Costa Rica, República Dominicana, Colombia, Perú y Paraguay	Inter-American Development Bank (IDB)	Privada	MapaInversiones	Sistema de alertas	Consiste en una plataforma que le permitía a los usuarios el monitoreo del progreso físico y financiero de los proyectos de inversión pública mediante la visualización de mapas georreferenciados; además, fomenta la participación ciudadana con un módulo que le permite insertar comentarios, hacer recomendaciones, realizar demandas a los hacedores de política y contribuir con el monitoreo de trabajos públicos compartiendo fotos y sus impresiones del progreso de los proyectos. En el caso de Perú, la información proviene de MEF - Dirección General de Inversión Pública, PCM - Secretaria Descentralización, e INFObras - CGR.	http://mapainversionescr.mideplan.go.cr/ ; http://mapainversiones.economia.gob.do/#/proyectos/?zoom=6&center=19.107484799229553,-70.96824477855033&toLeft=20.862605835398384,-74.53605483714408&bottomRight=17.333540177711853,-67.40043471995658 ; https://mapainversiones.dnp.gov.co/Pages/default.aspx ; http://mapainversionesterritorio.descentralizacion.gob.pe/ ; http://mapainversionessni.p.economia.gov.py/home/index
24	Hungría	Transparency International Hungary, K-Monitor y PetaByte	Privada	Red Flags	Sistema de alertas	Banderas Rojas (<i>The Red Flags</i>) revisa los documentos de las adquisiciones públicas de la página de Licitaciones Electrónicas Diarias y filtra las adquisiciones riesgosas mediante un algoritmo. Los usuarios de esta herramienta pueden suscribirse y recibir las alertas de las adquisiciones riesgosas existentes o de las que sean de su interés.	https://www.redflags.eu/

N°	País	Institución	Tipo de institución	Iniciativa	Tipo de iniciativa	Descripción	Link
25	Indonesia	Oficina del Personal Presidencial	Estatal	Lapor!	Plataforma de denuncias	Es una plataforma que permite realizar quejas sobre cualquier entidad pública en Indonesia, además permite organizarlas por municipio y por categorías (coronavirus, salud, energía, infraestructura). La plataforma permite el anonimato del denunciante, la viralización y colectivización de la denuncia.	https://www.lapor.go.id/
26	México	Poder	Sociedad civil	Groucho	Sistema de alertas	Consiste en una evaluación a las Unidades Compradoras (UC) encargadas de las contrataciones públicas. Las pruebas están agrupadas en cinco categorías que describen el contrato ideal: cuenta con toda la información para entenderlo, todos los procesos se realizaron en tiempo, hubo una competencia abierta para ganarlo, el camino del dinero es trazable y todos los actores que participan en el proceso son confiables.	https://www.todosloscontratos.mx/
27	Nuevo León, México	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León (COTAI)	Estatal	Transparencia ante la contingencia	Portal de información	Herramienta electrónica para que las autoridades locales puedan transparentar de manera focalizada, los procesos de contratación ejercidos para dar atención a la propagación del virus COVID-19. A la fecha, esta herramienta no ha sido utilizada.	https://cotai.org.mx/nuevo-sitio/enlaces-institucionales-de-interes/transparencia-ante-la-contingencia/

N°	País	Institución	Tipo de institución	Iniciativa	Tipo de iniciativa	Descripción	Link
28	Paraguay	Módulo Covid-19	Estatal	Rindiendo cuentas al pueblo paraguayo	Portal de información	Este módulo, incorporado al sitio de MapaInversiones Paraguay, integra y visualiza la información disponible sobre presupuesto y ejecución de recursos públicos asociados a la gestión de la emergencia asociada al COVID-19. La plataforma integra información del Ministerio de Hacienda, la Dirección Nacional de Contratación Públicas, la Secretaría de Emergencia Nacional, entre otras. Por ejemplo, las compras de equipos y accesorios médicos, equipos de protección, insumos de laboratorio, servicios de desinfección. Además, la entrega de los subsidios de alimentos y a trabajadores informales por departamento. Finalmente, ofrece un canal de participación ciudadana en que los usuarios pueden dejar sus comentarios y ver los comentarios de los demás.	https://rindiendocuentas.gov.py/
29	Paraguay	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social	Estatal / Privada	Sistema de rendición de cuentas de donaciones recibidas para la lucha contra el COVID-19.	Portal de información	Es una plataforma en la que se puede visualizar las donaciones (fecha, donantes ¹ , montos, número de comprobante y de recibo) realizadas por las diferentes personas e instituciones para fortalecer la respuesta nacional a la emergencia por la expansión del COVID 19. Estas donaciones son gestionadas por la Fundación Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) en favor del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). Esta información puede ser filtrada y descargada por los usuarios en un formato de Excel o Jason.	https://rendicionescovid19.cird.org.py/

Nº	País	Institución	Tipo de institución	Iniciativa	Tipo de iniciativa	Descripción	Link
30	Ucrania	Transparency International Ucrania	Privada / Sociedad civil	Dozorro	Sistema de alertas	Contiene información sobre compras médicas y le permite analizar datos sobre ellas. Los datos incluyen: directorios, información sobre licitaciones, propuestas de participantes y más. El módulo permite a los clientes, la administración y las agencias de aplicación de la ley analizar la adquisición de administradores de fondos, encontrar áreas problemáticas y formas de resolverlos. Los participantes o posibles participantes podrán evaluar el mercado, los precios de los productos, los clientes y los competidores para tomar decisiones más efectivas en el futuro.	dozorro.org/tools
31	Unión Europea	European Commission	Privada	Herramienta de puntuación de riesgo Arachne	Sistema de alertas	Con base en un conjunto de indicadores de riesgo, obtenidos de una base comprensiva de proyectos, identifica a los proyectos, contratos, beneficiarios o contratistas susceptibles a riesgos de fraude, conflicto de intereses e irregularidades.	https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325&intPageId=3587&langId=en
Ver notas de tabla. 1. Si el nombre del donante no aparece explícitamente en la página, esa información queda íntegramente en los registros de la Fundación CIRD, expresamente a pedido de la persona donante, pero sigue siendo accesible a todos los organismos del Estado para su debido control.							