



# **SEGUIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL A LOS COMPROMISOS DE LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS**

**Informe Perú  
2009-2011**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

**desco**

## ÍNDICE

### I. INTRODUCCIÓN

### II. RESULTADOS GENERALES

### III. RESUMEN EJECUTIVO

### IV. CUMPLIMIENTO DE MANDATOS EN EL ENTORNO NACIONAL

#### A. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

- Mandato.
- Línea base.
- Resultados 2009-2011.
- Resultados comparados a nivel regional.
- Propuestas.

#### B. LIBERTAD DE EXPRESIÓN

- Mandato.
- Línea base.
- Resultados 2009-2011.
- Resultados comparados a nivel regional.
- Propuestas.

#### C. DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES

- Mandato.
- Línea base.
- Resultados 2009-2011.
- Resultados comparados a nivel regional.
- Propuestas.

#### D. FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

- Mandato.
- Línea base.
- Resultados 2009-2011.
- Resultados comparados a nivel regional.
- Propuestas.

### V. CONCLUSIÓN

### VI. REFERENCIAS

#### A. DOCUMENTOS OFICIALES

- Nacionales
- Interamericanos

#### B. FUENTES DOCUMENTALES

- Textos
- Artículos de revistas y prensa

#### C. MIEMBROS PANELES DE EVALUACIÓN

#### D. PÁGINAS WEB

## I. INTRODUCCIÓN

El presente Informe Nacional muestra los resultados del seguimiento que se ha realizado en Perú respecto a la puesta en práctica de los mandatos de las Cumbres de las Américas durante el período 2009-2011, en el ámbito temático del Fortalecimiento de la Democracia. Busca puntualizar los avances y retrocesos que se observan en cuatro temas específicos: Acceso a la Información Pública; Libertad de Expresión; Descentralización y Gobierno Local; y Fortalecimiento de la Participación de la Sociedad Civil; para luego formular una serie de recomendaciones que puedan contribuir en la implementación de los compromisos gubernamentales asumidos en las Cumbres.

### 1.1 RED DEMOCRACIA ACTIVA: PROYECTO DE SEGUIMIENTO DE LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS Y CONFORMACIÓN DE LA RED DEMOCRACIA ACTIVA (1997-2011)

Desde el año 1997 la Red **“Democracia Activa: red ciudadana por el cumplimiento gubernamental de las Cumbres”** tiene por objetivo dar a conocer a la ciudadanía los procesos de Cumbres de las Américas y fiscalizar el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos en 4 áreas temáticas: Acceso a la Información Pública; Libertad de expresión; Gobiernos locales y descentralización; y Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil. De esta manera busca promover la participación real y sistemática de la sociedad civil tanto en las Asambleas Generales de la OEA, como en las Cumbres de las Américas.

Esta Red tiene una coordinación hemisférica a cargo del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP) y la Corporación PARTICIPA de Chile.

Durante estos 14 años de funcionamiento, la Red Democracia Activa ha implementado un conjunto de estrategias en función de los objetivos que se ha ido planteando. A continuación se presenta una breve descripción de ellas.

La primera estrategia fue la realización de procesos de consulta ciudadana y seguimiento a los compromisos de las Cumbres de las Américas de Santiago (1998), Quebec (2001), Monterrey (2004), Mar del Plata (2005) y Trinidad y Tobago (2009).

Es así que después de la Cumbre de Santiago y en preparación para la reunión de Quebec, se realizó un ciclo de consultas en torno a las temáticas de fortalecimiento de la democracia, creación de prosperidad así como realización del potencial humano. Se desarrolló en 18 países: Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago así como en Uruguay. Tuvo como resultado la formulación de 243 propuestas que fueron consensuadas por 900 OSC y entregadas a los gobiernos en el marco de la Cumbre de Quebec. Más de la mitad de dichas recomendaciones fueron incluidas en el Plan de Acción resultante de esta Cumbre.

Una segunda etapa fue la “Estrategia de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Implementación del Plan de Acción de Quebec”, ejecutada entre julio de 2002 y marzo de 2005. El objetivo central fue hacer un seguimiento y promover el cumplimiento del Plan de Acción de Quebec en el eje temático de fortalecimiento de la democracia, mediante el mejoramiento y ampliación de la participación ciudadana.

Se acordó realizar el seguimiento de los mandatos referidos a:

- Acceso a la información pública.
- Libertad de expresión.
- Gobiernos locales y descentralización.
- Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil.

Este primer ejercicio tuvo como resultado una serie de Informes Nacionales en cada uno de los 21 países<sup>1</sup> sobre los niveles de implementación de los mandatos de esta III Cumbre. También se presentaron un conjunto de propuestas para contribuir a un mejor desempeño de los gobiernos en el cumplimiento de dichos mandatos, con la finalidad de apoyar el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en los países de la región. Estos resultados se recogieron en el **Informe Hemisférico 2005**<sup>2</sup>, difundido tanto en la Cumbre Extraordinaria de Monterrey así como en la IV Cumbre de las Américas de Mar del Plata.

Una vez finalizada esta etapa, se inició un proceso de evaluación interna y de formulación de las próximas iniciativas. Se consideró que el proyecto había logrado impactos tanto en los entornos nacionales como en el regional y continental respecto a la:

- Difusión del proceso de Cumbres de las Américas en 21 países del Caribe, Centroamérica, Comunidad Andina y Cono Sur.
- Definición de líneas base en 21 países sobre la situación de los temas objeto de seguimiento (fortalezas y debilidades).
- Ampliación y fortalecimiento, en algunos países, del diálogo gobierno-sociedad civil sobre la profundización de la participación de las OSC en los ámbitos nacional, regional y continental.
- Estrategia de difusión e incidencia en los diversos foros del sistema interamericano tales como las actividades relacionadas al proceso de Cumbres de las Américas así como las Asambleas Generales.
- Ampliación y fortalecimiento de las alianzas con otras redes y OCS.

A partir de mayo de 2007 se inició una nueva fase. Dicha fase tuvo como finalidad desarrollar una serie de actividades en el período 2007-2010 con miras a profundizar la participación de las OSC en los procesos interamericanos y más específicamente con su presencia en la V Cumbre de las Américas en Trinidad y Tobago en 2009. Esta etapa giró en torno a tres objetivos centrales: 1) La necesidad de consolidar y ampliar la Red hemisférica de organizaciones de la sociedad civil; 2) La importancia de enfatizar y apoyar el cumplimiento de mandatos relacionados con el fortalecimiento de la democracia en la región; y 3) El establecimiento de alianzas entre organizaciones de la sociedad civil y gobiernos para adelantar los mