

OBJETIVO IV
ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE
Y DESCENTRALIZADO

Informe de Seguimiento
2006–2008



Acuerdo Nacional
Unidos para crecer

Integrantes del Grupo de Trabajo para el Seguimiento del Objetivo IV

| ORGANIZACIÓN | REPRESENTANTES |
|--|---|
| Acción Popular | Manuel Bernales y Blanca Rocha |
| APRA | Santiago Barreda, Sergio González y Gastón Castro |
| Cambio 90 | Andrés Reggiardo, Mario Cárdenas, Juan Roque y Jorge Figueroa |
| Confederación General de Trabajadores del Perú | Carmen Sifuentes |
| CONFIEP | Luis Isasi |
| Conferencia Episcopal Peruana | Humberto Ortiz, Rossell Laberiano y Ketty Herrera |
| Coordinadora Nacional de Independientes | Manuel Gallástegui y Fidel Ramos |
| Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza | Alejandro Laos |
| Perú Posible | Daniel Mora y Elizabeth Querol |
| Renovación Nacional | Juan José Maertens |
| Sociedad Nacional de Industrias | Carmen Chasseloup |
| Somos Perú | Fernando Barraza |

Coordinación: Perú Posible (Daniel Mora) y CONFIEP (Luis Isasi)
Coordinación Ejecutiva: Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional (María Luisa Valdez y Cramen Vildoso)

Relación de Expositores Invitados

Política 24: José Elice. **Política 27:** Hugo Cabieses; Jaime García, Manuel Estela y Raúl Salazar (Macroconsult); Ricardo Soberón; **Política 28:** Erasmo Reina (Ministerio de Justicia) y Hugo Suero (Poder Judicial)

Acuerdo Nacional. Informe de seguimiento 2006-2008
Objetivo IV: Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

© Acuerdo Nacional

Av. 28 de Julio 868, Lima 18. Telf.: 716 8736 / 716 8743

acuerdonacional@pcm.gob.pe

www.acuerdonacional.gob.pe

Primera edición: noviembre de 2009

Tiraje: 5.000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2009 - xxxx

Impresión: Cobol SRL.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Introducción | 4 |
| Política 24 | |
| Afirmación de un Estado eficiente y transparente | 5 |
| Política 26 | |
| Promoción de la ética y transparencia y erradicación de la corrupción, lavado de dinero, evasión tributaria y contrabando | 23 |
| Política 27 | |
| Erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas | 37 |
| Política 28 | |
| Plena vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y acceso a la justicia e independencia judicial | 45 |
| Anexos | 53 |
| Índice de siglas y acrónimos | 55 |

INTRODUCCIÓN

El Objetivo IV se orienta a lograr el funcionamiento democrático e integrado del Estado, con una clara delimitación de funciones y competencias en los tres niveles de gobierno; una administración pública moderna a nivel nacional, regional y local, capaz de atender de manera eficaz las demandas de la población; mecanismos de transparencia y rendición de cuentas implementados; y una ciudadanía que participe en la vida pública del país.

De las ocho políticas de Estado que comprende el Objetivo IV, seis tienen matrices con indicadores y metas planteadas de manera escalonada —al 2006, al 2011 y su cumplimiento integral al 2021— que permiten estimar su progresiva implementación. La Política 30: Eliminación del Terrorismo y Afirmación de la Identidad Nacional, y la Política 31: Sostenibilidad Fiscal y Reducción del Peso de la Deuda, no cuentan con matrices, su elaboración es una tarea pendiente del Foro.

La frondosidad de los indicadores (126) y metas (132) planteados en las matrices hace difícil su seguimiento. Por tal motivo, resultaría conveniente revisar los indicadores para eliminar aquellos que no pueden ser objeto de medición o sobre los que no existe información disponible. De igual modo, se debería reevaluar algunas metas de acuerdo a las líneas de base que fueron establecidas después de la aprobación de las matrices.

Este primer informe, elaborado por el Grupo de Trabajo de Seguimiento al Objetivo IV, integrado por once organizaciones miembros del Foro del Acuerdo Nacional que se reunieron durante once meses, es una evaluación de las políticas 24, 26, 27 y 28, que involucran acciones de varios sectores. Cabe señalar que el tema del terrorismo, que corresponde a la Política 30, ha sido abordado al tratar la Política 27: Erradicación de la Producción, el Tráfico y el Consumo Ilegal de Drogas.

En teoría, el Acuerdo Nacional tiene carácter vinculante, conforme lo establece el documento suscrito el 22 de julio de 2002 por el Gobierno, los partidos políticos con representación en el Congreso de la República y las principales organizaciones de la sociedad civil, que se cita a la letra:

“En testimonio de lo cual este Acuerdo Nacional que ahora suscribimos tiene carácter vinculante y quedará abierto a la adhesión de otras fuerzas políticas y organizaciones sociales, comprometiéndonos a observarlo y cumplirlo desde hoy y hasta el 28 de julio de 2021.”

Sin embargo, durante el trabajo de seguimiento se ha constatado que algunos funcionarios del Estado parecen no conocer las políticas de Estado del Acuerdo Nacional o actúan con indiferencia tanto para brindar la información solicitada, como en relación al cumplimiento mismo de las metas señaladas en las matrices.

Esta política tiene el propósito de consolidar un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de los ciudadanos.

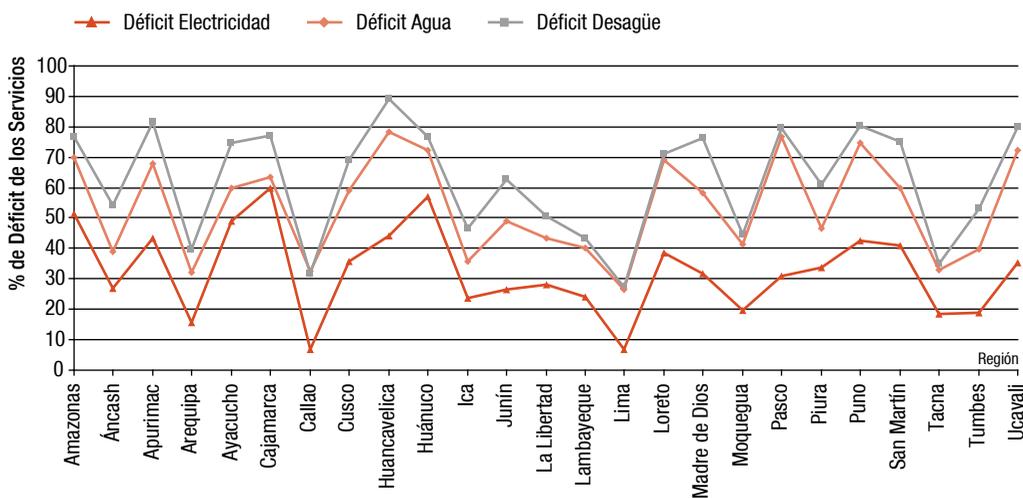
COBERTURA, CALIDAD Y CELERIDAD EN LA ATENCIÓN DE TRÁMITES ASÍ COMO EN LA PROVISIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Acceso a servicios públicos

El indicador “porcentaje de la población que en las diferentes circunscripciones territoriales accede a los servicios públicos esenciales según estándares básicos” comprende dos aspectos. El primero está referido a la cobertura de los servicios públicos, que se mide a través de los censos nacionales y por las entidades responsables de su prestación. El segundo aspecto del indicador, al igual que las metas planteadas en la matriz, asocia los servicios a estándares básicos, con lo cual su medición se torna compleja, dado que este criterio no es tomado en cuenta en la elaboración del Censo Nacional de Población y Vivienda. Por tal motivo, sería conveniente reemplazar este indicador por otros dos: “déficit de cobertura urbana y rural de los servicios básicos —agua, desagüe y luz— provistos por red pública dentro de la vivienda” y “déficit de cobertura urbana y rural de los servicios de telefonía fija, telefonía móvil e internet”.

Un estándar básico de los servicios esenciales de agua potable, desagüe y electricidad es que se brinden por red pública dentro de la vivienda. El Censo Nacional de Población y Vivienda 2007 incluyó solo para el caso del agua potable una variable referida a la cantidad de horas y días de la semana que las viviendas cuentan con el servicio. De acuerdo con sus resultados, el déficit nacional de cobertura del servicio de agua potable por red pública dentro de la vivienda es de 45,24%; del 54,76% de viviendas que disponen del servicio, solo el 59,98% cuenta con agua las 24 horas del día los 7 días de la semana. En el caso del servicio de desagüe, el déficit de cobertura nacional es de 51,98%. El servicio de electricidad a nivel nacional es el de menor déficit: 25,91% de viviendas no cuentan con electricidad. El censo debería indicar el número de horas de electricidad que tiene cada hogar.

Gráfico 1. Déficit de servicios públicos básicos en la vivienda por departamento (2007)



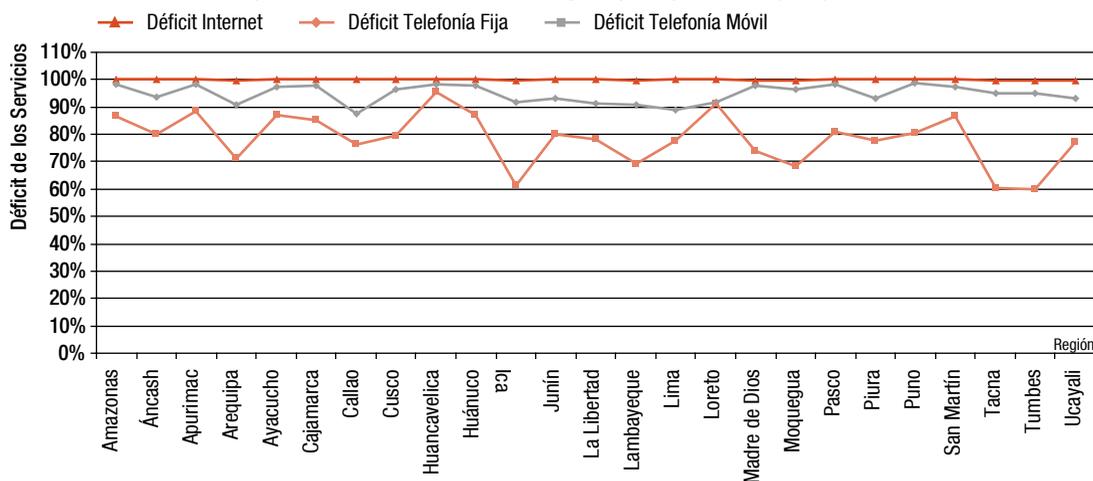
Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2007, INEI

Tabla 1. Déficit de servicios básicos en la vivienda

| | Agua % | Ranking | Desagüe % | Ranking | Electricidad % | Ranking |
|---------------|--------|---------|-----------|---------|----------------|---------|
| Nacional | 45,24 | — | 51,98 | — | 25,91 | — |
| Amazonas | 69,99 | 6 | 76,73 | 8 | 51,52 | 3 |
| Áncash | 38,92 | 20 | 54,05 | 16 | 26,81 | 16 |
| Apurímac | 67,71 | 8 | 81,47 | 2 | 43,41 | 6 |
| Arequipa | 32,19 | 24 | 39,89 | 22 | 15,77 | 23 |
| Ayacucho | 59,66 | 11 | 74,75 | 11 | 48,81 | 4 |
| Cajamarca | 63,26 | 9 | 77,13 | 6 | 59,78 | 1 |
| Callao | 32,66 | 23 | 31,82 | 24 | 6,88 | 25 |
| Cusco | 59,07 | 12 | 69,00 | 13 | 35,63 | 10 |
| Huancavelica | 78,28 | 1 | 88,99 | 1 | 44,15 | 5 |
| Huánuco | 72,45 | 4 | 76,86 | 7 | 56,86 | 2 |
| Ica | 35,92 | 21 | 46,65 | 19 | 23,77 | 19 |
| Junín | 49,08 | 14 | 62,61 | 14 | 26,65 | 17 |
| La Libertad | 43,32 | 16 | 50,55 | 18 | 28,09 | 15 |
| Lambayeque | 40,22 | 18 | 43,29 | 21 | 23,92 | 18 |
| Lima | 26,52 | 25 | 27,48 | 25 | 6,99 | 24 |
| Loreto | 69,02 | 7 | 71,06 | 12 | 38,73 | 9 |
| Madre de Dios | 58,12 | 13 | 76,24 | 9 | 31,73 | 13 |
| Moquegua | 41,29 | 17 | 44,69 | 20 | 19,74 | 20 |
| Pasco | 76,59 | 2 | 79,66 | 5 | 31,04 | 14 |
| Piura | 46,50 | 15 | 61,20 | 15 | 33,57 | 12 |
| Puno | 74,88 | 3 | 80,25 | 3 | 42,51 | 7 |
| San Martín | 59,73 | 10 | 75,04 | 10 | 40,98 | 8 |
| Tacna | 32,87 | 22 | 34,74 | 23 | 18,45 | 22 |
| Tumbes | 39,93 | 19 | 52,94 | 17 | 18,87 | 21 |
| Ucayali | 72,34 | 5 | 79,94 | 4 | 35,36 | 11 |

En cuanto al servicio de telefonía en hogares, el déficit nacional de cobertura es de 92,79% y de 78,71% en el caso del servicio de telefonía móvil, mientras que el déficit del servicio de conexión a internet es de 99,95%.

Gráfico 2. Déficit de servicios públicos de telefonía e internet en hogares por departamento (2007)



Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2007, INEI

Tabla 2. Déficit de servicios de telefonía e internet en hogares

| Departamento | Telefonía Fija % | Ranking | Telefonía Móvil % | Ranking | Internet % | Ranking |
|---------------|------------------|---------|-------------------|---------|------------|---------|
| Nacional | 92,79 | — | 78,71 | — | 99,95 | — |
| Amazonas | 98,42 | 4 | 86,77 | 7 | 99,96 | 9 |
| Áncash | 93,79 | 15 | 80,01 | 11 | 99,96 | 8 |
| Apurímac | 98,52 | 2 | 88,27 | 3 | 99,96 | 5 |
| Arequipa | 91,03 | 22 | 71,35 | 20 | 99,94 | 18 |
| Ayacucho | 97,57 | 9 | 86,94 | 5 | 99,96 | 4 |
| Cajamarca | 97,84 | 8 | 85,17 | 8 | 99,96 | 7 |
| Callao | 87,60 | 25 | 76,25 | 18 | 99,94 | 16 |
| Cusco | 96,58 | 11 | 79,60 | 13 | 99,95 | 15 |
| Huancavelica | 98,50 | 3 | 95,53 | 1 | 99,97 | 2 |
| Huánuco | 97,90 | 6 | 87,16 | 4 | 99,95 | 12 |
| Ica | 91,88 | 19 | 61,20 | 23 | 99,92 | 23 |
| Junín | 93,15 | 18 | 79,87 | 12 | 99,96 | 10 |
| La Libertad | 91,18 | 21 | 78,37 | 14 | 99,95 | 11 |
| Lambayeque | 90,94 | 23 | 69,44 | 21 | 99,93 | 20 |
| Lima | 89,07 | 24 | 77,85 | 15 | 99,94 | 17 |
| Loreto | 91,88 | 20 | 91,13 | 2 | 99,97 | 1 |
| Madre de Dios | 97,89 | 7 | 74,02 | 19 | 99,86 | 25 |
| Moquegua | 96,23 | 12 | 68,38 | 22 | 99,93 | 19 |
| Pasco | 98,37 | 5 | 81,20 | 9 | 99,95 | 13 |
| Piura | 93,16 | 17 | 77,72 | 16 | 99,97 | 3 |
| Puno | 98,68 | 1 | 80,28 | 10 | 99,96 | 6 |
| San Martín | 97,32 | 10 | 86,80 | 6 | 99,95 | 14 |
| Tacna | 95,25 | 13 | 60,22 | 24 | 99,93 | 21 |
| Tumbes | 94,97 | 14 | 60,14 | 25 | 99,92 | 24 |
| Ucayali | 93,33 | 16 | 77,03 | 17 | 99,92 | 22 |

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda 2007, INEI

ADECUACIÓN A LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

La matriz plantea como indicador el “porcentaje de entidades públicas que se han adecuando a la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444)”. Dado que es muy difícil hacer el seguimiento de la adecuación a dicha ley, se proponen los siguientes indicadores: “número de entidades del Estado, por nivel de gobierno, que cuentan con su respectivo Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) actualizado”¹ “porcentaje de procedimientos administrativos considerados en los TUPA que son aprobados de manera automática, en los tres niveles de gobierno” y “porcentaje de procedimientos administrativos considerados en los TUPA sujetos a silencio positivo, en los tres niveles de gobierno”

A febrero de 2009, solo 274 de las 2.058 entidades del Estado (13,31%) habían cumplido con publicar sus TUPA actualizados en el Portal de Servicios al Ciudadano, 6 (0,29%) estaban en proceso de registro y publicación, y 1.778 (86,39%) estaban omisas, de las cuales 1.738 (84,45%) entidades corresponden a los Gobiernos Locales.

¹ Ver el punto referido al fortalecimiento administrativo y financiero de los gobiernos subnacionales en la Política 8: Descentralización Política, Económica y Administrativa para Propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú.

Tabla 3. TUPA publicados en el Portal de Servicios al Ciudadano

| | N° Entidades | Publicados | % | En Proceso de Publicación | % | Publicación Pendiente | % |
|----------------------|--------------|------------|--------------|---------------------------|-------------|-----------------------|--------------|
| Total | 2.058 | 274 | 13,31 | 6 | 0,29 | 1.778 | 86,39 |
| Poder Legislativo | 1 | 1 | 100,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Poder Judicial | 2 | 2 | 100,00 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 |
| Poder Ejecutivo | 133 | 124 | 93,23 | 0 | 0,00 | 9 | 6,77 |
| Gobiernos Regionales | 77 | 44 | 57,14 | 2 | 2,60 | 31 | 40,26 |
| Gobiernos Locales | 1.845 | 103 | 5,58 | 4 | 0,22 | 1.738 | 94,20 |

Fuente: Portal de Servicios al Ciudadano, febrero de 2009

Según el artículo 37.7 del Decreto Supremo N° 063-2007-PCM, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros es la autoridad responsable de evaluar los procesos de simplificación administrativa en relación con los TUPA de las entidades del Poder Ejecutivo. De otro lado, INDECOPI evita que éstos generen barreras burocráticas.²

MECANISMOS DE MEJORA CONTINUA EN LA ASIGNACIÓN, EJECUCIÓN, CALIDAD Y CONTROL DEL GASTO FISCAL

Planeamiento estratégico participativo y concertado de desarrollo nacional

Este tema ha sido analizado por el Grupo de Trabajo de Seguimiento al Objetivo I en el acápite concerniente a la Política 5: Gobierno en Función de Objetivos con Planeamiento Estratégico, Prospectiva Nacional y Procedimientos Transparentes.

Gasto corriente en la ejecución del gasto público

Para el indicador “porcentaje de gasto corriente sobre gasto total (excluyendo gasto financiero y previsional) en la ejecución del gasto del sector público”, se definió como meta que desde el 2006 el gasto corriente en el sector público no debía ser mayor al 75%.

Tabla 4. Gasto ejecutado por el sector público al 31 de diciembre de 2007^{1,2}

| | Total ^{3,4} (S/.) | Gasto Corriente ⁴ (S/.) | % | Gasto de Capital (S/.) | % |
|---------------------------------------|----------------------------|------------------------------------|-------------|------------------------|-------------|
| Total¹ | 33.474'745.191 | 25.856'187.585 | 77,2 | 7.618'557.606 | 22,8 |
| Poder Legislativo | 230'601.665 | 213'605.405 | 92,6 | 16'996.260 | 7,4 |
| Poder Judicial | 801'547.386 | 702'357.223 | 87,6 | 99'190.163 | 12,4 |
| Organismos Constitucionales Autónomos | 747'968.760 | 688'550.185 | 92,1 | 59'418.576 | 7,9 |
| Gobierno Nacional | 21.482'462.473 | 16.713'020.653 | 77,8 | 4.769'441.820 | 22,2 |
| Gobiernos Regionales | 10.212'164.907 | 7.538'654.119 | 73,8 | 2.673'510.787 | 26,2 |

¹ Para el gasto ejecutado se ha tomado los datos del SIAF-SP que corresponden al devengado.

² No incluye Gobiernos Locales, el MEF incumple con la obligación de publicar la ejecución de dichas instancias de gobierno.

³ No incluye gasto financiero.

⁴ No incluye gasto de obligaciones previsionales.

Fuente: SIAF-SP, Portal de Transparencia Económica, MEF.

² Las atribuciones y facultades de INDECOPI en relación con la eliminación de las barreras burocráticas se encuentran establecidas en el artículo 26 del Decreto Ley 25868, Ley de Organización y Funciones del INDECOPI; en el artículo 48 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, modificado por la Ley 28996, Ley de eliminación de Sobrecostos, Trabas y Restricciones a la Inversión Privada; en la Ley 28032, Ley de Eliminación de Barreras Burocráticas en favor de la Competitividad de los Agentes Económicos; y en el artículo 61 de la Ley de Tributación Municipal.

En el 2007, la meta no se cumplió pues el gasto corriente fue 77,2% del gasto total, es decir, 2,2% más de lo deseado. Solo la cumplieron los Gobiernos Regionales, que dispusieron 73,8% para gastos corrientes. El Gobierno Nacional destinó el 77,8% a gastos corrientes, excediéndose en 2,8%. El Poder Legislativo, el Poder Judicial y los organismos constitucionales autónomos, destinaron un promedio de 90,8% a gasto corriente, lo cual puede explicarse por la naturaleza de sus funciones.

Un aspecto relevante del presupuesto público es el porcentaje de participación que les corresponde a las distintas instituciones del Estado. En el año 2007, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y los organismos constitucionales autónomos solo alcanzaron un nivel de participación de 3,7% del presupuesto aprobado al final del ejercicio; el Gobierno Nacional tuvo una participación de 71,9% y los Gobiernos Regionales de 24,3%. Es necesario precisar que el resultado de este indicador (77,2%) es un promedio aritmético y no ponderado, como debiera ser.

Tabla 5. Presupuesto del sector público al 31 de diciembre de 2007¹

| | PIA ² S/. | PIM ³ S/. | Participación % | Variación % | Ejecución S/. | Ejecución ⁴ % |
|--|-------------------------|-------------------------|--------------------|----------------|-----------------------|-----------------------------|
| Total | 51.322'614.593 | 59.973'059.932 | 100,0 | | 51,284'168.043 | 85,5 |
| Poder Legislativo | 295'673.727 | 313'124.617 | 0,5 | 5,9 | 286'540.189 | 91,5 |
| Poder Judicial | 850'350.884 | 955'545.906 | 1,6 | 12,4 | 900'536.986 | 94,2 |
| Organismos Constitucionales Autónomos | 771'390.289 | 970'536.887 | 1,6 | 25,8 | 826'193.205 | 85,1 |
| Gobierno Nacional | 39.036'982.483 | 43.137'030.041 | 71,9 | 10,5 | 37.680'040.435 | 87,3 |
| Gobiernos Regionales | 10.368'217.210 | 14.596'822.481 | 24,3 | 40,8 | 11.590'857.229 | 79,4 |

¹ No incluye Gobiernos Locales, el MEF incumplía a dicha fecha con la obligación de ley de publicar la ejecución de dichas instancias de gobierno.

² PIA: Presupuesto Inicial de Apertura

³ PIM: Presupuesto Inicial Modificado

⁴ % de ejecución respecto al total del PIM

Fuente: SIAF-SP, Portal de Transparencia Económica, MEF.

También es importante analizar la eficiencia de las instituciones del Estado en la ejecución del gasto público en relación con lo presupuestado; los Gobiernos Regionales, que alcanzan una ejecución de 79,4% del total presupuestado, son los menos efectivos, mientras que el Poder Judicial alcanza el 94,2% de ejecución.

A partir del año 2008, la Consulta Amigable del SIAF-SP publica regularmente en el Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) la información sobre las operaciones presupuestarias y financieras de la totalidad de los Gobiernos Locales, por lo que recién a partir de dicho año se puede realizar un análisis integral del desempeño de los tres niveles de Gobierno y de los distintos Poderes del Estado.

Según dicha información en el año 2008 se habría cumplido la meta, toda vez que el gasto corriente general del Estado fue equivalente al 68,89% del gasto total. Cumplieron también la meta los Gobiernos Locales y los Gobiernos Regionales con 41,73% y 70,75% de gasto corriente respecto del gasto total, respectivamente. Cabe destacar que el gasto corriente de los Gobiernos Regionales ha disminuido proporcionalmente respecto del año 2007, mientras que el del Gobierno Nacional se ha incrementado.

Tabla 6. Gasto ejecutado por el sector público al 31 de diciembre de 2008¹

| Instituciones del Estado | Total ^{2,3} S/. | Gasto Corriente ³ S/. | % | Gasto de Capital S/. | % |
|--|-----------------------------|-------------------------------------|--------------|-------------------------|--------------|
| Total¹ | 52.803'944.725 | 36.377'954.933 | 68,89 | 16.425'989.792 | 31,11 |
| Poder Legislativo | 245'483.170 | 225'865.739 | 92,01 | 19'617.431 | 7,99 |
| Poder Judicial | 882'794.023 | 789'187.900 | 89,40 | 93'606.123 | 10,60 |
| Organismos Constitucionales Autónomos | 942'161.566 | 824'157.664 | 87,48 | 118'003.902 | 12,52 |
| Gobierno Nacional | 26.596'532.311 | 21.128'912.724 | 79,44 | 5.467'619.587 | 20,56 |
| Gobiernos Regionales | 11.500'389.402 | 8.137'046.530 | 70,75 | 3.363'342.872 | 29,25 |
| Gobiernos Locales | 12.636'584.253 | 5.272'784.376 | 41,73 | 7.363'799.877 | 58,27 |

¹ Para el gasto ejecutado se ha tomado los datos del SIAF-SP que corresponden al devengado.

² No incluye gasto financiero.

³ No incluye gasto de obligaciones previsionales.

Fuente: SIAF-SP, Portal de Transparencia Económica, MEF.

Al comparar la ejecución de los ejercicios presupuestales 2007 y 2008 se podría inferir que el incumplimiento de esta meta en el 2007 se debe a la ausencia de información sobre el gasto ejecutado por los Gobiernos Locales. En el año 2008, el gasto corriente global ascendió a 68,89% debido a la baja ejecución de los Gobiernos Locales (41,73%).

En cuanto a la participación de cada institución del Estado en el presupuesto del sector público para el año fiscal 2008, el ámbito nacional (Gobierno Nacional, organismos constitucionales autónomos, Poder Judicial y Poder Legislativo) concentró el 60,39% del presupuesto público, mientras que la participación de los Gobiernos Locales (21,53%) y los Gobiernos Regionales (18%) fue de 39,61%.

Se propone como indicador adicional para medir la mejora en la asignación del gasto fiscal el “porcentaje de participación en el presupuesto público de las instancias descentralizadas, sumando los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales”, con la siguiente meta “al 2010 el presupuesto público de los Gobiernos Subnacionales no debe ser menor al 40%”.

Tabla 7. Presupuesto del sector público al 31 de diciembre de 2008

| Instituciones del Estado | PIA ¹ S/. | PIM ² S/. | Participación % | Variación % | Ejecución S/. | Ejecución % |
|--|-------------------------|-------------------------|--------------------|----------------|-----------------------|----------------|
| Total | 70.795'190.711 | 90.350'375.534 | 100,00 | 27,62 | 71.611'119.304 | 79,26 |
| Poder Legislativo | 308'391.873 | 315'425.950 | 0,35 | 2,28 | 297'157.782 | 94,21 |
| Poder Judicial | 991'270.526 | 1.030'964.127 | 1,14 | 4,00 | 975'874.550 | 94,66 |
| Organismos Constitucionales Autónomos | 1.016'895.248 | 1.171'091.939 | 1,30 | 15,16 | 1.019'879.578 | 87,09 |
| Gobierno Nacional | 45.887'954.549 | 52.041'395.217 | 57,60 | 13,41 | 43.301'014.542 | 83,20 |
| Gobiernos Regionales | 11.709'121.769 | 16.338'307.836 | 18,08 | 39,53 | 12.945'678.485 | 79,24 |
| Gobiernos Locales | 10.881'556.746 | 19.453'190.465 | 21,53 | 78,77 | 13.071'514.367 | 67,19 |

¹ PIA: Presupuesto Inicial de Apertura

² PIM: Presupuesto Inicial Modificado

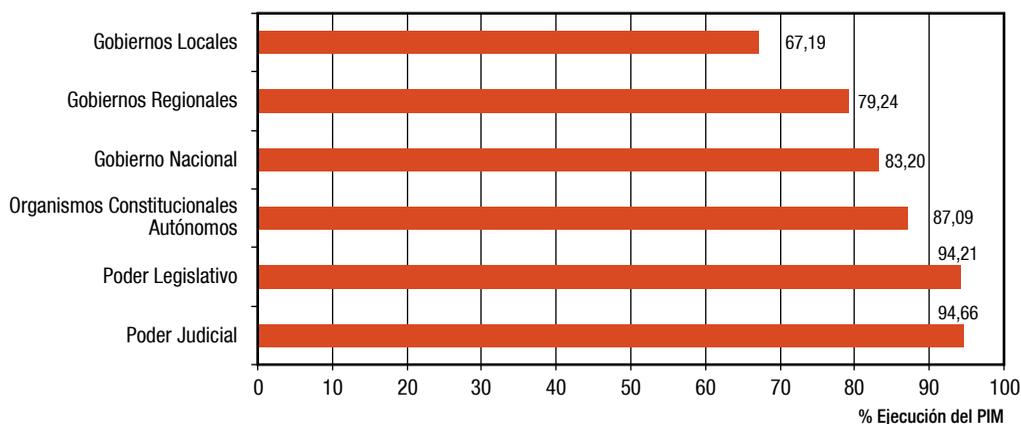
Fuente: SIAF-SP, Portal de Transparencia Económica, MEF.

Como se ve en el Gráfico 3, los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales tienen un menor nivel de eficiencia en el gasto público, lo cual puede deberse a la variación entre el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) (39,53%) y el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) (78,77%). Esto significa que los Gobiernos Subnacionales incorporan nuevos gastos en el transcurso del año, según el MEF les vaya realizando mayores transferencias a las previstas. La dificultad para

predecir los ingresos no permite tener un mayor índice de eficiencia en la ejecución del gasto, toda vez que la duración de los proyectos pequeños es de seis a nueve meses y mayor a un año en el caso de los medianos y grandes.

En relación con la variación porcentual entre el PIA y el PIM, se debería establecer medidas para minimizar las diferencias, especialmente en lo que atañe a los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales.

Gráfico 3. Ejecución del gasto público 2008



Fuente: SIAF-SP, Portal de Transparencia Económica, MEF.

Presupuesto público participativo regional y local³

Para el indicador “porcentaje de Gobiernos Regionales y Municipales con presupuesto público participativo (principalmente inversión) que lo ejecutan al 100%”, se definió como meta al 2006 que el 100% de Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales debían cumplirlo.

Aun cuando existen normas e instructivas sobre el presupuesto participativo, éste dista mucho de ser un aspecto efectivo de la participación ciudadana. Si bien la mayor parte de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales cumplen con la obligación legal de llevarlo a cabo, son pocos los que efectivamente lo han incorporado como un elemento de fortalecimiento de la gobernabilidad que fomente la participación y permita que los ciudadanos sean agentes efectivos en la toma de decisiones.

En cuanto a la meta, aunque el MEF ha dejado de publicar en su web los informes del presupuesto participativo de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, es conocido que el porcentaje de ciudadanos que participan y actúan efectivamente como agentes en la toma de decisiones no supera el 1%; también es conocido que muchos de los proyectos priorizados terminan siendo desestimados en el proceso de ejecución del presupuesto dado que se trata de demandas sin sustento técnico. Además, la dificultad para predecir los ingresos, especialmente en el caso de los Gobiernos Locales, sumada al hecho de que el proceso del presupuesto participativo se realiza por lo menos medio año antes de la formulación del PIA, significan que en la práctica el presupuesto participativo solo tenga incidencia en el 25% del presupuesto de inversión del PIM.

El 17 de diciembre de 2008, el Congreso de la República dictó la Ley 29298 - Ley Marco del Presupuesto Participativo, que faculta a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales a informar

³ El tema de presupuesto participativo también se trata en la Política 8: Descentralización Política, Económica, y Administrativa para propiciar el Desarrollo Integral Armónico y Sostenido del Perú, en el apartado correspondiente a la política específica referida a la institucionalización de la participación ciudadana.

qué porcentaje del presupuesto institucional corresponderá al presupuesto participativo y los obliga a difundirlo en sus portales web. Esta disposición restringe la participación ciudadana en la toma de decisiones de la gestión pública y deja el proceso del presupuesto participativo más expuesto a la voluntad política del Alcalde o del Presidente del Gobierno Regional.

Probablemente la intención de dicha ley sea mejorar la eficiencia del gasto de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales, toda vez que los ciudadanos han venido priorizando inversiones de poca importancia y muy fragmentadas, lo que evidentemente ha generado un bajo nivel de eficiencia y calidad de las inversiones públicas por parte de los Gobiernos Subnacionales. Las principales causas de este problema son la falta de información y de capacitación de los ciudadanos, acción que corresponde a los Gobiernos Subnacionales.

Sin embargo, es posible afirmar que el problema de la eficiencia en el gasto de los Gobiernos Subnacionales no se debe tanto al presupuesto participativo, sino más bien a la dificultad para predecir los ingresos anuales y multianuales y para planificar las inversiones con visión de mediano y largo plazo, así como la ausencia de liderazgo, orientación y difusión para que los ciudadanos definan las prioridades del gasto en función a las demandas del desarrollo local y regional.

Para el seguimiento de esta política específica se propone considerar los siguientes indicadores: “porcentaje del presupuesto institucional decidido a través del proceso del presupuesto participativo” y “porcentaje del presupuesto de inversiones ejecutado que corresponde a los proyectos priorizados en el presupuesto participativo”. La meta para estos indicadores sugeridos debe ser el incremento anual de los respectivos índices.

Uno de los principales problemas del presupuesto participativo es el incumplimiento de los acuerdos por parte de las autoridades regionales y municipales, que genera un sentimiento de desconfianza y una sensación de pérdida de tiempo por la poca seriedad que se le da al proceso, todo lo cual incide en una mayor deserción en la participación ciudadana.

Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) viables

Para el indicador “porcentaje de proyectos presentados por las entidades públicas al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que obtienen viabilidad” se definió como meta que al 2006 el 80% de los proyectos presentados fuesen declarados viables.

La información estadística publicada por el SNIP-NET en el portal web del MEF solo muestra datos acumulados desde que se inició en el 2001 la inscripción de los proyectos de inversión pública (PIP) en el Banco de Proyectos SNIP. De esta información se deduce que la meta establecida por el indicador sí se cumple, dado que de un total de 78.603 proyectos registrados hasta el 23 de febrero de 2009, el 96,1% (75.538 PIP) obtuvo viabilidad y solo el 3,9% (3.065 PIP) fue rechazado.

Tabla 8. Proyectos de inversión pública declarados viables y rechazados

| Ámbito Geográfico | Proyectos de inversión pública registrados en el SNIP al 23/02/2009 | | | | |
|-------------------|---|--------|------------|-------|--------|
| | Viables | % | Rechazados | % | Total |
| Nacional | 75.538 | 96,10% | 3.065 | 3,90% | 78.603 |
| Amazonas | 2.369 | 3,01% | 97 | 0,12% | 2.466 |
| Áncash | 5.574 | 7,09% | 160 | 0,20% | 5.734 |
| Apurímac | 1.909 | 2,43% | 182 | 0,23% | 2.091 |
| Arequipa | 2.631 | 3,35% | 113 | 0,14% | 2.744 |
| Ayacucho | 3.724 | 4,74% | 122 | 0,16% | 3.846 |
| Cajamarca | 4.763 | 6,06% | 135 | 0,17% | 4.898 |
| Callao | 1.031 | 1,31% | 111 | 0,14% | 1.142 |
| Cusco | 4.506 | 5,73% | 257 | 0,33% | 4.763 |
| Huancavelica | 3.381 | 4,30% | 148 | 0,19% | 3.529 |
| Huánuco | 2.441 | 3,11% | 60 | 0,08% | 2.501 |
| Ica | 962 | 1,22% | 32 | 0,04% | 994 |
| Junín | 3.330 | 4,24% | 138 | 0,18% | 3.468 |
| La Libertad | 4.006 | 5,10% | 132 | 0,17% | 4.138 |
| Lambayeque | 2.948 | 3,75% | 81 | 0,10% | 3.029 |
| Lima | 10.245 | 13,03% | 241 | 0,31% | 10.486 |
| Loreto | 3.337 | 4,25% | 129 | 0,16% | 3.466 |
| Madre de Dios | 390 | 0,50% | 79 | 0,10% | 469 |
| Moquegua | 1.337 | 1,70% | 77 | 0,10% | 1.414 |
| Pasco | 1.426 | 1,81% | 106 | 0,13% | 1.532 |
| Piura | 3.880 | 4,94% | 118 | 0,15% | 3.998 |
| Puno | 4.541 | 5,78% | 137 | 0,17% | 4.678 |
| San Martín | 2.075 | 2,64% | 76 | 0,10% | 2.151 |
| Tacna | 1.667 | 2,12% | 94 | 0,12% | 1.761 |
| Tumbes | 1.388 | 1,77% | 94 | 0,12% | 1.482 |
| Ucayali | 1.677 | 2,13% | 146 | 0,19% | 1.823 |

Fuente: Banco de Proyectos – DGPM, SNIP-NET, MEF

A fin de medir la eficacia de la gestión de la inversión, se recomienda incluir los siguientes indicadores: “porcentaje de proyectos declarados viables que son ejecutados” y “porcentaje del monto de inversión ejecutado respecto al monto de inversión declarado viable”.

Tabla 9. Inversión declarada viable para todos los niveles de gobierno del 2004 al 2008

| NIVEL DE GOBIERNO | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | |
|-------------------|-------|---------------|-------|---------------|--------|---------------|--------|----------------|--------|----------------|
| | PIP | Monto S/. | PIP | Monto S/. | PIP | Monto S/. | PIP | Monto S/. | PIP | Monto S/. |
| Total | 3.373 | 4.132'782.664 | 8.585 | 6.671'500.081 | 12.476 | 9.091'192.438 | 19.668 | 18.485'184.980 | 25.835 | 28.933'889.781 |
| Nacional | 720 | 2.374'950.677 | 1.556 | 3.108'681.745 | 1.553 | 2.533'595.418 | 2.144 | 4.820'126.538 | 1.676 | 4.434'474.151 |
| Regional | 1.539 | 1.244'610.132 | 2.086 | 1.664'797.087 | 2.882 | 2.397'709.912 | 3.301 | 3.561'129.744 | 2.988 | 7.039'517.098 |
| Local (*) | 1.026 | 388'635.340 | 4.364 | 1.441'134.665 | 7.316 | 2.737'903.361 | 13.708 | 8.844'227.272 | 20.634 | 15.737'160.815 |
| Empresas (**) | 88 | 124'586.515 | 579 | 456'886.583 | 725 | 1.421'983.747 | 515 | 1.259'701.426 | 537 | 1.722'737.717 |

(*) Incluye los PIP formulados por las empresas municipales que pertenecen a un solo Gobierno Local.

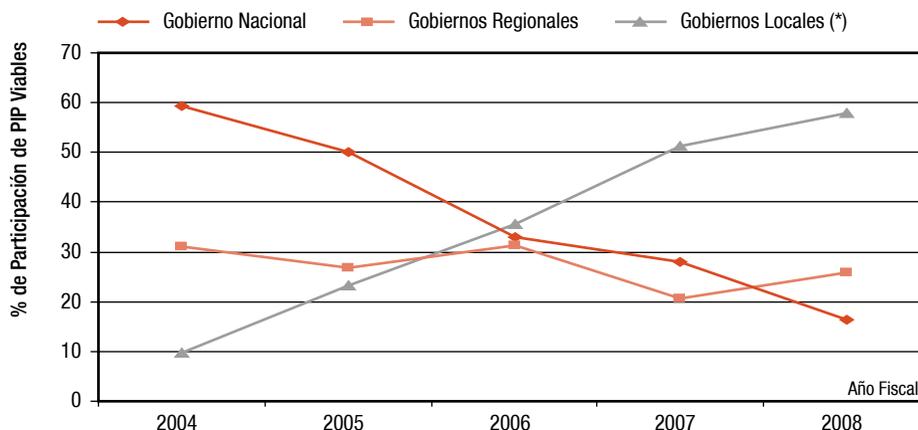
(**) No incluye los PIP formulados por las empresas municipales que pertenecen a un solo Gobierno Local

Fuente: Banco de Proyectos – DGPM, SNIP-NET, MEF

En el periodo 2004-2008 hubo un incremento anual promedio de 5.616 proyectos de inversión pública declarados viables, lo que representó un aumento promedio anual de 6.200 millones

de soles. En el mismo periodo, el monto de inversión de los Gobiernos Locales creció 40,5%, los Gobiernos Regionales en 5,7% y el Gobierno Nacional en 1,9%.

Gráfico 4. Participación por nivel de gobierno de montos de inversión declarados viables del 2004 al 2008



Fuente: Banco de Proyectos – DGPM, SNIP-NET, MEF

En cuanto a la participación en montos de inversión de PIP declarados viables, los Gobiernos Locales pasaron de aproximadamente 9,7% en el 2004 a 57,8% en el 2008, mientras que los Gobiernos Regionales y el Gobierno Nacional disminuyeron su participación de 31,1% a 25,9% y de 59,3% a 16,3%, respectivamente.

La falta de capacidad técnica para elaborar proyectos de inversión pública ha dejado de ser un obstáculo para la ejecución del gasto de capital. Actualmente, los Gobiernos Subnacionales cuentan con una cartera de proyectos listos para pasar a la etapa de inversión en el momento que se les asigne recursos presupuestales y éstos estén disponibles, lo cual les permitiría mejorar su nivel de eficiencia en el gasto público.

Leyes con impacto social y económico

Para el indicador “porcentaje de formulación y aprobación de leyes de impacto social y económico relevante”, se definió como meta que al 2006 el 100% de las leyes formuladas y aprobadas debían tener impacto social y económico relevante.

El artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República establece que los proyectos de ley deben contar con un análisis de costo-beneficio; sin embargo, la mayoría de los proyectos presentados no lo incluye y solo consignan la frase “el proyecto de ley no irroga gasto para el Estado”.

Se considera que el indicador es muy subjetivo y que el impacto de la legislación o de las políticas públicas en el desarrollo económico y social del país se debe medir mediante indicadores referidos al crecimiento de la producción, niveles de pobreza, etc. Es muy difícil medir el impacto socioeconómico que puede tener una ley en particular.

Presupuesto de la República plurianual

No se cumplió con la meta para el 2006 de contar con un “presupuesto plurianual (cinco años) de la República acorde a un plan estratégico nacional” dado que no existe un Plan Estratégico

Plurianual, el cual debería haber sido elaborado por el CEPLAN.⁴ Se tiene conocimiento de que la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República estuvo discutiendo la posibilidad de presentar un proyecto de ley que regule dicho instrumento de gestión pública, pero esto no se había concretado al momento de elaborar el presente informe.

Marcos macroeconómicos multianuales regionales

Para el indicador “número de marcos macroeconómicos multianuales regionales (PBI departamental, IPC, tasa de desempleo, IDH) que son tomados como insumos para la elaboración del marco macroeconómico multianual de la República” se definió como meta que al 2006 el 100% de marcos macroeconómicos regionales se debían usar como insumo para el marco macroeconómico multianual de la República.

Esta meta no se ha alcanzado y tampoco se prevé que pueda ser cumplida en el corto plazo. El proceso inconcluso de regionalización⁵ impide que se implemente a cabalidad la Ley de Descentralización Fiscal por la cual los Gobiernos Regionales deben asumir responsabilidades de recaudación tributaria y ser la base para realizar las estimaciones financieras y definir los indicadores sociales y económicos de las regiones.

Existen además dificultades de orden técnico e institucional de instancias centralizadas como la SUNAT y el INEI que deben diseñar, conjuntamente con los Gobiernos Regionales, mecanismos de acopio y procesamiento de información estadística a efectos de contar con información de la realidad económica y social de cada jurisdicción. Actualmente las regiones no cuentan con instancias especializadas en gestión estadística, lo que amerita un esfuerzo adicional de fortalecimiento institucional en este aspecto.

Por otro lado, el indicador debería referirse a marcos económicos sociales regionales multianuales, por cuanto, por disposición Constitucional, solo le corresponde al Gobierno Nacional la gestión macroeconómica del Estado. Los esfuerzos de prospectiva regional deben formar parte de las acciones concertadas para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo que en el presente año 2009 debe iniciar el CEPLAN.

ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DEL ESTADO⁶

Transacciones en el SEACE

Para el indicador “porcentaje de instituciones públicas y monto involucrado en transacciones a través del SEACE” se definió como meta al 2006: 100% para los organismos públicos descentralizados y ministerios, 50% para los Gobiernos Regionales y 1% para los Gobiernos Locales.

De acuerdo con el “Informe de Contrataciones Públicas-Resultados Definitivos del Año 2007”, publicado por el CONSUCODE, las entidades públicas programaron procesos de contratación por un monto total de S/. 28.098 millones, habiéndose logrado una ejecución del 67,4%.

⁴ Los temas vinculados al CEPLAN son tratados en la Política 5: Gobierno en Función de Objetivos con Planeamiento Estratégico, Prospectiva Nacional y Procedimientos Transparentes.

⁵ La regionalización es el proceso de integración de dos o más departamentos para conformar una región en cuya jurisdicción se constituye un Gobierno Regional.

⁶ Este acápite se refiere a indicadores de dos políticas específicas: [El Estado] “establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal” y “dará acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados y ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno”.

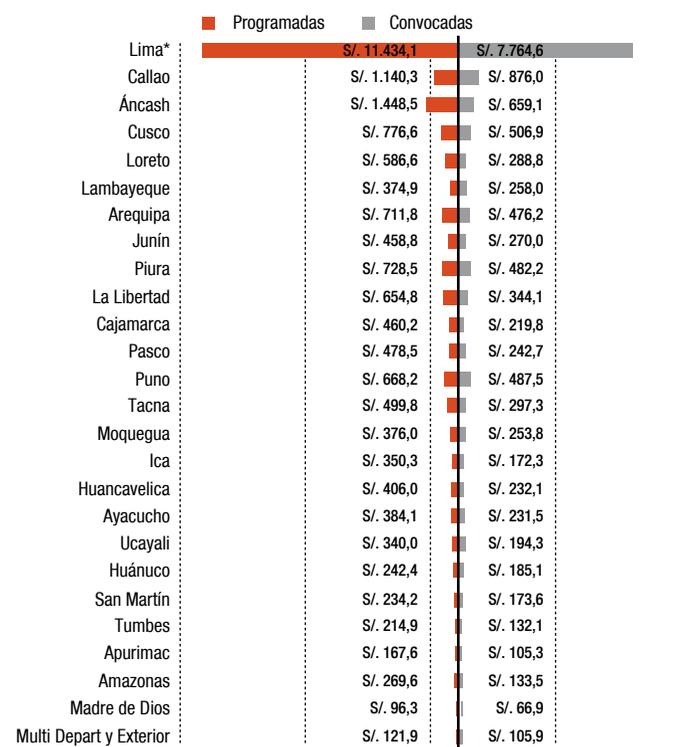
Tabla 10. Montos de contrataciones programadas y convocadas a través de SEACE (2007)

(En millones de nuevos soles)

| | Contrataciones Programadas | Montos de contrataciones Convocados | Cumplimiento % |
|------------------------------------|----------------------------|-------------------------------------|----------------|
| Gobierno Central | 8.539,0 | 6.374,7 | 74,7% |
| Entidades del FONAFE | 6.753,7 | 3.433,3 | 50,8% |
| Gobierno Distrital | 4.216,8 | 2.916,3 | 69,2% |
| Gobierno Regional | 2.703,4 | 1.730,0 | 64,0% |
| Gobierno Provincial | 2.329,4 | 1.703,3 | 73,1% |
| Instancia Descentralizada | 1.975,3 | 1.775,2 | 89,9% |
| Entidad de Tratamiento Empresarial | 1.548,7 | 992,3 | 64,1% |
| Sociedad de Beneficiencia Pública | 31,8 | 14,4 | 45,3% |
| TOTAL | 28.098,1 | 18.939,5 | 67,4% |

A nivel regional, la demanda programada estuvo centrada en Lima y Piura, esta última por las adquisiciones de PETROPERÚ; sin contar esta entidad, la demanda programada de contrataciones se concentró en Lima, Callao, Áncash y Cusco. Los procesos efectivamente convocados y adjudicados se concentraron principalmente en Lima y Callao.

Gráfico 5. Montos de contrataciones programadas y convocadas a través de SEACE excluyendo las de Petroperú (2007)



* Incluye regiones Lima y Lima Metropolitana

Fuente: SEACE

Elaboración: Unidad de Investigación y Métodos - CONSUCODE

CONSUCODE informó que 661 entidades del Estado realizaron 624 procesos de contratación por Convenio Marco y 85 entidades realizaron 759 procesos de contratación bajo la modalidad de Subasta Inversa Electrónica en el 2007. A julio de 2008 se había incrementado el número de procesos de contratación por Convenio Marco a 1.526, pero éstos fueron realizados por un número menor de entidades (381). En cuanto a la modalidad de Subasta Inversa Electrónica en el mismo periodo, ésta fue empleada por un número mayor de entidades (191) que realizaron un total de 275 procesos de contratación.

Adquisiciones de menor cuantía a través del SEACE

Para el indicador “porcentaje de adquisiciones de menor cuantía de las entidades públicas que se realizan a través del SEACE”, se definió como meta que al 2006 el 100% de las entidades públicas debía utilizar dicho sistema para sus adquisiciones de menor cuantía.

La meta está muy lejos de cumplirse, toda vez que solo el 0,7% en el 2006 y el 0,5% en el 2007 de las 3.980 entidades del Estado que, según Contraloría General de la República, están sujetas a control, realizaron sus procesos de Adjudicaciones Directas de Menor Cuantía Electrónica a través del SEACE.

Tabla 11. Entidades públicas que realizan procesos de menor cuantía a través del SEACE.

| | 2006 | 2007 | 2008 ¹ |
|------------------------|-------|-------|-------------------|
| Entidades contratantes | 27 | 18 | 14 |
| Número de procesos | 1.178 | 1.927 | 1.128 |

¹ Datos al 31 de julio de 2008

Fuente: Oficio 084-2008/DPS del 18/08/2008, CONSUCODE

Se sugiere modificar la meta del indicador a “incremento anual de las entidades que utilizan el SEACE para realizar procesos de contratación de menor cuantía”.

Sistema de compras corporativas

Para el indicador “porcentaje de entidades públicas que se han integrado al sistema de compras corporativas de servicios”, se definió como meta que al 2006 el 80% de las entidades públicas debía haberse incorporado a este sistema.

De acuerdo a CONSUCODE, de las 3,980 entidades del Estado sujetas a control, solo el 1,96% contrataron mediante el sistema de compras corporativas en 2006 y 2,31% en 2007.

Tabla 12. Entidades públicas integradas al sistema de compras corporativas.

| | 2006 | 2007 | 2008 ¹ |
|------------------------|------|------|-------------------|
| Entidades contratantes | 78 | 92 | 55 |
| Número de procesos | 139 | 141 | 67 |

¹ Datos al 31 de julio de 2008

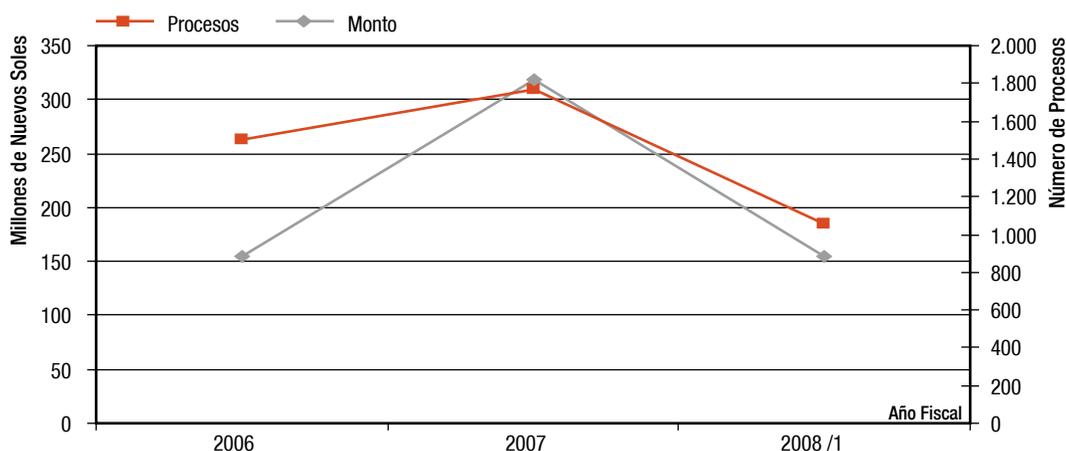
Fuente: Oficio 084-2008/DPS del 18/08/2008, CONSUCODE

Contrataciones y adquisiciones del Estado exoneradas de concurso público

Para el indicador “número de casos y montos de exoneraciones de concurso público para los procesos de contrataciones y adquisiciones del Estado”, se definió como meta reducir anualmente los casos y montos de exoneraciones.

La meta no se cumple; el monto de las exoneraciones se incrementó en 106% en el 2007 respecto del 2006 y el número de procesos aumentó en 18% para el mismo período. En cuanto al monto, cabe resaltar que de acuerdo a información proporcionada al 31 de julio de 2008, éste se ha incrementado en 0,5% respecto del monto de todo el año 2006.

Gráfico 6. Número de procesos y montos exonerados de concurso público



¹ Datos al 31 de julio de 2008

Fuente: Oficio 084-2008/DPS del 18/08/2008, CONSUCODE

ACCESO A LA INFORMACIÓN INTEGRAL SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA EN CADA NIVEL E INSTANCIA DE GOBIERNO

Quejas por no brindar acceso a la información pública⁷

Para el indicador “número de quejas respecto de entidades públicas que no dan acceso a la información, libre y transparente en los tres niveles de gobierno, sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados”, se definió como meta la disminución anual del número de quejas respecto de entidades públicas que no dan acceso a la información.

De acuerdo a la Defensoría del Pueblo, el número de quejas presentadas por afectación al derecho de acceso a la información fueron 1.319 en el año 2007 y 1.114 al 27 de agosto de 2008. En el 2007 el mayor número de quejas fue presentado en Lima, Arequipa y Áncash, y en el 2008, en Lima, Junín y Arequipa.

Una grave restricción para el acceso a la información es el alto precio del servicio de reproducción de los documentos que cobran los Gobiernos Regionales y Municipales. Esto atenta contra la

⁷ La Política 8: Descentralización Política, Económica y Administrativa para Propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú, trata el tema de los Gobiernos Subnacionales con portales de transparencia en funcionamiento.

Ley 27806 de Acceso a la Información, que establece en el artículo 17: “el solicitante que requiera la información deberá abonar solamente el importe correspondiente a los costos de reproducción de la información requerida. El monto de la tasa debe figurar en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de cada entidad de la Administración Pública”. Este indicador es relativo y no necesariamente refleja una falta de acceso a la información.

Información del SIAF en el portal del MEF

Para el indicador “información disponible en el portal web del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas (información de presupuesto y ejecución de gasto de las entidades públicas)”, se definió como meta ampliar anualmente la información disponible respecto de las finanzas de las entidades del Estado.

Desde inicios de 2008 el Ministerio de Economía y Finanzas publica en el Portal de Transparencia Económica, sección Consulta Amigable, toda la información que registran las entidades del sector público del Estado en los tres niveles de gobierno: 259 entidades del Gobierno Nacional, 357 de los Gobiernos Regionales y 1,834 de los Gobiernos Locales.

Utilización de instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas de todas las instancias de gobierno

El tema de rendición de cuentas se trata en la Política 26: Promoción de la Ética y Transparencia y Erradicación de la Corrupción, Lavado de Dinero, Evasión Tributaria y Contrabando.

CONCLUSIONES

1. El incumplimiento de la meta del 75% como límite del gasto corriente obedece a la inexistencia de una definición técnica de la diferencia entre gastos corrientes y gastos de inversión.
2. No se cumplió la meta de contar con un presupuesto plurianual en razón de que no existe un Plan Estratégico Plurianual, el cual debe ser elaborado por el CEPLAN.
3. La dificultad para predecir los ingresos no permite a los Gobiernos Subnacionales tener un índice más alto de eficiencia en la ejecución del gasto dada la alta variación entre el PIA y el PIM.
4. Aunque existen normas e instructivas sobre el presupuesto participativo, éste dista mucho de ser parte efectiva de la democracia participativa. Si bien la mayor parte de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales cumplen con la obligación legal de llevarlo a cabo, son pocos los que efectivamente lo han incorporado como un elemento de fortalecimiento de la gobernabilidad.
5. El proceso del presupuesto participativo se realiza por lo menos medio año antes de la formulación del PIA. Dado que no se cuenta con información sobre los ingresos previstos, particularmente en el caso de los Gobiernos Locales, en la práctica el presupuesto participativo solo interviene en no más del 25% del presupuesto de inversión respecto de lo que termina siendo el PIM al final del año.
6. El número de proyectos de inversión pública declarados viables muestra que el SNIP no es una traba para la inversión.
7. No se cumple la meta establecida para el indicador “número de casos y montos de exoneraciones de concurso público para los procesos de contrataciones y adquisiciones del Estado”.

ya que el monto de las exoneraciones se incrementó 106% en el 2007 respecto del 2006 y el número de procesos aumentó en 18% durante el mismo período. En cuanto al monto, cabe resaltar que en el 2008, con información proporcionada al 31 de julio, éste se ha incrementado en 0,5% respecto del monto de todo el año 2006.

8. Se ha cumplido con la meta de ampliar anualmente la información disponible en el portal web del Sistema Integrado Administrativo Financiero (SIAF) del Ministerio de Economía y Finanzas (información de presupuesto y ejecución de gasto de las entidades públicas).
9. La matriz de la Política 24 establece algunas metas cuyos criterios son contradictorios y sus plazos materialmente imposibles de cumplir. Este es el caso de las metas establecidas para los siguientes indicadores:
 - Porcentaje de la población que en las diferentes circunscripciones territoriales accede a los servicios públicos esenciales según estándares básicos
 - Porcentaje de entidades públicas que han implementado un sistema de gestión y evaluación de calidad.
 - Porcentaje de entidades públicas que se han integrado al sistema de compras corporativas de servicios.
 - Porcentaje de contrataciones de servicios públicos para los organismos públicos descentralizados y ministerios; para los Gobiernos Regionales y para los Gobiernos Locales.
 - Porcentaje de entidades públicas que utilizan el SEACE para adquisiciones de menor cuantía.
10. La matriz define algunos indicadores cuyo seguimiento resulta imposible ya que no pueden ser objeto de medición o no existe información disponible sobre ellos:
 - Porcentaje de la población que en las diferentes circunscripciones territoriales accede a los servicios públicos esenciales según estándares básicos.
 - Porcentaje de entidades públicas que se han adecuado a la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley 27444)
 - Número de quejas respecto de entidades públicas que no dan acceso a la información libre y transparente, en los tres niveles de gobierno, sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados.
 - Porcentaje de formulación y aprobación de leyes de impacto social y económico relevante
 - Instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas de todas las instancias de gobierno.
 - Utilización proselitista del Estado.
 - Mejora de la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública.
 - Reducción de costos de acceso a los servicios públicos.
11. La matriz incluye algunos indicadores que se confunden con metas o metas que figuran como indicadores.
12. La matriz no define claramente cuáles son los servicios públicos básicos esenciales cuya cobertura debe medirse.
13. La matriz tiene políticas específicas que están incluidas en otras políticas de Estado. Este es el caso del planeamiento estratégico participativo del desarrollo nacional que forma parte de la Política 5: Gobierno en Función de Objetivos con Planeamiento Estratégico, Prospectiva Nacional y Procedimientos Transparentes.

RECOMENDACIONES

1. El Censo Nacional debe recoger el número de horas y días que los hogares cuentan con servicio de electricidad como estándar de calidad básico.
2. Si bien los Poderes Judicial y Legislativo tienen como principal función la prestación de servicios, es necesario incrementar el porcentaje de su presupuesto destinado a inversión.
3. Establecer medidas para minimizar la variación porcentual entre el PIA y el PIM, especialmente en el caso de los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales.
4. Garantizar la vigencia del presupuesto participativo como mecanismo para democratizar los presupuestos regionales y municipales, respetando la priorización e implementación de los proyectos.
5. Los presupuestos participativos deben ser multianuales para permitir una visión de mediano plazo y su articulación sostenida con los Planes de Desarrollo Concertado.
6. La Defensoría del Pueblo debe realizar el seguimiento de los TUPA de los Gobiernos Subnacionales para garantizar el acceso de información sin restricciones. Por otro lado, las organizaciones que agrupan a los Gobiernos Regionales (Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales) y a los Gobiernos Municipales (AMPE, REMURPE) deben asegurar el cumplimiento de la Ley N° 27806 de acceso de la información.
7. El CEPLAN debe ser fortalecido al más alto nivel del Estado desde el punto de vista presupuestal e institucional.
8. El Estado debe contar con un sistema de control, monitoreo y seguimiento de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional que nutra el planeamiento estratégico.
9. Realizar las siguientes modificaciones a la matriz de la vigésimo cuarta política de Estado:
 - a) Incluir los siguientes indicadores para la política específica (a): “[El Estado] incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites así como de la provisión y prestación de servicios públicos esenciales según estándares básicos”:
 - Déficit de cobertura urbana y rural de los servicios básicos de agua, desagüe y luz por red pública dentro de la vivienda.
 - Déficit de cobertura urbana y rural de los servicios de telefonía fija, telefonía móvil e internet.
 - Número de entidades del Estado, por nivel de gobierno, que tienen su Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) actualizado.
 - Porcentaje de procedimientos administrativos considerados en los TUPA que son aprobados de manera automática, en los tres niveles de gobierno.
 - Porcentaje de procedimientos administrativos considerados en los TUPA sujetos a silencio positivo, en los tres niveles de gobierno.
 - b) Incluir los siguientes indicadores para la política específica (b): “[El Estado] establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal”:
 - Porcentaje de participación en el presupuesto público de las instancias descentralizadas, sumando los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales.
 - Porcentaje del presupuesto institucional decidido a través del proceso del presupuesto participativo.
 - Porcentaje del presupuesto de inversiones ejecutado que corresponde a los proyectos priorizados en el presupuesto participativo.
 - Porcentaje de proyectos declarados viables que son ejecutados.
 - Porcentaje del monto de inversión ejecutado respecto al monto de inversión declarado viable.

- c) Reemplazar la meta del indicador “Porcentaje de gasto corriente sobre gasto total (excluyendo gasto financiero y previsional) en la ejecución del gasto del sector público” por las siguientes:
 - A partir del 2010, el presupuesto público de las instancias descentralizadas no debe ser menor al 40%.
El porcentaje de variación entre el PIA y el PIM no debe ser mayor al 15%.
 - Eliminar el indicador: “Porcentaje de formulación y aprobación de leyes de impacto social y económico relevante”.
- d) Eliminar la meta: “Al 2006 se ha consolidado e institucionalizado el planeamiento estratégico participativo y la prospectiva concertada de desarrollo nacional” (ya incluida en la Política 5: Gobierno en Función de Objetivos con Planeamiento Estratégico, Prospectiva Nacional y Procedimientos Transparentes).

Esta política tiene como propósito fomentar principios y valores para la vigilancia ciudadana, produciendo niveles crecientes de paz, transparencia, confianza y efectiva solidaridad en la sociedad peruana.

CUMPLIMIENTO CIUDADANO DE LAS NORMAS

Se plantearon indicadores con poca posibilidad de ser medidos: “porcentaje de la población en edad escolar y de educación superior que han participado en programas de promoción de la ética ciudadana” y “nivel de comportamiento ético ciudadano”. No obstante, en el Anexo I y II se ha incluido información de interés al respecto. Se propone considerar indicadores más objetivos como “grado de percepción del cumplimiento de normas por parte de los ciudadanos”⁸ o “grado de tolerancia hacia actos comunes de corrupción”.

DESEMPEÑO RESPONSABLE Y TRANSPARENTE DE LA FUNCIÓN PÚBLICA CON VIGILANCIA CIUDADANA Y FORTALECIMIENTO E INDEPENDENCIA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL

Entrega de información y rendición de cuentas al Sistema Nacional de Control

Se propone reemplazar el indicador “porcentaje de entidades públicas que entregan información completa de programas y proyectos de su jurisdicción al Sistema Nacional de Control” por “porcentaje de titulares de entidades que cumplen con rendir cuenta anual a la Contraloría General de la República”.

De acuerdo a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (CGR),⁹ la Directiva de Informes de Rendición de Cuentas de los Titulares de las Entidades Públicas¹⁰ establece que los titulares deben rendir cuenta del ejercicio anual anterior a más tardar el 31 de mayo de cada año.

La CGR informó que de 2.660 entidades obligadas a presentar su Informe de Rendición de Cuentas Anual (IRCA), solo 1.008 (38%) lo hicieron, lo que demuestra que la meta planteada por la matriz: “al 2006 todos los funcionarios de todos los niveles rinden cuentas públicas oportunamente”, dista mucho de haberse alcanzado. Las 1.652 entidades omisas son principalmente Municipalidades Distritales, órganos desconcentrados, empresas municipales y sociedades de beneficencia. Por ámbito geográfico, Lima Metropolitana y la región Lima tienen el mayor número de entidades omisas (181), seguidas de Áncash (175) y Cajamarca (120). No obstante, en términos relativos, el mayor porcentaje de omisiones corresponde a Áncash (88%) y Apurímac (87%). La Tabla 13 muestra el grado de cumplimiento de rendición de cuentas por tipo de entidad.

⁸ El análisis de la Política 1: Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho incluye una encuesta sobre la percepción del cumplimiento de normas por parte de los ciudadanos en el acápite referido a al grado de conciencia de la ciudadanía acerca de sus derechos y deberes.

⁹ La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley 27785 del 23 de julio de 2002 establece en su artículo 22, literal u, que es función de la Contraloría establecer los procedimientos para que los titulares de las entidades rindan cuenta oportuna ante el órgano rector, por los fondos o bienes del Estado a su cargo, así como de los resultados de su gestión.

¹⁰ Directiva de Informes de Rendición de Cuentas de los Titulares de las Entidades Públicas - Directiva N° 94-2007-CGR.

Tabla 13. Cumplimiento de rendición de cuentas anual por tipo de entidad

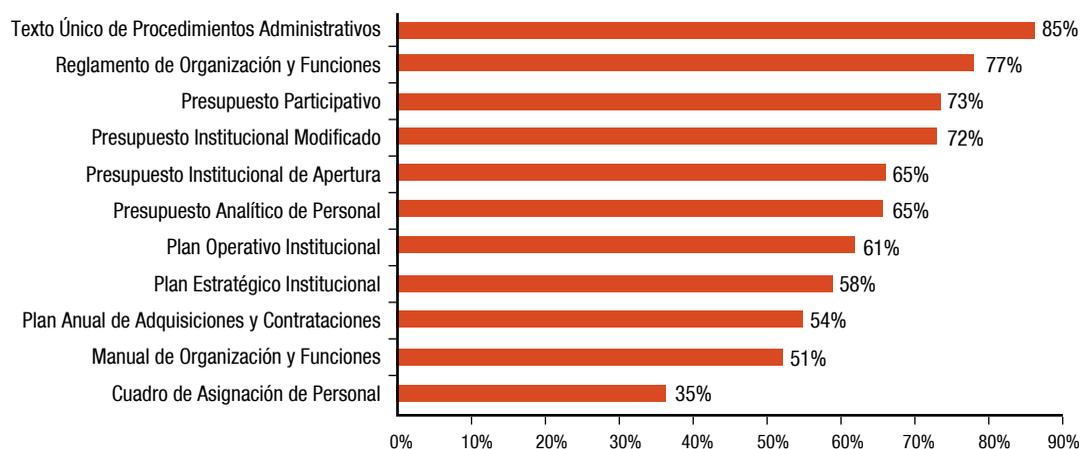
| Tipo de Entidad Pública | Entidades obligadas a presentar IRCA | Entidades que presentaron IRCA | Cumplimiento % |
|---|--------------------------------------|--------------------------------|----------------|
| Total | 2.660 | 1.008 | 38 |
| Ministerios | 16 | 16 | 100 |
| Poder Judicial | 1 | 1 | 100 |
| Presidencia de la República | 1 | 1 | 100 |
| Organismo Autónomos | 14 | 13 | 93 |
| Universidades | 35 | 29 | 83 |
| Gobiernos Regionales | 26 | 20 | 77 |
| Empresas | 53 | 38 | 72 |
| Instituciones Públicas Descentralizadas | 116 | 83 | 72 |
| Proyectos de Inversión | 39 | 22 | 56 |
| Órganos de Línea | 2 | 1 | 50 |
| Juntas Liquidadoras | 20 | 9 | 45 |
| Empresas Municipales | 138 | 58 | 42 |
| Órganos Desconcentrados | 259 | 99 | 38 |
| Juntas de Participación Social o Sociedades de Beneficencia | 104 | 33 | 32 |
| Municipalidades | 1.835 | 585 | 32 |
| Congreso de la República | 1 | 0 | 0 |

*IRCA: Informe de Rendición de Cuentas Anual

Fuente: Contraloría General de la República, Gerencia Central de Desarrollo, Informe Agregado sobre los Informes de Rendición de Cuentas Anual del año fiscal 2007, 2008.

Un dato importante que refleja el Informe de la CGR es que persisten serias dificultades en el uso de herramientas de gestión institucional en las entidades públicas, dado que más del 50% de los instrumentos requeridos (presupuesto, organización, planificación y procedimientos) no se encuentran disponibles o no han sido implementados, especialmente en las instancias descentralizadas.

Gráfico 7. Herramientas de gestión institucional sobre las cuales existe reportes*



* En base a información reportada por 999 entidades

Fuente: CGR/Base de Datos de Rendición de Cuentas

Cabe resaltar que el Informe de Rendición de Cuentas es considerado como una declaración jurada del titular de la entidad, quien se basa para su elaboración en la rendición de cuentas de los funcionarios que le están subordinados. La información sobre la que deben rendir cuenta considera los resultados de gestión de los programas y proyectos que ejecutan, para lo cual la CGR ha desarrollado un sistema de reporte a través de internet, lo cual facilita la entrega de información y su posterior consolidación.

Rendición de cuentas públicas

El artículo 199 de la Constitución establece que los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales deben formular sus presupuestos y rendir cuenta de su ejecución anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley.

La obligación de los Gobiernos Subnacionales de rendir cuentas está parcialmente regulada por varias leyes: Ley de Bases de Descentralización (Ley 27783 del 20/07/2002), Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley 27867 del 18/11/2002), Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972 del 27/05/2003), Ley del Canon (Ley 27506 del 10/07/2001), Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley 28056 del 08/08/2003). Estas leyes presentan algunas diferencias referidas a periodicidad (semestral o anual), contenido de los informes y métodos de participación ciudadana.

Sin embargo, la legislación existente no satisface la expectativa de los ciudadanos de conocer de manera cierta y oportuna el destino y el efecto del uso de los recursos públicos. Señala que debe crearse mecanismos y procesos en los que participen los ciudadanos, pero no precisa las sanciones o penalidades frente al incumplimiento de esta obligación, dejando a la voluntad política de los Gobiernos Subnacionales la definición de los procesos de rendición de cuentas y la forma de participación de los ciudadanos.

No está regulada la obligación de realizar procesos públicos de rendición de cuentas por parte de Ministros u otras autoridades de las diferentes instituciones del Estado.

Demanda de rendición de cuentas

Es importante resaltar que el artículo 31 de la Constitución establece el derecho de los ciudadanos a presentar demandas de rendición de cuentas.

La Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadano (Ley 26300 del 02/05/1994) regula la “Demanda de Rendición de Cuentas”, señalando que mediante dicho procedimiento el ciudadano tiene el derecho de interpelar a las autoridades respecto a la ejecución presupuestal y al uso de recursos propios y que éstas tienen la obligación de responderle. Puede ser demandada cualquier autoridad que ocupe un cargo sujeto a revocatoria y remoción siempre que lo solicite cuando menos el 10% de la población electoral con derecho a voto en la respectiva circunscripción territorial, con un máximo de 25 mil firmas.¹¹ Acreditada la demanda, el Jurado Nacional de Elecciones la comunica a la autoridad demandada para que responda el pliego interpelatorio en el plazo de 60 días calendario.

Esta norma no ha tenido efectos prácticos. El desconocimiento de los ciudadanos de sus derechos y lo engorroso del trámite explican que no se haya presentado ninguna demanda de rendición de cuentas.

¹¹ Estos requisitos han sido recientemente modificados por Ley N° 29313 del 07/01/2009; antes el requisito era que lo solicite el 20% de la población electoral con derecho a voto de la respectiva circunscripción territorial, con un máximo de 50 mil firmas.

Flujos de información hacia la ciudadanía

Para el indicador de rendición de cuentas públicas se consideró también la siguiente meta: “al 2006 se ha perfeccionado y se mantiene actualizado el Portal del Estado Peruano, para garantizar flujos de información hacia la ciudadanía y acoger prioridades procedentes de la sociedad civil”.

El Perú ocupa el puesto 55 entre un total de 193 países en el Índice Mundial de Preparación y Capacidad para el Gobierno Electrónico elaborado por las Naciones Unidas. Dicho índice refleja la capacidad y voluntad de los países para utilizar el gobierno electrónico en el desarrollo de tecnologías de información y comunicación (TIC).

Este índice está compuesto por tres indicadores: (i) nivel de desarrollo del portal del Estado en los ámbitos informativo, transaccional e interactivo entre entidades del Estado, y entre el Gobierno y los ciudadanos; (ii) el capital humano, que incluye el nivel de educación secundaria, el porcentaje de analfabetismo, entre otros; (iii) infraestructura, que incluye la cantidad de computadoras per cápita, cantidad de teléfonos per cápita y nivel de acceso a internet.

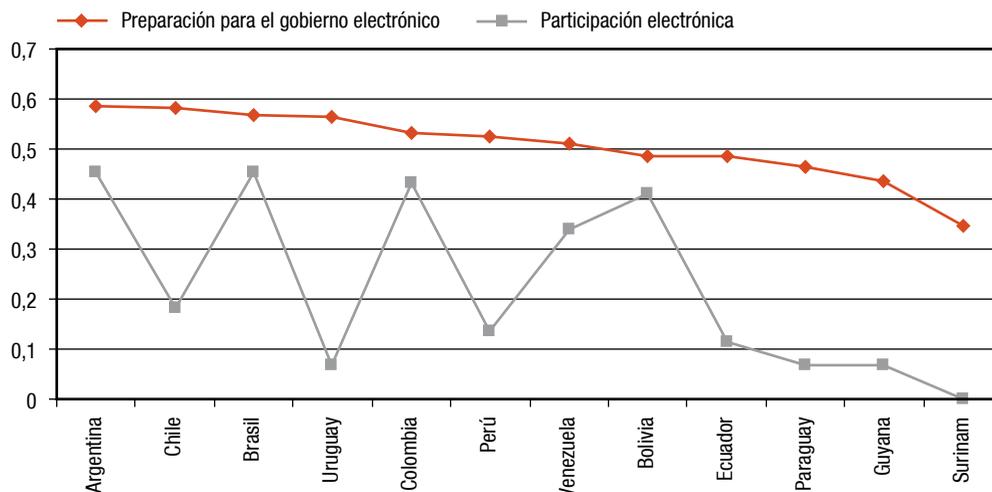
Tabla 14. Índice Mundial de Preparación y Capacidad para el Gobierno Electrónico

| País | Ubicación Mundial | Capacidad para el Gobierno Electrónico | Nivel de desarrollo del Portal del Estado | Capital Humano | Infraestructura | Participación electrónica |
|-----------|-------------------|--|---|----------------|-----------------|---------------------------|
| Argentina | 39 | 0,5844 | 0,5585 | 0,9470 | 0,2484 | 0,4545 |
| Chile | 40 | 0,5819 | 0,5635 | 0,9145 | 0,2682 | 0,1818 |
| Brasil | 45 | 0,5679 | 0,6020 | 0,8825 | 0,2181 | 0,4545 |
| Uruguay | 48 | 0,5645 | 0,5084 | 0,9417 | 0,2453 | 0,0682 |
| Colombia | 52 | 0,5317 | 0,5552 | 0,8692 | 0,1701 | 0,4318 |
| Perú | 55 | 0,5252 | 0,5652 | 0,8719 | 0,1373 | 0,1364 |
| Venezuela | 62 | 0,5095 | 0,4682 | 0,8716 | 0,1900 | 0,3409 |
| Bolivia | 72 | 0,4867 | 0,5217 | 0,8649 | 0,0725 | 0,4091 |
| Ecuador | 74 | 0,4840 | 0,4448 | 0,8566 | 0,1519 | 0,1136 |
| Paraguay | 88 | 0,4654 | 0,4381 | 0,8534 | 0,1055 | 0,0682 |
| Guyana | 97 | 0,4375 | 0,2375 | 0,9435 | 0,1375 | 0,0682 |
| Suriname | 123 | 0,3472 | 0,0368 | 0,8542 | 0,1600 | — |

Fuente: United Nations E-Government Readiness Knowledge Base, <http://www.unpan.org/egovkb>

De acuerdo a este índice hay un nivel aceptable de información colocada en el Portal del Estado Peruano. Sin embargo, salvo excepciones, la participación ciudadana a través de medios electrónicos en lo concerniente a presentación de quejas, opiniones o sugerencias en relación con las políticas, gestión, servicios o productos públicos es aún muy limitada.

Gráfico 8. Oferta del Portal del Estado y Participación Electrónica



En lo que atañe a la participación ciudadana a través del portal del Estado, el Perú se encuentra ubicado en el puesto 85 de 192 países, con un índice de 0,1364, y se ubica en el puesto 7 de 12 países de América del Sur. El país que tiene mayor participación ciudadana a través de medios electrónicos es Estados Unidos, que tiene un índice de 1.

FORTALECIMIENTO E INDEPENDENCIA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL

En los últimos años se ha avanzado en el fortalecimiento del Sistema Nacional de Control, pero no lo suficiente para garantizar la probidad y transparencia en la gestión pública. Existen los instrumentos normativos necesarios, pero faltan recursos presupuestarios y estrategias de intervención que incidan más en la prevención y orientación que en el control posterior. Como señalan algunos analistas, en muchos casos los instrumentos de control se convierten en un método de persecución o de simple sanción que paraliza el accionar de la burocracia.

De acuerdo a las nuevas normas, la Oficina de Control Institucional (OCI) de las entidades públicas depende funcional y administrativamente de la CGR. Sin embargo, a la fecha solo existen 774 OCI, que representan apenas el 20% de las 3.980 entidades públicas sujetas a control. Existe por tanto un déficit de 3.206 OCI, principalmente en las entidades públicas descentralizadas o desconcentradas en el interior del país.¹²

En la actualidad la CGR opera descentralizadamente a través de 17 Oficinas Regionales de Control (ORC); Amazonas, Apurímac, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Tumbes y Ucayali no cuentan con ORC.

En el marco de sus funciones de prevención de la corrupción en las entidades del Estado, la CGR ha institucionalizado el programa de Veeduría Ciudadana como un mecanismo de participación de la sociedad en el seguimiento y verificación de las actividades que desarrollan las entidades públicas. Sus áreas de incidencia son los programas sociales, las obras públicas, las contrataciones y las adquisiciones del Estado. Igualmente, la CGR ha implementado el programa Juega Limpio, cuyo propósito es comprometer a las empresas a no ofrecer sobornos y a denunciar los actos ilícitos o irregularidades observados en los procesos de adquisiciones y contrataciones

¹² Presentación de la Gerente de Prevención de la Corrupción, realizada el 18/12/2008 ante el Grupo de Seguimiento IV del Acuerdo Nacional.

del Estado, así como implementar un sistema de denuncias sobre irregularidades en las operaciones vinculadas con el Estado.¹³

IMPUNIDAD, ABUSO DE PODER, CORRUPCIÓN Y ATROPELLO DE LOS DERECHOS

Lucha contra la corrupción

Con la finalidad de fortalecer la lucha contra la corrupción, el Gobierno creó la Oficina Nacional Anticorrupción, dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta instancia tuvo una vigencia efímera¹⁴ y generó conflictos de competencia con el Ministerio Público, la Contraloría General de la República y el Poder Judicial.

El 23 de diciembre de 2008, la Presidencia del Consejo de Ministros presentó el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción¹⁵ con 7 objetivos:

- 1) Promover el fortalecimiento de un sistema articulado de lucha contra la corrupción.
- 2) Institucionalizar las prácticas de buen gobierno, la ética, la transparencia y la lucha contra la corrupción en la administración pública.
- 3) Articular una estrategia judicial eficaz e integral contra la corrupción
- 4) Promover prácticas y conductas en el sector empresarial para combatir la corrupción.
- 5) Promover la activa participación de los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción.
- 6) Lograr el compromiso de la sociedad para que participe de manera activa en la lucha contra la corrupción y la fiscalice.
- 7) Desarrollar esfuerzos concertados a nivel internacional en la lucha contra la corrupción nacional.

Percepción ciudadana sobre nivel de corrupción

En relación a la meta “se reduce la percepción de la opinión pública respecto a los niveles de corrupción y abuso de poder en el Estado”, un primer análisis de la V Encuesta Nacional sobre Corrupción realizada por Proética en octubre del 2008,¹⁶ podría llevar a la conclusión de que ésta se habría alcanzado.

En efecto, si se suman los porcentajes correspondientes a las respuestas “muy corrupto” y “corrupto” a la pregunta sobre cuán corrupto se considera al país, se tiene como resultado que en el año 2004 el 91% de los encuestados percibía que el Perú era un país corrupto o muy corrupto, que en 2006 este porcentaje había descendido a 83% y que en 2008 a 82%. Es decir, en 2008 la percepción del nivel de corrupción habría descendido un punto porcentual respecto de 2006 y nueve puntos porcentuales respecto de 2004.

Sin embargo, si se examina aisladamente el porcentaje de quienes consideran que el país es muy corrupto, se hallará un incremento de 31% en 2006 a 34 % en 2008. Además, el hecho de

¹³ Presentación de la Gerente de Prevención de la Corrupción, realizada el 18/12/2008 ante el Grupo de Seguimiento IV del Acuerdo Nacional.

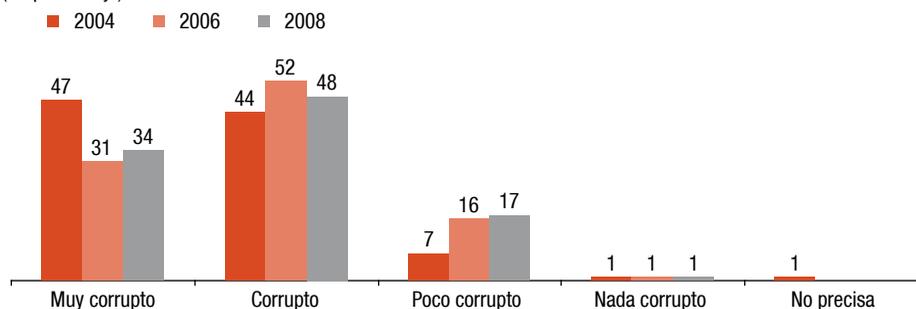
¹⁴ La Oficina Nacional Anticorrupción fue creada en octubre de 2007 y desactivada en agosto de 2008.

¹⁵ Ver el texto completo del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción en http://www.pcm.gob.pe/popup_PCM/plan_antico-rrupcion.pdf

¹⁶ Ver los principales resultados de la V Encuesta Nacional sobre Corrupción en: <http://www.proetica.org.pe/Descargas/Informe%20Final%20Pro%20E9tica%20-%202008%20para%20quemar%20CD.ppt>

que más de un tercio de la población perciba que el país es muy corrupto y la mitad lo considere corrupto no puede ser considerado como una muestra de que la percepción ciudadana sobre el grado de corrupción se haya reducido.

Gráfico 9. Respuestas a la pregunta “¿El Perú es un país muy corrupto, corrupto, poco corrupto o nada corrupto?”
(En porcentaje)



Base: Total de entrevistados (5790)

Fuente: V Encuesta nacional de Corrupción, Proética, octubre 2008

Tabla 15. Percepción del nivel de corrupción del país

| Nivel de corrupción | 2004 | 2006 | 2008 |
|---------------------|------|------|------|
| Muy corrupto | 47 | 31 | 34 |
| Corrupto | 44 | 52 | 48 |
| Poco corrupto | 7 | 16 | 17 |
| Nada corrupto | 1 | 1 | 1 |
| No precisa | 1 | — | — |

Fuente: Encuesta Nacional de Corrupción, Proética, octubre 2008

Por otro lado, el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional se centra en la corrupción del sector público, definida como el abuso del servicio público para beneficio particular. En 2006, el Perú figuró en el puesto 76 entre 163 países, con un puntaje de 3,3 en una escala de 1 a 10, donde 1 es lo más corrupto. La percepción de corrupción ha ido aumentando: en el año 2001, el Perú se ubicaba en el puesto 44 con un puntaje de 4,1; en 2002, en el puesto 45 con un puntaje de 4; en 2003, en el puesto 59 con un puntaje de 3,7; en 2004, en el puesto 67 con un puntaje de 3,5; y en 2005, en el puesto 65 con un puntaje de 3,5.

Por su parte, Proética, institución que representa a Transparencia Internacional en el Perú, señala que “la tolerancia hacia la corrupción —entendida como aceptación o rechazo parcial pero no absoluto hacia los actos corruptos— se ha incrementado de 66% a 75%”; además, la confianza en que la denuncia de un acto de corrupción será efectiva ha caído de 23% a 13%, mientras que se ha incrementado la percepción de que los que denuncian terminan siendo perjudicados”.

En la última encuesta de Proética del 2008, cuando se consultó a los ciudadanos, en forma asistida con tarjeta, cuál es el principal problema que enfrenta el Estado y que le impide lograr el desarrollo del país, el 55% de los entrevistados consideró que el principal problema es la corrupción de funcionarios y autoridades. Ante la pregunta sobre qué se entiende por corrupción, el 39 % de los encuestados respondió que es sinónimo de coima o soborno; 13 % que son los robos; 10 % que son los actos ilícitos en general; 6% que son los actos en beneficio propio; 6% que es la malversación de fondos; 5 % que es el abuso de poder o de autoridad; y el 4 % no manifestó ninguna opinión. Sobre la percepción de la corrupción para los próximos cinco años, el 42% de los encuestados respondió que seguirá igual.

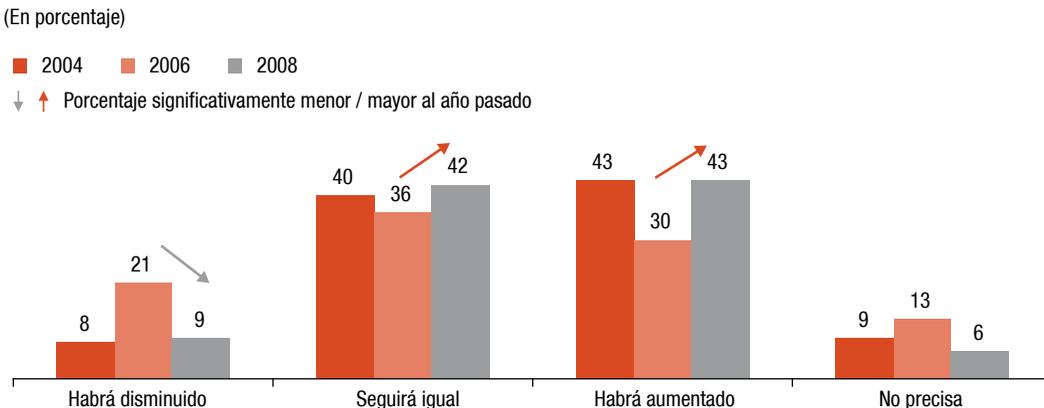
Gráfico 10. Respuestas a la pregunta “¿Cuál le parece el principal problema que enfrenta el Estado y qué impide lograr el desarrollo del país?”



Base: Total de entrevistados (5790) ○ = Porcentaje significativamente más alto

Fuente: V Encuesta Nacional sobre Corrupción, Proética 2008.

Gráfico 11. Respuestas a la pregunta “¿Cree que dentro de cinco años la corrupción en el Perú habrá aumentado, seguirá igual o habrá disminuido?” (En porcentaje)

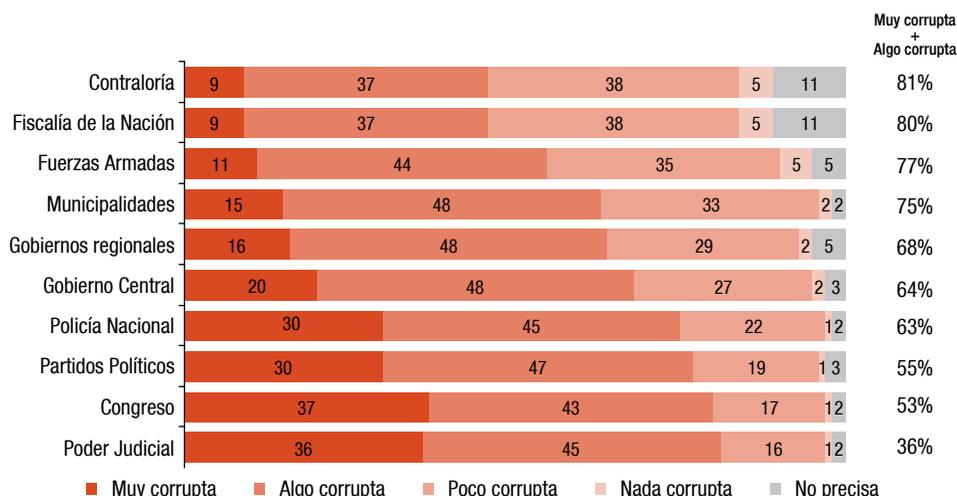


Base: 5.790 entrevistados

Fuente: V Encuesta Nacional de Corrupción, Proética, octubre 2008

Frente a la pregunta de qué tan corrupta se considera a las instituciones que se muestran en una tarjeta, el 37 % de los encuestados señaló al Congreso de la República como la institución más corrupta, seguido del 36 % del Poder Judicial.

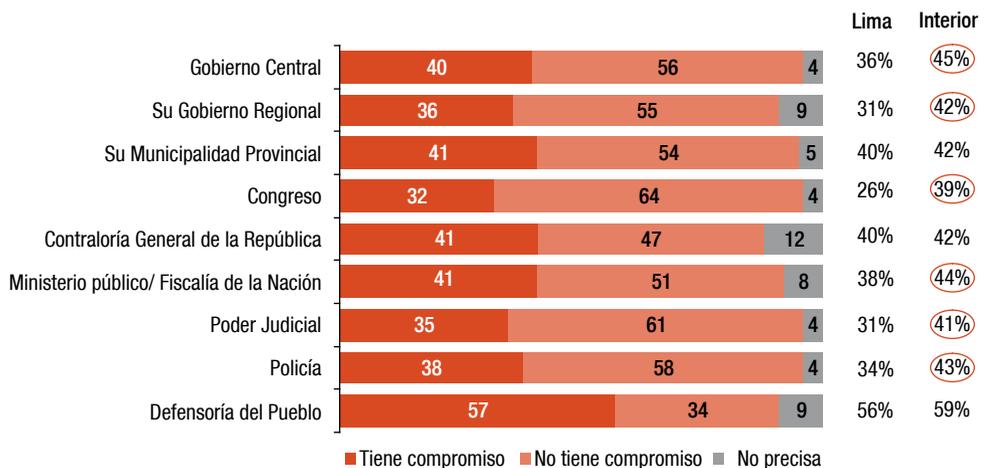
Gráfico 12. Percepción de nivel de corrupción por instituciones



Base: Total de entrevistados que conoce dicha institución
Fuente: V Encuesta Nacional sobre Corrupción, Proética 2008

Ante la pregunta de qué institución tiene un compromiso real con la lucha contra la corrupción, 57% de los encuestados señaló a la Defensoría del Pueblo; otros resultados se muestran en el siguiente gráfico.

Gráfico 13. Percepción de grado de compromiso con la lucha contra la corrupción por instituciones



Base: Total de entrevistados (5790) ○ = Porcentaje significativamente más alto

Fuente: V Encuesta Nacional sobre Corrupción, Proética 2008

Medición y monitoreo de la corrupción y abuso de poder

La matriz plantea como meta que “al 2006 se establece un mecanismo de medición y monitoreo de la corrupción y abuso de poder del Estado”. Esta meta no se ha cumplido. No obstante, se debe señalar que el objetivo 2 del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción: “Promover el Fortalecimiento del Sistema Nacional Coordinado de Lucha contra la Corrupción”, prevé implementar en el 2009 un sistema de indicadores que midan la corrupción en el país y los avances que se dan en su control. Asimismo, el Gobierno se ha propuesto las siguientes metas:

- 2009: Se identifican tipos de corrupción: penal, administrativa y de otra índole.
- 2009: Se implementa un sistema de indicadores.
- 2009: Se implementa un sistema de seguimiento de políticas y planes de lucha contra la corrupción.
- 2009: Se identifican zonas de alta incidencia en corrupción (mapeo).
- 2010: Se tiene un diagnóstico estructurado y actualizado sobre la corrupción en el Perú.
- 2011: Se cuenta con un sistema de identificación de tipos y zonas de alta incidencia de corrupción a nivel nacional, regional y local.

Los responsables del cumplimiento de estas metas son la Presidencia del Consejo de Ministros, el INEI en coordinación con otros sectores, los titulares de todas las entidades públicas y los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

CULTURA DE RESPETO A LA LEY, SOLIDARIDAD Y ANTICORRUPCIÓN

Evasión tributaria

Las estimaciones respecto a la dimensión del sector informal varían entre el 40% y el 60% del PBI oficialmente registrado. Su estructura está conformada por: (i) la evasión tributaria “pura”, que se produce cuando los individuos no reportan todos sus ingresos por actividades desempeñadas en negocios propiamente registrados y contabilizados en las estadísticas nacionales; (ii) la economía irregular que comprende la producción de bienes y servicios legales en pequeños establecimientos que no son registrados y, por ende, se encuentran exentos de mayores impuestos; y (iii) las actividades ilegales, que abarcan la producción y distribución ilegal de bienes y servicios (narcotráfico, venta de armas, producción y venta de drogas, prostitución, entre otros).¹⁷

La evasión tributaria es un indicador difícil de medir por cuanto implica tomar en consideración una serie de factores, como el grado de informalidad de la economía, el tamaño relativo del sector agropecuario, las características del impuesto a evaluar (tasa, base, exoneraciones, beneficios tributarios, amnistías, etc), entre otros. Por tanto se recomienda incluir indicadores de productividad por tributo.¹⁸ Por ejemplo, la productividad del IGV debería ser equivalente a la mitad de la tasa impositiva expresada como porcentaje del PBI; es decir, la productividad del IGV actual debería equivaler al 9,5% del PBI. El incremento en ese indicador supondría una reducción de la evasión tributaria en relación a dicho impuesto. Siguiendo con el ejemplo, la meta estaría lejos de ser alcanzada dado que en el 2006 el mencionado porcentaje fue de 3,9% y 4% en el 2007.

Tabla 16. Productividad del IGV (en millones de nuevos soles)

| Año | IGV | PBI | % |
|------|--------|---------|-----|
| 2006 | 11.982 | 305.000 | 3,9 |
| 2007 | 13.586 | 342.000 | 4,0 |

Fuente: IGV-SUNAT, estadísticas de recaudación de tributos
PBI-MEF, evaluación de los marcos macroeconómicos multianual

¹⁷ Conclusiones del estudio de GRADE: “Evasión tributaria e informalidad en el Perú”, elaborado en el 2004 por Jorge de la Roca y Manuel Hernández.

¹⁸ Marcel Ramírez La Torre en su artículo sobre “Algunas aclaraciones sobre la naturaleza de la evasión tributaria en el Perú” del 12/09/2005 publicado en <http://marcelramirez.blogspot.com/2005/09/algunas-aclaraciones-sobre-la.html>

Otro indicador que suele utilizarse es la presión tributaria, es decir, el porcentaje del PBI al que equivale la recaudación de tributos nacionales. Según el marco macroeconómico multianual, la presión tributaria habría sido de 14,9% en el 2006 y de 15,4% en el 2007, superando las proyecciones del Ministerio de Economía y Finanzas en 1,4% y 1,3% respectivamente. El Acuerdo Nacional plantea como meta que “la base tributaria deberá ampliarse hasta alcanzar una recaudación no menor al 18% del producto bruto interno (PBI)”

Operaciones financieras sospechosas

Las cifras oficiales disponibles sobre los indicadores propuestos para esta política específica son las de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (UIF)¹⁹ que reporta semestralmente al Congreso de la República los avances en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

De acuerdo a esta información, se ha procesado 6.308 operaciones sospechosas entre setiembre de 2003 y enero de 2009. De ese total, se elaboraron 455 informes derivados a la Fiscalía de la Nación para la formalización de las investigaciones. A la fecha, se conoce de fondos comprometidos en 241 informes por un monto total de casi 3 mil millones de dólares entre setiembre de 2003 y enero de 2009.

Tabla 17. Informes remitidos al Ministerio Público según tipo de delito

| Possible delito vinculado | Informes sobre operaciones sospechosas setiembre 2003- enero 2009 | Importe probable (miles U.S.\$) |
|--|--|------------------------------------|
| Total | 241 | 2'697.308 |
| Trafico Ilícito de Drogas | 97 | 2'086.307 |
| Corrupción de Funcionarios | 37 | 147.725 |
| Tráfico de Armas | 13 | 206.197 |
| Defraudación Tributaria | 15 | 60.136 |
| Estafa/ Fraude | 6 | 15.694 |
| Financiamiento del Terrorismo | 6 | 3.463 |
| Defraudación de rentas de Aduana y/o Contrabando | 8 | 34.574 |
| Otros | 27 | 108.546 |
| No Determinado | 32 | 34.666 |

Fuente: II Unidad de Inteligencia Financiera, Superintendencia de Banca Seguros y AFP – Información actualizada a enero de 2009 (<http://www.sbs.gob.pe/UIF/Transparencia/ESTADISTICAS%20operativas%20UIF-PERU-%20Enero%202009.PDF>)

¹⁹ La Unidad de Inteligencia Financiera fue creada mediante Ley N° 27693 de abril de 2002 y modificada por las Leyes N° 28009 y 28306 y reglamentada mediante Decreto Supremo N° 163-2002-EF de octubre de 2002, modificado por Decreto Supremo N° 018-2006-JUS de julio de 2006.

REGULACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Normatividad de interés referida a funcionarios públicos

Actualmente la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros es la entidad encargada de administrar el Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido (RNSDD)²⁰ en el que se inscriben las sanciones de destitución y despido que se hayan aplicado a cualquier autoridad o funcionario al servicio de una entidad pública, independientemente de su régimen laboral o contractual, con el objeto de impedir su reingreso a cualquiera institución del Estado por un plazo de cinco años. Todas las instituciones públicas tienen el deber de consultar este registro antes de proceder a contratar a una persona para que realice alguna actividad en la Administración Pública, sea cual sea la modalidad de contratación.

Los ciudadanos pueden acceder a la información del RNSDD conforme a lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 043-2003-PCM. En el portal de la PCM, en la sección de la Secretaría de Gestión Pública, no se encuentran publicadas estadísticas del número de registros de sanciones por períodos, tipo de entidad y tipo de sanción.

Por otro lado, mediante Decreto Legislativo N° 1023 del 21/06/2008 se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil como ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos del Estado, que regula la planificación de políticas de recursos humanos, la organización del trabajo y su distribución, la gestión del empleo, la gestión del rendimiento, la gestión de la compensación, la gestión del desarrollo y la capacitación, la gestión de las relaciones humanas y la resolución de controversias. Las entidades sujetas a este Sistema están obligadas a actualizar la información correspondiente al personal de su entidad en el Registro Nacional de Personal del Servicio Civil.

Resultados de exámenes de control de las entidades públicas

La matriz plantea como meta el “número de denuncias sobre actuación de funcionarios con conflictos de intereses.” Alguna información relativa al indicador de la presente política se ha recogido de la Contraloría General de la República: entre el 2003 al 2007, hay un total de 112.639 personas con presuntas responsabilidades civiles, penales y administrativas, pero no necesariamente derivadas de conflicto de intereses. La tabla 18 detalla el número de casos por año:

Tabla 18. Número de funcionarios con presuntas responsabilidades civiles, penales y administrativas

| | N° de registros de personas con presunta responsabilidad civil y penal | N° de registros de personas con presunta responsabilidad administrativa |
|-------|---|--|
| Total | 16.932 | 95.707 |
| 2003 | 3.876 | 19.923 |
| 2004 | 3.954 | 20.665 |
| 2005 | 3.561 | 22.234 |
| 2006 | 2.628 | 17.040 |
| 2007 | 2.913 | 15.845 |

Fuente: CGR

²⁰ El Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido (RNSDD) fue creado por la Ley N° 27444–Ley del Procedimiento Administrativo General reglamentada por el Decreto Supremo N° 089-2006-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 015-2008-PCM y por la Directiva para el uso, registro y consulta del RNSDD, aprobada por la Resolución Ministerial N° 017-2007-PCM y modificada por Resolución Ministerial N° 112-2008-PCM.

CONCLUSIONES

1. No hay forma eficiente de hacer un seguimiento a los indicadores “porcentaje de estudiantes que participan en programas de promoción de la ética ciudadana” y “nivel de comportamiento ético ciudadano”.
2. La difusión de la ética y valores cívicos debería ser una acción conjunta de varias instituciones del Estado contempladas en los programas regulares de la educación básica y superior.
3. El 82% de la ciudadanía considera que el país es corrupto (muy corrupto o corrupto).
4. Existe un bajo nivel de comportamiento ético de los ciudadanos.
5. Solo el 38% de entidades obligadas cumplió con presentar su Informe de Rendición de Cuentas Anual. Las regiones de Áncash y Apurímac concentran el mayor porcentaje de entidades omisas: 88% y 87%, respectivamente. Las entidades omisas son principalmente Gobiernos Locales, órganos desconcentrados, empresas municipales y sociedades de beneficencia.
6. No se ha cumplido la meta de que en el 2006 los funcionarios de todos los niveles debían rendir cuentas públicas oportunamente. La legislación obliga a realizar procesos públicos de rendición de cuentas solo a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, pero no existen estadísticas o informes del grado de cumplimiento de las autoridades.
7. La obligación de realizar procesos públicos de rendición de cuentas de ministros u otras autoridades de las diferentes instituciones del Estado no está regulada.
8. La legislación vigente sobre rendición de cuentas al Sistema Nacional de Control, así como la de Rendición de Cuentas Públicas, no establece ningún tipo de sanción por el incumplimiento de dicha obligación constitucional.
9. El derecho constitucional de Demanda de Rendición de Cuentas está poco difundido y no ha tenido efectos prácticos.
10. Se ha logrado cumplir parcialmente la meta establecida para el 2006 que el Portal del Estado Peruano haya sido perfeccionado y se mantenga actualizado para garantizar flujos de información hacia la ciudadanía y acoger prioridades procedentes de la sociedad civil.
11. La detección de transacciones sospechosas se ha incrementado significativamente desde la creación de la Unidad de Inteligencia Financiera.

RECOMENDACIONES

1. El Estado debe realizar una decidida campaña permanente de promoción de valores éticos y formación ciudadana liderada por el Ministerio de Educación con participación de todas las instituciones públicas, a través de los programas educativos desde la infancia y durante todo el ciclo de la formación básica y superior.
2. La Contraloría General de la República debe establecer las sanciones por no cumplir con presentar el Informe Anual de Rendición de Cuentas en su directiva sobre la rendición de cuentas de los titulares de las entidades del sector público.
3. La Contraloría General de la República debe colocar en su portal de internet los informes completos de rendición de cuentas de los titulares de cada entidad, a fin de que sean de libre disponibilidad y escrutinio por parte de los ciudadanos.
4. La Defensoría del Pueblo debe realizar un seguimiento y monitoreo de los procesos de rendición de cuentas públicas de los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, haciendo público en su portal de internet un reporte que refleje el grado de cumplimiento, las condiciones en que se realizan los procesos, la modalidad y el número de ciudadanos que participan efectivamente en la rendición de cuentas de sus autoridades regionales y locales.

5. El Congreso de la República debe mejorar la legislación sobre los procesos de rendición de cuentas públicas, homogenizando las diversas normas existentes sobre la materia y definiendo modalidades y formas de participación de los ciudadanos. Debe establecerse que la omisión a los procesos de rendición de cuentas públicas es causal de vacancia del cargo.
6. La Defensoría del Pueblo debe enfatizar en sus programas de difusión de los derechos constitucionales de los ciudadanos el derecho a la Demanda de Rendición de Cuentas; de igual modo, el Jurado Nacional de Elecciones debe difundir los requisitos y procedimientos para hacerla efectiva.
7. Se debe mejorar los contenidos y la accesibilidad a los portales del Estado. Asimismo se debe promover la participación de los ciudadanos en la política pública y toma de decisiones mediante el uso de programas de gobierno electrónico.
8. Se debe utilizar los indicadores preparación para el gobierno electrónico y participación electrónica elaborados anualmente por la ONU, como una forma eficiente de medir la calidad y flujos de información a la ciudadanía a través de las TICs para mejorar la transparencia y los procesos de rendición de cuentas, y como una forma directa de evaluar la política de gobierno electrónico del Estado.
9. Incluir en la matriz los siguientes indicadores:
 - Grado de percepción del cumplimiento de normas por parte de los ciudadanos.
 - Grado de tolerancia hacia actos comunes de corrupción. Para la medición de este indicador el Estado debe realizar anualmente una encuesta nacional cuyos resultados sean desagregados por área geográfica, edad, sexo y nivel socioeconómico.
 - Porcentaje de titulares de entidades que cumplen con rendir cuentas anualmente a la Contraloría General de la República.
 - Productividad por tributo.
 - Presión tributaria.

Esta política incluye indicadores que se relacionan con los tres aspectos que aparecen en su denominación. Sin embargo, no plantea un indicador que ofrezca una imagen global. Este indicador podría ser “participación que tienen los ingresos por producción de droga sobre el PBI nacional y/o regional”. En el caso peruano, según estimación de Macroconsult, estos ingresos representarían el 1,6% del PBI nacional. Pero en las regiones donde se concentra el cultivo de coca, como Huánuco y Ayacucho, esta proporción está en 18% y 19% de sus PBI departamentales, respectivamente.

El análisis del narcotráfico desde el enfoque de mercado²¹ sostiene que para combatir con efectividad la producción de droga hay que distinguir la coca destinada al mercado legal de aquella que abastece a la actividad ilegal. Con la primera no hay ningún problema: le corresponden los mismos derechos que asisten a los bienes y servicios lícitos existentes en el mercado nacional y está regulado por el Decreto Supremo N° 044-2003-PCM.

PRODUCCIÓN DE DROGAS

La matriz define como indicador el “número de hectáreas dedicadas al cultivo de coca”. Dado que frente a la política de erradicación de áreas de cultivo de coca, el narcotráfico ha incrementado la producción mejorando la productividad, habría que incorporar como indicador la “cantidad de TM de droga producida anualmente”. La producción de clorhidrato de cocaína pasó de 203 TM en el año 2003 a 290 TM en el 2007.

La meta de “reducir anualmente el área dedicada al cultivo de coca hasta llegar a 12.000 hectáreas” aún está lejos. Al 2007 el cultivo de coca abarcó 53.700 hectáreas, lo que significó un incremento de 4%; en el 2006 dicho crecimiento fue de 7%.

En el 2007 se erradicó 12.072 hectáreas de cultivos de coca, de las cuales 11.056 corresponden a la reducción ejecutada por el Proyecto Especial CORAH (74% en la zona norte del Alto Huallaga y 26% en la cuenca del Ucayali) y 1.016 al programa de erradicación voluntaria en apoyo al Programa de Desarrollo Alternativo.

Convendría igualmente incluir como indicador el “número de productores involucrados” ya que refleja la dimensión del problema económico, social y político generado por esta actividad. Según ENACO, en el año 2007 el número de productores ilícitos llega a 65.024, mientras que los productores lícitos son 8.843.

La cooperación financiera para reducir la producción de droga creció desde el año 1996 hasta el 2004, en que llegó a los 200 millones de dólares. Actualmente se encuentra por encima de los cien millones. En 2007, EEUU aportó 99 millones 500 mil dólares y la Unión Europea solo 7 millones 200 mil dólares, nivel de aporte que contrasta con el incremento del consumo de clorhidrato de cocaína en Europa.²²

Por otro lado, EEUU y Perú acordaron reducir el pago de la deuda externa peruana en más de 25 millones de dólares a cambio de que se utilicen estos recursos para proteger y conservar los bosques tropicales. Este convenio se suscribió en el marco de la Ley de Conservación de Bosques Tropicales aprobada en 1998 en Estados Unidos y ratificada por el TLC. Con este acuerdo, el Perú es el país más beneficiado por EEUU, con más de 35 millones de dólares para la conservación.²³

²¹ Cf. “Narcotráfico: amenaza al crecimiento sostenible del Perú”, publicado por Macroconsult.

²² DEVIDA ante el Foro del AN, 12/09/08.

²³ Cf. Diario *La República* 21/10/2008.

La matriz también plantea un indicador referido a la “fiscalización de los insumos químicos” requeridos para procesar la hoja de coca y convertirla en clorhidrato de cocaína. La meta establecida era reducir al 40% el desvío de dichos insumos para fines ilícitos en el 2006 y eliminarla en el 2011. La Tabla 19, que proporciona una idea de la línea de base referida a la meta, presenta en la tercera columna las cantidades de insumos químicos que habría adquirido el narcotráfico en el año 2004 para procesar 100.000 TM de coca ilícita.

Tabla 19. Insumos químicos destinados a la producción de drogas

| INSUMO QUÍMICO | USO LÍCITO | USO ILÍCITO | % DESTINADO AL NARCOTRÁFICO* |
|-------------------------|-----------------|----------------|------------------------------|
| Kerosene | 28'000.000 gls. | 4'289.362 gls. | 15,3% |
| Acetona | 235.760 TM | 3.465 TM | 1,5% |
| Ácido sulfúrico | 228.946 TM | 1.834 TM | 0,8% |
| Ácido clorhídrico | 175.231 TM | 144 TM | 0,1% |
| Óxido de calcio | 38.320 TM | 14.398 TM | 38,0% |
| Carbonato de sodio | 37.848 TM | 1.348 TM | 3,6% |
| Permanganato de potasio | 130 TM | 57 TM | 43,8% |

* Porcentaje referido al uso lícito.

Fuente: Narcotráfico: amenaza al crecimiento sostenible del Perú - Macroconsult

El comercio ilegal de insumos químicos, que forma parte de la estructura del narcotráfico, ha sido poco estudiado. Durante el periodo 2002-2006, las incautaciones oscilaron entre 204 y 582 TM. En el 2007, la incautación se incrementó pero sigue siendo ínfima respecto a la cantidad de insumos químicos utilizados por el narcotráfico. Por las razones expuestas, la meta parece inalcanzable e irreal; a pesar de la existencia de un marco legal adecuado, la Ley N° 28305 cuyo mecanismo central aún no está implementado.

El 30 de abril de 2009 se publicó el D.S. 045-2009-EM que prohíbe la venta de kerosene y dispone un programa de sustitución por GLP en un plazo máximo de un año. Esta norma sincera las condiciones del mercado que habían minimizado su consumo legal en el país. Se debe analizar qué sucede con los otros insumos ya que el 38% del óxido de calcio y el 44% del permanganato de potasio se destinan al narcotráfico. En este aspecto, el Estado puede actuar en sinergia con las empresas como parte de sus actividades de responsabilidad social antinarco.

El impacto ambiental ocasionado por la producción de clorhidrato de cocaína en el 2005 se expresa en los siguientes indicadores:²⁴

- Deforestación a nivel nacional: 7,5 millones de hectáreas
- Deforestación por cultivos ilegales de coca: 2,5 millones de hectáreas
- Contaminación por insumos químicos y productos fiscalizados vertidos a los ríos: 15 millones litros/año
- Agroquímicos empleados en cultivos de coca: 770 mil litros/año

Al 2007 hay 5.300 hectáreas recuperadas.²⁵ Entre los años 2002 y 2007 DEVIDA ha llevado a cabo los siguientes proyectos con recursos nacionales:

- Reforestación participativa de la microcuenca del río Monzón
- Reforestación participativa de la microcuenca del río Ene
- Desarrollo Forestal Participativo de las cuencas del río Aguaytía y del Bosque Nacional Alexander von Humboldt

²⁴ INRENA, Estudio de deforestación a nivel nacional, 2005.

²⁵ DEVIDA ante el Foro del AN, 12.09.08.

TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS

El tráfico ilícito de drogas (TID) ocupa el segundo lugar entre los delitos de mayor incidencia en el Perú. En el año 2006 se decomisaron 14.700 kilos de cocaína, pero en 2007 solo 8.119 kg; es decir, se produce más y se decomisa menos. Sin embargo, hubo un incremento sustancial en relación al año 2006 en el decomiso de pasta básica de cocaína (PBC) (6.260 kg) y de coca seca y macerada (1'858.024 kg), 24,1% y 74,1%, respectivamente.²⁶

Hay más de 10 mil personas en prisión por este motivo, pero solo una de cada tres ha sido sentenciada. El 46% de los presos tiene entre 18 y 29 años de edad. La demora en los procesos judiciales aumenta la desesperanza, la violencia y la incredulidad en la institucionalidad del país.

El 2003 fueron detenidas 1.797 personas por tráfico ilícito de drogas y 8.490 por sospecha de microcomercialización.²⁷ A julio del 2008, más de 7 mil personas fueron intervenidas por tráfico ilícito, entre traficantes y microcomercializadores. Según DEVIDA, en el año 2007 se detuvo a 721 “burriers”; se estima que esta cifra representa el 10% del total.

Según DEVIDA, de las 290 TM de clorhidrato de cocaína producidas en el 2007, 70% se exportó a Europa, 10% a EEUU y 20% tuvo como destino América Latina y el mercado interno. Esta droga dejó una ganancia de 763 millones de dólares en el Perú y de 18.000 millones de dólares en el exterior. Cabe inferir que el precio promedio por kilo de cocaína es de 70.000 dólares en Europa, 25.000 en EEUU y 4.300 en el Perú. Para Macroconsult, la debilidad de las instituciones estatales y las fáciles barreras de ingreso permiten que el dinero generado por el TID en el exterior retorne al Perú.

Durante 2007 se intervino 649 laboratorios de PBC y 16 de cocaína.²⁸ En el 2008 se intervino una pista aérea clandestina dedicada al TID y se destruyeron 1.393 pozas de maceración.²⁹ Sin embargo, no se cuenta con información con la cual contrastar estas acciones de interdicción para conocer su impacto.

En la década de 1980 y parte de la de 1990 la droga se trasladaba básicamente en avionetas desde aeropuertos clandestinos rumbo a Colombia para su refinación. Desde fines de 1998 el narcotráfico utiliza principalmente caminos de herradura desde los valles cocaleros hacia la sierra y de allí trochas carrozables y carreteras hasta puertos marítimos. En menor proporción se utiliza la vía fluvial para salir a la frontera.³⁰ Actualmente el 43% de la cocaína es exportada por vía marítima. La matriz incluye como indicador el “número y porcentaje de interceptación de embarques”, información a la que no se ha tenido acceso.

La presencia de los cárteles mexicanos y colombianos se ha consolidado, éstos se han repartido las rutas hacia los mercados internacionales desde el Perú. Las bandas peruanas muestran mayor profesionalización, habiendo asumido el rol de abastecimiento de drogas a las principales ciudades del Cono Sur.³¹

²⁶ DIRANDRO, citado en Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca. ONUDD – DEVIDA, Junio 2008.

²⁷ Novack y Namihas, PUCP, 2005.

²⁸ DIRANDRO, citado en Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca. ONUDD – DEVIDA, Junio 2008

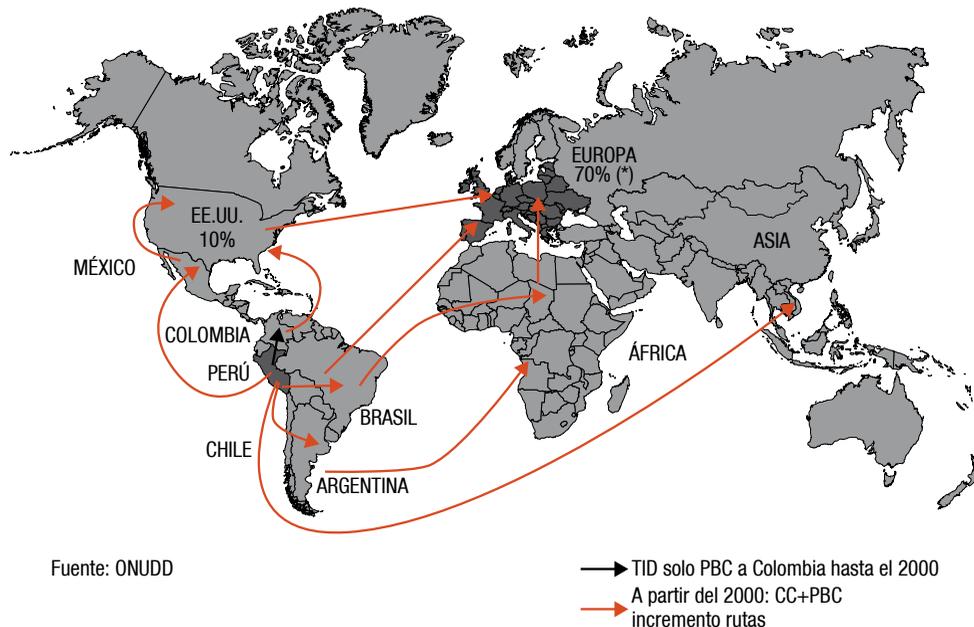
²⁹ DIRANDRO, Perú 21, 05/08/08.

³⁰ Macroconsult

³¹ ONUDD, Drogas y Delitos. Informe 2007

Gráfico 14. Rutas del Tráfico Ilícito de Drogas

Se estima que el 70% (200 TM) de la producción de cocaína en el Perú se destina a Europa.



LAVADO DE ACTIVOS

Parte de los ingresos provenientes del narcotráfico son invertidos en actividades lícitas para procurar a los narcotraficantes una fachada de legalidad que les facilita la provisión de insumos químicos para la producción de drogas, su transporte hacia los mercados de consumo y el lavado de dinero. Se ha identificado recursos del narcotráfico invertidos en empresas mineras, pesqueras, de construcción, casinos, casas de cambios, entre otros, pero no se aprecia un control exhaustivo de la SUNAT en estas áreas.

El monto probable involucrado en el lavado de activos y financiamiento de actividades terroristas asciende a mil millones 959 mil dólares anuales. Esta cifra incluye el TID, la corrupción de funcionarios, el tráfico de armas, la defraudación tributaria, la delincuencia común y el financiamiento de actividades subversivas, entre otros delitos de carácter financiero. Según la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), se ha detectado más de 147 millones de dólares involucrados en corrupción de funcionarios para el otorgamiento de licitaciones y apropiaciones ilícitas,³² entre setiembre de 2003 y enero de 2009.

CONSUMO EN EL PAÍS

Los principales indicadores son:

- Número de consumidores: alrededor de 200 mil personas al 2006.³³
- Número de toxicómanos: alrededor de 60 mil personas al 2006.
- Porcentaje de la población que consumió drogas por lo menos una vez en la vida: 4,8% marihuana, 4,6% inhalantes, 1,8% cocaína.³⁴

³² Enrique Saldívar, Superintendente adjunto de la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú, marzo 2009.

³³ CEDRO, El Comercio 17/05/07.

³⁴ Estudio Nacional de Drogas en Población Escolar de Perú 2005, DEVIDA – MINEDU

- Edad de inicio del consumo: 13-14 años en Lima y en la selva, 11-14 en la sierra.³⁵
- Cuatro hospitales públicos brindan servicios de rehabilitación dentro del rubro de salud mental y solo existe una comunidad terapéutica estatal. La sociedad civil ofrece la mayor cantidad de centros de tratamiento. Cerca del 50% está legalmente constituido y varios se encuentran en vías de regularizar su situación legal.³⁶

Estos indicadores muestran que el Estado no cuenta con una política oficial efectiva contra el narcotráfico y que éste sigue avanzando. Se produce más y en un mayor número de valles, y se incauta menos. Ya no se produce solo PBC sino también clorhidrato de cocaína. La rentabilidad del narcotráfico le permite ejercer un poder corruptor en la sociedad peruana directamente y a través del lavado de dinero. El consumo también es un problema y no existe una política de prevención efectiva.

Por otro lado, hay experiencias exitosas de desarrollo alternativo principalmente en la región San Martín. Se ha promovido cultivos lícitos en 82.000 hectáreas basados en ocho cadenas productivas: palma aceitera, algodón, cacao, café, piña, plátano, maíz amarillo, palmito, caucho y madera. Su producción alcanza un valor de ventas de 76 millones de dólares. Estas experiencias lograron desarrollarse en un contexto de caída del precio de la coca; cuando el precio se eleva es más difícil promover programas de desarrollo alternativo. Estos esfuerzos deben ser parte de una política más amplia de desarrollo rural y apoyarse en políticas económicas favorables al agro.

Hay consenso en torno a la idea de que la forma más efectiva de combatir la producción de droga es a través de la incautación de insumos químicos, que eleva su costo de producción. La Ley N° 28305 es adecuada, sin embargo no se aplica plenamente. Actualmente, no hay cultivo más rentable que la hoja de coca comprada para fines de tráfico ilícito, por lo que es difícil introducir cultivos alternativos, cuyo impulso debe incluir una estrategia de interlocución con las asociaciones campesinas. No es posible hacerlo sin ellas y menos contra ellas.

NARCOTRÁFICO Y TERRORISMO³⁷

Luego de la captura de Abimael Guzmán en 1992, el movimiento Proseguir liderado por Feliciano continuó operando en el VRAE y el Huallaga, en un contexto de dominio de los cárteles colombianos (Cali y Medellín). Según el investigador Jaime Antezana,³⁸ luego de la captura de Feliciano en 1999, este movimiento se declaró como el verdadero Partido Comunista Peruano y se dedicó a la protección de los mochileros y al cobro de cupos, probablemente en alianza con las FARC.

Luego de un repliegue a consecuencia de una solución política vinculada a negociaciones de paz con el Gobierno, a partir del 2004 incursionaron activamente en el cultivo de coca, procesamiento y transporte de PBC, convirtiéndose en parte de la cadena productiva y de servicios del narcotráfico. Desde el 2006, además del control de las rutas de la droga e insumos químicos, se ocupan del transporte de droga por caminos de herradura al sur, en la frontera con Ica y Arequipa, generando nuevos ingresos en alianza con los cárteles mexicanos de Sinaloa.

Este nuevo rostro del narcotráfico y terrorismo³⁹ se caracteriza por la subordinación del segundo al primero, con un estilo de asesinatos selectivos y sicariato que implica ajustes de cuentas

³⁵ Instituto Especializado de Salud Mental 2003 y 2004

³⁶ ONUDD, Informe 2007, Drogas y Delitos en el Perú

³⁷ El tema del terrorismo corresponde a la política 30 – Eliminación del terrorismo y afirmación de la identidad nacional.

³⁸ “La narcoviolenencia en el Perú y el financiamiento del narcotráfico a movimientos locales y regionales” en *Lucha contra el narcotráfico y lavado de dinero, sistema político*. Lima, IPEP, 2/04/09.

³⁹ Jaime Antezana y otros analistas lo califican de “narcosenderismo”.

(en rutas y zonas urbanas), tráfico de armas y entrenamiento armado de sicarios. La Tabla 20 muestra su escalada de violencia, entre el 2003 y 2008.

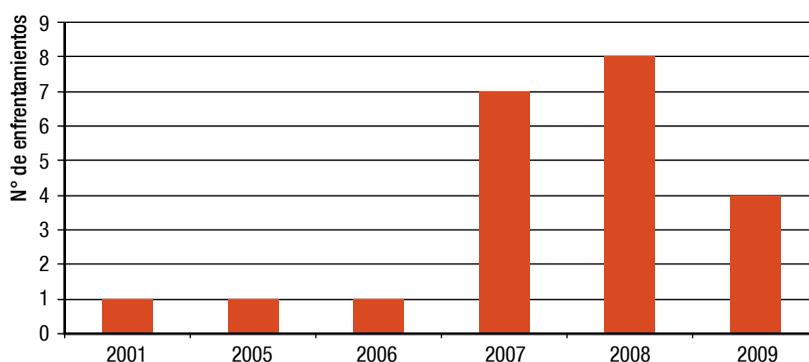
Tabla 20. Víctimas de ataques o emboscadas en el VRAE (2003-2008)

| Emboscadas / Ataques | Civiles | Militares | Policías | TOTAL |
|----------------------|---------|-----------|----------|-------|
| Julio 2003 | 2 | 5 | — | 7 |
| Diciembre 2005 | — | — | 5 | 5 |
| Diciembre 2006 | 3 | — | 5 | 8 |
| Enero 2007 | — | — | 1 | 1 |
| Febrero 2007 | — | — | — | — |
| Marzo 2007 | 1 | — | — | 1 |
| Septiembre 2007 | 1 | — | 1 | 2 |
| Noviembre 2007 | — | — | 1 | 1 |
| Noviembre 2007 | — | — | 4 | 4 |
| Diciembre 2007 | — | — | 2 | 2 |
| Diciembre 2007 | — | — | — | 0 |
| Marzo 2008 | — | — | 1 | 1 |
| TOTAL | 7 | 5 | 20 | 32 |

FUENTE: Jaime Antezana

Tras la instalación del comando especial de las FFAA en el VRAE y la ejecución del “Operativo Excelencia 777”, han pasado de emboscadas a policías a ataques a militares. El mayor número de víctimas son militares.

Gráfico 14. Enfrentamientos en el VRAE entre narcotraficantes, policías y militares.



FUENTE: Consejo Interregional Centro Sur (CENSUR)⁴⁰

El nuevo discurso del grupo terrorista vinculado al narcotráfico acusa a Abimael Guzmán de traidor, revisionista y capitulador y reivindica los asesinatos y emboscadas a través del liderazgo del camarada José, al servicio utilitario del narcotráfico. Lo más grave es la creciente adopción de un discurso pro cocalero en diversas zonas del VRAE, Ayacucho, Cusco, Tingo María-Huánuco, Aguaytía-Ucayali, Tocache-San Martín, por algunos candidatos y autoridades elegidas puesto que “los cocaleros también votan”. De aquí la nefasta conveniencia de financiamiento de estas campañas por parte del narcotráfico, lo cual implica un alto riesgo de aumento de violencia en el país.

⁴⁰ Sesión del Foro del Acuerdo Nacional en Junín, 16/11/07

CONCLUSIONES

1. El narcotráfico afecta el desarrollo socioeconómico del país, amenaza la seguridad nacional y la convivencia pacífica con las comunidades.
2. No existe una política integral contra las drogas que contemple elementos educativos, económicos, comerciales, punitivos, de salud pública, de control, y que involucre a los políticos, empresarios, instituciones de lucha contra la pobreza, comunidad científica, ONGs, entre otros, para tener una visión compartida de base.
3. La lucha contra el narcotráfico se realiza de manera desarticulada, dispersa e inorgánica.
4. El Estado no ha asignado recursos suficientes para la lucha contra el narcotráfico, su accionar ha dependido básicamente de la cooperación internacional.
5. La acción de control de insumos químicos es ínfima y está desarticulada entre las instituciones responsables.
6. El control del lavado de activos tiene un rol clave en la lucha contra el narcotráfico. Las entidades responsables deben tener mayor incidencia, para lo cual el Estado debe proporcionarles mayores recursos.
7. La promoción de programas de desarrollo alternativo con cultivos rentables se ha realizado parcialmente; más del 90% han sido financiados por la cooperación internacional.
8. Las deficiencias en el área judicial y policial son evidentes.
9. Las tareas de interdicción han disminuido.
10. El consumo de clorhidrato de cocaína en el país ha aumentado y el Estado no cumple a cabalidad con atender las necesidades de la población afectada, ni promueve un sistema de prevención del consumo.
11. No se ha cumplido con la difusión y aplicación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en áreas degradadas por la producción de drogas.
12. La atomización de los partidos políticos y su fragilidad financiera permite que el narcotráfico financie las campañas de candidatos pro cocaleros, especialmente en el caso de movimientos regionales y de organizaciones políticas locales.

RECOMENDACIONES

1. Implementar una política integral de lucha contra el narcotráfico con un enfoque de mercado que desestime la lógica del negocio ilícito de la coca y permita eliminar el obstáculo que el narcotráfico significa para el desarrollo.
2. Asumir un rol decisivo en la lucha contra el narcotráfico asignando recursos presupuestales públicos suficientes, incluyendo el Plan de Impacto Rápido (PIR) de DEVIDA de US\$ 161 millones. Asimismo, se debe mejorar la relación con las agencias de cooperación internacional.
3. Desarrollar un sistema de seguimiento con carácter vinculante a las instituciones responsables de la lucha contra el narcotráfico, compatible con el Plan VRAE y haciéndolo luego extensivo a nivel nacional.
4. Incorporar herramientas tecnológicas para mejorar el monitoreo de los cultivos ilegales, la detección de insumos químicos y las tareas de interdicción en general, tales como estaciones satelitales y radares.
5. Identificar oportunidades de fondos concursables para promover la investigación científica y tecnológica para los programas de desarrollo alternativo, con asociatividad empresarial e institucional.⁴¹

⁴¹ Debe relacionarse con la Política 20: Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología

6. Implementar centros de rehabilitación estatales a nivel nacional, de preferencia en aquellos departamentos con mayor prevalencia de consumo de drogas.
7. Coordinar y apoyar a las instituciones particulares dedicadas a la rehabilitación de fármaco-dependientes, y facilitar los trámites de regularización legal de aquellas que funcionan informalmente.
8. Realizar eventos descentralizados en zonas vulnerables al narcotráfico para sensibilizar a las autoridades políticas regionales y locales.
9. Realizar campañas intensas contra la drogadicción.
10. Para que la UIF ejerza un control más efectivo, es conveniente contar con una normatividad que le dé más autonomía y capacidad para intervenir de oficio.
11. Promover eventos de sensibilización, en alianza con instituciones miembros del Acuerdo Nacional, dirigidos a partidos políticos, instituciones de la sociedad civil y gremios empresariales.
12. La SUNAT debe asumir su responsabilidad en el tema del lavado de activos y control de insumos químicos. Para ello, debe implementar un sistema informático que le permita realizar el seguimiento de la oferta y demanda de los insumos químicos empleados por el narcotráfico.
13. Reforzar la coordinación con los países limítrofes para la lucha contra el TID.
14. Modificar la Ley de Partidos Políticos para lograr un mayor control de los aportes financieros, en especial a los movimientos regionales y a las organizaciones políticas locales.
15. Los partidos políticos deben consensuar y suscribir una agenda mínima de lucha contra las drogas e incluirla en sus planes de gobierno y en la campaña electoral.
16. Incorporar a la matriz los siguientes indicadores:
 - Participación de los ingresos por producción de droga en el PBI nacional y/o regional.
 - Cantidad de TM de droga producidas anualmente.
 - Número de productores dedicados a cultivos vinculados al narcotráfico.

Esta política está orientada a institucionalizar un sistema de administración de justicia liderado por un Poder Judicial independiente, que garantice el acceso universal a la justicia y la plena vigencia de los derechos fundamentales.

SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Se vienen realizando esfuerzos puntuales para mejorar el sistema de administración de justicia. El Poder Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, el Ministerio de Justicia, el Consejo Nacional de la Magistratura y la Academia de la Magistratura suscribieron en julio de 2007 la declaración “Por una Política de Estado para la Refundación de la Administración de Justicia en el Perú”, mediante la cual se comprometieron a promover políticas articuladas para: (i) modernizar el Sistema de Administración de Justicia (SAJ), (ii) realizar una gestión coordinada con la cooperación internacional para procurar mayores recursos económicos y (iii) continuar trabajando en el Programa de Inversión Pública “Modernización del Sistema de Administración de Justicia para la mejora de los servicios brindados a la población peruana” (PMSAJ), que a noviembre de 2008 se encontraba en fase de diseño.

Basado en el respeto a la autonomía de las instituciones que integran el Sistema de Administración de Justicia, el PMSAJ busca: (i) mejorar el servicio que se brinda a la ciudadanía; (ii) optimizar los recursos públicos para la modernización del SAJ; (iii) acercarse a los ciudadanos en los ámbitos local y regional, delegando niveles de administración de justicia donde resulte aplicable; (iv) rescatar el uso consuetudinario; (v) contar con indicadores que permitan medir los avances y con un sistema de seguimiento y monitoreo.

La gerencia general del Poder Judicial sostiene reuniones de coordinación con las gerencias del Tribunal Constitucional, el Ministerio Público, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Academia Nacional de la Magistratura, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Nacional Penitenciario (INPE) y el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial. Asimismo, la Fiscal de la Nación ha propuesto la creación de un Consejo de Coordinación vía reforma constitucional, que tendría la misión de coordinar las políticas relacionadas a la administración de justicia.

Sería de mucha importancia gestionar la pronta instalación de módulos (a un costo de \$60.000) del Sistema de Información para la Gobernabilidad (SIGOB), creado por las Naciones Unidas y aplicado con éxito en otros países de Latinoamérica, para que el Poder Judicial se interconecte en tiempo real con todas sus instituciones y con el Ministerio de Justicia.

Presupuesto del Poder Judicial

El artículo 145 de la Constitución Política del Perú establece: “el Poder Judicial presenta su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo y lo sustenta ante el Congreso”. Sin embargo, en la práctica el Ministerio de Economía y Finanzas tiende a tratar al Poder Judicial como un ministerio más, razón por la cual la CERIAJUS propuso la siguiente reforma constitucional: “El presupuesto elaborado por el Poder Judicial no podrá ser observado por el Ejecutivo, salvo que exceda en 4% el monto total del Presupuesto General de la República.” De aquí que al analizar la propuesta de la CERIAJUS se debe tener en cuenta los incrementos del Presupuesto General de la República en los últimos años.

Tabla 22. Presupuesto del Sector Público (2004-2008)

| Año | Presupuesto del Sector Público (Millones de Nuevos Soles) |
|------|--|
| 2004 | 44.115 |
| 2005 | 49.117 |
| 2006 | 50.862 |
| 2007 | 61.627 |
| 2008 | 71.050 |

Actualmente el presupuesto del Poder Judicial oscila entre el 1,1 y 1,2 % del presupuesto nacional. De acuerdo a los expertos consultados, debería contar como mínimo con un 2% para su adecuado funcionamiento. La escasez de recursos afecta la posibilidad de llevar adelante un proceso de modernización de la administración de justicia y el logro de metas de gran importancia, como la expansión del Código Procesal Penal, cuya aplicación permite acelerar los procesos judiciales.

El 60% del presupuesto anual del Poder Judicial, se destina a cubrir sueldos, compensaciones por tiempo de servicios y otros gastos corrientes. Según la gerencia general del Poder Judicial, en la actualidad los cobros por tasas y aranceles se destinan en gran parte a solventar el pago de remuneraciones y pensiones. El Poder Judicial tiene 350 locales alquilados en todo el país que comprometen 2 millones de dólares al año.

Cortes superiores y designación de autoridades judiciales

Se ha cumplido con la meta “al 2006 se instalan Cortes Superiores en cada región”. En relación al indicador “porcentaje de magistrados titulares”, hay una gran distancia entre la meta para el 2006 (100%) y la situación actual (junio 2008) pues solo se ha llegado al 44% de vocales y jueces titulares.

Tabla 23. Porcentaje de magistrados según condición (2002-2007)

| AÑO | % TITULARES | % PROVISIONALES | % SUPLENTE |
|------|-------------|-----------------|------------|
| 2002 | 36 | 17 | 47 |
| 2003 | 54 | 14 | 32 |
| 2004 | 50 | 16 | 33 |
| 2005 | 64 | 15 | 21 |
| 2006 | 50 | 20 | 29 |
| 2007 | 46 | 22 | 31 |

Fuente: Gerencia de Personal y Escalafón Judicial

Tabla 24. Número de magistrados según condición (2008)

| CARGO | Nº TITULARES | Nº PROVISIONALES | Nº SUPLENTE |
|--------------------|--------------------|------------------|------------------|
| Vocal Supremo | 17 | 28 | 5 |
| Vocal Superior | 366 | 242 | 39 |
| Juez Especializado | 474 | 255 | 397 |
| Juez de Paz | 153 | 8 | 336 |
| Total | 1.010 (44%) | 533 (23%) | 777 (33%) |

FUENTE: Poder Judicial

El Presidente del Consejo Nacional de la Magistratura ha anunciado que se cubrirán 120 plazas para jueces en la sierra, donde existe una gran ausencia de administradores de justicia y una gran demanda.

De acuerdo a información brindada por la gerencia general del Poder Judicial, en junio de 2008, existían 5.369 Juzgados de Paz no Letrados; sin embargo, no se tiene información de cuántos procesos son resueltos en estas instancias. Los Jueces de Paz no Letrados son generalmente los vecinos más notables. Desde el 2004 el Poder Judicial brinda a estos juzgados un equipo básico para el mejor desarrollo de sus funciones.

En la segunda legislatura del 2008 se aprobó la Ley de la Carrera Judicial que creó cierto malestar entre los magistrados, quienes consideran que la pre evaluación que se realizará cada tres años y medio —que se hacía cada 7 años—, encubre un intento por condicionar su independencia. También rechazaron la prohibición de declarar sobre procesos en curso, ya que les impedirá informar a la opinión pública sobre sus decisiones o aclarar alguna desinformación.

Carga procesal⁴²

En el Poder Judicial laboran 17.000 personas, de las cuales 2.315 son jueces. Para atender la carga procesal se requeriría contar aproximadamente con 3.500 jueces. En octubre de 2008 el Perú contaba con 8,12 jueces por cada 100.000 habitantes.⁴³

Tabla 25. Número de jueces por cada 100,000 habitantes (2005-2006)

| PAÍS | TASA |
|----------------------|------|
| Costa Rica | 17,4 |
| Uruguay | 14,3 |
| Bahamas | 11,8 |
| Colombia | 11,2 |
| Bolivia | 9,7 |
| Puerto Rico | 9,5 |
| Honduras | 9,2 |
| Panamá | 8,0 |
| Perú | 7,6 |
| Brasil | 7,1 |
| Ecuador | 6,8 |
| Venezuela | 6,6 |
| República Dominicana | 6,2 |
| Guatemala | 6,2 |
| Chile | 6,2 |
| Belice | 3,8 |
| Guyana | 3,5 |
| Argentina | 2,3 |
| Jamaica | 1,1 |
| México | 0,9 |

Fuente: CEJA <http://www.cejamericas.org>

⁴² Exposición del señor Hugo Suero, Gerente del Poder Judicial.

⁴³ Fuente: Gerencia de Personal y Escalafón Judicial – Poder Judicial (octubre 2008).

Tabla 26. Carga Procesal a nivel nacional por distrito judicial, año 2007¹
(Trámite y ejecución)

| DISTRITO JUDICIAL | CARGA PROCESAL | % |
|-------------------|------------------|--------------|
| Amazonas | 27.818 | 0,9 |
| Áncash | 48.233 | 1,6 |
| Apurímac | 44.895 | 1,5 |
| Arequipa | 171.767 | 5,8 |
| Ayacucho | 47.255 | 1,6 |
| Cajamarca | 71.190 | 2,4 |
| Callao | 120.998 | 4,1 |
| Cañete | 27.107 | 0,9 |
| Cusco | 109.776 | 3,7 |
| Huancavelica | 16.617 | 0,6 |
| Huánuco | 90.473 | 3,0 |
| Huaura | 52.230 | 1,8 |
| Ica | 104.332 | 3,5 |
| Junín | 145.912 | 4,9 |
| La Libertad | 202.034 | 6,8 |
| Lambayeque | 183.565 | 6,2 |
| Lima | 755.046 | 25,3 |
| Lima Norte | 146.267 | 4,9 |
| Loreto | 43.032 | 1,4 |
| Madre de Dios | 14.030 | 0,5 |
| Moquegua | 22.290 | 0,7 |
| Pasco | 21.679 | 0,7 |
| Piura | 205.529 | 6,9 |
| Puno | 70.038 | 2,4 |
| San Martín | 50.760 | 1,7 |
| Santa | 92.513 | 3,1 |
| Tacna | 35.196 | 1,2 |
| Tumbes | 26.120 | 0,9 |
| Ucayali | 33.004 | 1,1 |
| Total | 2'979.706 | 100,0 |

¹ Incluye expedientes pendientes al 31/12/06 y los expedientes ingresados durante el 2007.

FUENTE: Cortes Superiores de Justicia

La ciudad de Lima concentra el 25,3% de la carga procesal nacional. Existen 55.000 expedientes contencioso-administrativos, de los cuales el 70% son temas relacionados con la Oficina de Normalización Previsional (ONP). El Presidente de la República anunció al país que el Estado se allanaría a estos procesos, sin embargo, en noviembre del 2008, aún no se había facultado a los procuradores de la República para ello.

Las soluciones que se vienen implementando para hacer frente al problema de la carga procesal se han organizado en torno a un Plan de Descarga Judicial:

- En los 29 distritos judiciales se han creado órganos de descarga de procesos judiciales con carácter transitorio por un periodo de 6 meses, pudiendo ser prorrogados o reubicados por decisión del Consejo Ejecutivo. Las salas y juzgados de descarga solo resuelven procesos en trámite (no expedientes en ejecución de sentencia ni los que se encuentran en archivos transitorios).
- Se ha puesto en funcionamiento un Sistema Integrado Judicial (SIJ) para hacer el seguimiento del expediente desde que empieza su procesamiento hasta que concluye. En la actualidad,

60°% de los expedientes han sido ingresados en el sistema. El SIJ permite establecer metas de reducción de la carga procesal consensuada con cada juez. Antes se resolvía el 75% de expedientes, ahora el 88%. Al 2009 se podría estar en 100%. El indicador con el que se trabaja es “resolución de carga”.

- Se ha adquirido nuevos servidores informáticos, lo cual mejora la eficiencia de la administración de justicia. Actualmente es posible detectar cuando un litigante presenta simultáneamente dos o más demandas de amparo y el usuario puede consultar el estado de su expediente tramitado en Lima. Sin embargo, la ciudadanía no ha sido debidamente informada de la existencia de este sistema de consulta. Se ha avanzado en la publicación de sentencias en internet y los magistrados están comenzando a emplear un lenguaje menos técnico para su redacción, procurando que éstas sean más comprensibles para las partes litigantes y no solo para sus abogados.

Con miras a lograr una descarga judicial a nivel de la Corte Suprema, la CERIAJUS propuso en 2004 que ésta se concentre en resolver recursos de casación y en juzgar a altos funcionarios de Estado.

En la misma línea se continúa con la implementación del nuevo Código Procesal Penal, que se inició en la localidad de Huaura y ahora rige en Arequipa, La Libertad, Moquegua y Tacna. Cabe señalar que de acuerdo al compromiso asumido por el Presidente de la República en su mensaje de julio de 2008, se adelantaría la ejecución del Código en lo que respecta a los procesos por corrupción, lo cual permitirá acortar los plazos para dictar sentencia.

Mecanismos alternativos de resolución de conflictos

Respecto a la difusión de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, es visible un aumento de los procesos arbitrales. La Cámara de Comercio de Lima ha atendido el 90% de los arbitrajes institucionales.

La conciliación extrajudicial obligatoria ha contribuido a la descarga procesal. Los procedimientos conciliatorios concluyen frecuentemente por inasistencia de una de las partes. Así ocurrió en el 46% de los casos en el 2007: de 31.048 conciliaciones concluidas, 14.287 terminaron por inasistencias. En los procedimientos donde asistieron ambas partes, el 89% concluyó con acuerdo entre ellas. El Decreto Legislativo N° 1070 modifica la Ley de Conciliación y procura resolver este problema restringiendo el derecho de reconvenición en el proceso judicial a quien falta a las dos audiencias de conciliación e instaurando, también en el proceso judicial, la presunción relativa de veracidad sobre los hechos expuestos en el acta de conciliación y reproducidos en la demanda, ante la inasistencia de la parte invitada a conciliar.

El Decreto Legislativo N° 1071 crea el arbitraje popular. El Ministerio de Justicia es el encargado de promover y difundir este mecanismo alternativo de solución de conflictos, que será accesible a la población de escasos recursos económicos y que ayudará a la descarga procesal.

Control de la magistratura

Entre el 2003 y julio de 2008, la Oficina de Control de la Magistratura (OCMA) ha impuesto 6.887 sanciones disciplinarias a magistrados y a personal auxiliar, tal como se muestra en la tabla 27. Éstas son principalmente apercibimientos, multas, suspensiones y, en menor medida, propuestas de separación o de destitución.

Tabla 27. Sanciones impuestas por la OCMA

| Año | N° de sanciones | Año | N° de sanciones | Año | N° de sanciones |
|------|-----------------|------|-----------------|------------|-----------------|
| 2003 | 1.389 | 2005 | 1.216 | 2007 | 1.271 |
| 2004 | 1.413 | 2006 | 1.101 | Julio 2008 | 497 |

La CERIAJUS recomendó que los procesos administrativos contra los magistrados no prescriban.

PLENA VIGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Los indicadores sobre el conocimiento de la Constitución por parte de la población en general, y de los docentes y policías en particular, han sido analizados en la primera política de Estado “Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho”.

Establecimientos penitenciarios

La matriz plantea indicadores referidos a las condiciones de vida en los establecimientos penitenciarios. Hay 43.253 personas privadas de libertad en el país: 28.683 sentenciados y 14.570 procesados. El 55% de los internos son reos primarios. El 70% de los internos sentenciados trabajan en los diferentes establecimientos penitenciarios, habiéndose expedido aproximadamente 619 certificados de cómputo laboral para que los internos realicen sus trámites legales de beneficios.⁴⁴

En relación al respeto de los derechos humanos de los internos, el Informe N° 113 de la Defensoría del Pueblo manifiesta que el hacinamiento de la población penal bordea el 187%. Entre el 2002 y el 2007 el número de presos aumentó aproximadamente en 12 mil. En el Penal de San Juan de Lurigancho, construido para albergar a 1.500 personas, viven más de 8 mil. Según la Dirección General de Infraestructura del INPE, la situación de los 79 establecimientos penitenciarios a nivel nacional es mala en 38 penales (48%), regular en 38 (48%) y buena en 3 casos (4%). Recientemente el Ministerio de Justicia ha anunciado que hasta el año 2017 se construirán 15 nuevos penales con capacidad para 31 mil internos; sin embargo, no será suficiente considerando que el crecimiento anual de la población penal es de 6,8%. La Defensoría del Pueblo ha recomendado reducir las sentencias para detenidos por delitos menores y promover formas de rehabilitación que no incluyan internamiento.

Los servicios médicos están muy por debajo de los estándares internacionales: el presupuesto de salud por interno fue de 84.4 nuevos soles en 2007 y en 2006 había un médico por cada 257 internos. El presupuesto de alimentación asignado para cada interno también es insuficiente: 2,80 nuevos soles por día. Tampoco se destinan suficientes recursos para un tratamiento resocializador.

En el 2007 el presupuesto del INPE fue de S/. 174.702, lo que representó un incremento de 8% en relación al 2006. Sin embargo, el crecimiento presupuestal no va al ritmo del crecimiento de la población penal.

⁴⁴ Fuente: INPE

Tabla 28. Evolución del Presupuesto del INPE (1995-2006)

| AÑO | PIA | VARIACION % |
|------|-------------|-------------|
| 1995 | 188'222.000 | |
| 1996 | 158'115.000 | -16,00 |
| 1997 | 136'215.798 | -14,80 |
| 1998 | 152'650.962 | 10,90 |
| 1999 | 133'659.000 | -12,70 |
| 2000 | 135'582.911 | 1,7 |
| 2001 | 134'662.940 | -0,90 |
| 2002 | 127'575.748 | -4,60 |
| 2003 | 135'908.691 | 4,10 |
| 2004 | 145'901.409 | 9,90 |
| 2005 | 158'754.613 | 8,80 |
| 2006 | 161'377.795 | 1,64 |

Fuente: Informe Estadístico del INPE, agosto 2006

Elaboración: Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios – Defensoría del Pueblo

Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo tiene cobertura nacional. En varias regiones cuenta con más de una oficina. Es una de las instituciones que genera mayor confianza en nuestro país (60% en el 2007 y 56% en el 2008).⁴⁵

CONCLUSIONES

1. No se cuenta con un Sistema de Administración de Justicia consolidado.
2. El acceso universal a la justicia se ha logrado parcialmente.
3. Se ha cumplido con la instalación de Cortes Superiores en todas las regiones en el 2006.
4. El nuevo Código Procesal Penal ha sido implementado en los ámbitos judiciales de Huaura, Arequipa, La Libertad, Moquegua y Tacna.
5. A junio de 2008 solo se había logrado nombrar menos de la mitad (44%) de vocales y jueces titulares que se tenía programado para el año 2006.
6. Todavía existe un número importante de jueces provisionales y suplentes (56%).
7. La modernización del Poder Judicial aún es insuficiente.
8. No hay información de los casos resueltos a nivel de Juzgados de Paz.
9. No hay un combate frontal contra la corrupción al interior del Poder Judicial, toda vez que solo existen sanciones de tipo administrativo para sus miembros.
10. No se ha logrado una plena autonomía e independencia del presupuesto del Poder Judicial, que no dispone de recursos suficientes para su normal funcionamiento.
11. No se ha solucionado el problema de los reclamos a la ONP.
12. La población penitenciaria vive en condiciones inhumanas de hacinamiento y privación de su legítimo derecho al acceso a la justicia, lo cual significa el incumplimiento de los artículos 1º y 2º de la Constitución Política del Perú

⁴⁵ Estudio de opinión realizado por Ipsos Apoyo Opinión y Mercado.

RECOMENDACIONES

1. Promover el debate de las reformas legales pendientes sugeridas por la CERIAJUS en el Congreso de la República.
2. Auspiciar un acercamiento entre los distintos componentes o “subsistemas” del Poder Judicial con la finalidad de que éste actúe realmente como un sistema articulado.
3. Difundir entre la ciudadanía el sistema de consulta en línea de los expedientes judiciales.
4. Incorporar al Poder Judicial en la gestión por resultados.
5. Nombrar a los procuradores públicos que permitan el allanamiento del Estado en los juicios a la ONP.
6. Incrementar los módulos de administración de justicia.
7. Construir nuevos penales y garantizar las condiciones humanas para los internos en los ya existentes, como lo establece la Constitución Política del Perú.
8. Difundir el Sistema de Información para la Gobernabilidad - SIGOB.
9. Instalar módulos de SIGOB para que el Poder Judicial se interconecte con las otras instituciones, del sistema de administración de justicia.
10. Incluir en la matriz de seguimiento el indicador referido a la resolución de la carga procesal.

ANEXO 1

ESTUDIANTES QUE PARTICIPAN EN PROGRAMAS DE PROMOCIÓN DE LA ÉTICA CIUDADANA

La Contraloría General de la República (CGR), a través de su Programa de Prevención de la Corrupción en la Niñez y Juventud, realizó 86.124 Charlas-Taller, entre los años 2005 y 2008 de las cuales 40.132 se realizaron en Lima y Callao y 45.992 en el interior del país. Estas actividades educativas se realizaron en 489 colegios y contaron con la participación de 86.184 alumnos de los últimos años de educación secundaria. Sin embargo, cabe resaltar que no es función de la CGR capacitar en este rubro y que la cobertura de estas Charlas-Taller equivale a menos del 2% del universo escolar.

Tabla 29. Charlas-Taller: prevención de la corrupción en el niñez y juventud

| | Lima y Callo | Provincias | Colegios | Alumnos |
|--------------|---------------|---------------|------------|---------------|
| Total | 40.132 | 45.992 | 489 | 86.184 |
| 2005 | 6.251 | 7.100 | 83 | 13.351 |
| 2006 | 10.905 | 18.734 | 160 | 29.639 |
| 2007 | 12.175 | 10.522 | 89 | 22.697 |
| 2008 | 10.801 | 9.636 | 157 | 20.497 |

Fuente: CGR/Gerente de Prevención de la Corrupción, 18/12/2008

ANEXO 2

NIVEL DE COMPORTAMIENTO ÉTICO CIUDADANO

Según la V Encuesta Nacional sobre Corrupción realizada por Proética entre setiembre y octubre de 2008, existe un bajo nivel de comportamiento ético de los ciudadanos, que se expresa en el bajo porcentaje de “rechazo definitivo” a actos comunes de corrupción. Inclusive, se observa una mayor permisividad en relación a años anteriores; por ejemplo, el acto de “evitar pagar el pasaje si se puede” fue rechazado definitivamente por el 23% de los encuestados en 2006 y por 13% en 2008.

Tabla 30. Comportamiento ético ciudadano

| Actos comunes de corrupción | Rechazo definitivo | | | Diferencia de 2008 respecto a los años | |
|--|--------------------|-----------|-----------|--|-----------|
| | 2004 | 2006 | 2008 | 2004 | 2006 |
| Promedio | 28 | 30 | 21 | -7 | -9 |
| Llevarse productos de una tienda o supermercado sin pagar | 38 | 39 | 31 | -7 | -8 |
| Sustraer dinero o propiedades de un escritorio | 40 | 41 | 30 | -10 | -11 |
| Robar luz | 34 | 39 | 28 | -6 | -11 |
| Llenar documentos con datos falsos por conveniencia | 33 | 34 | 25 | -8 | -9 |
| Dar un obsequio o dinero para agilizar un trámite municipal | 28 | 30 | 23 | -5 | -7 |
| Quedarse con el dinero de una billetera que tiene la dirección de su dueño | 32 | 30 | 23 | -9 | -7 |
| Dar un obsequio o dinero para agilizar un trámite judicial | 29 | 32 | 21 | -8 | -11 |
| Que un funcionario favorezca a parientes y amigos | 22 | 27 | 21 | -1 | -6 |
| Evadir impuestos si se sabe que no será descubierto | 25 | 28 | 18 | -7 | -10 |
| Pagar una “propina” para evitar una multa | 26 | 27 | 18 | -8 | -9 |
| Quedarse con el vuelto cuando le dan de más | 23 | 25 | 16 | -7 | -9 |
| No pedir factura para evitar pagar el IGV | 22 | 23 | 15 | -7 | -8 |
| Comprar productos piratas | 18 | 17 | 14 | -4 | -3 |
| Evitar pagar el pasaje si se puede | 18 | 23 | 13 | -5 | -10 |

ÍNDICE DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

| | | | |
|------------------|---|-----------------|--|
| AFP | Administradora de Fondo de Pensiones | ONP | Oficina de Normalización Previsional |
| AMPE | Asociación de Municipalidades del Perú | ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| CC | Clorhidrato de Cocaína | ONUDD | Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito |
| CEPLAN | Centro Nacional de Planeamiento Estratégico | ORC | Oficina Regional de Control |
| CERIAJUS | Comisión Especial de Estudio del Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia | PBC | Pasta Básica de Cocaína |
| CGR | Contraloría General de la República | PBI | Producto Bruto Interno |
| CONFIEP | Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas | PCM | Presidencia del Consejo de Ministros |
| CONSUCODE | Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado | PIA | Presupuesto Inicial de Apertura |
| CORAH | Control y Reducción de los cultivos de Coca en el Alto Huallaga | PIM | Presupuesto Inicial Modificado |
| DEVIDA | Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas | PIP | Proyectos de Inversión Pública |
| DGPM | Dirección General de Programación Multianual del Sector Público | PIR | Plan de Impacto Rápido |
| DIRANDRO | Dirección Antidrogas de la Policía Nacional del Perú | PMSAJ | Programa de Modernización del Sistema de Administración de Justicia |
| EEUU | Estados Unidos de América | PROÉTICA | Consejo Nacional para la Ética Pública |
| ENACO | Empresa Nacional de la Coca | REMURPE | Red de Municipalidades Rurales del Perú |
| FARC | Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia | RNSDD | Registro Nacional de Sanciones de Destitución y Despido |
| FFAA | Fuerzas Armadas | SAJ | Sistema de Administración de Justicia |
| GRADE | Grupo de Análisis para el Desarrollo | SEACE | Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado |
| IDH | Índice de Desarrollo Humano | SIAF | Sistema Integrado de Administración Financiera |
| IGV | Impuesto General a las Ventas | SIAF-SP | Sistema Integrado de Administración Financiera del Sector Público |
| IGV | Impuesto General a las Ventas | SIGOB | Sistema de Información para la Gobernabilidad |
| INDECOPI | Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual | SIJ | Sistema Integrado Judicial |
| INEI | Instituto Nacional de Estadística e Informática | SNIP | Proyectos del Sistema Nacional de Inversión Pública |
| INPE | Instituto Nacional Penitenciario | SUNAT | Superintendencia Nacional de Administración Tributaria |
| INPE | Instituto Nacional Penitenciario | TIC | Tecnologías de Información y Comunicación |
| IPC | Índice de Precios al Consumidor | TID | Tráfico Ilícito de Drogas |
| IPEP | Instituto Peruano de Economía y Política | TLC | Tratado de Libre Comercio |
| IRCA | Informe de Rendición de Cuentas Anual | TM | Toneladas Métricas |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas | TUPA | Texto Único de Procedimientos Administrativos |
| OCI | Oficina de Control Institucional | UIF | Unidad de Inteligencia Financiera |
| OCMA | Oficina de Control de la Magistratura | UIF | Unidad de Inteligencia Financiera |
| | | VRAE | Valle de los ríos Apurímac y Ene |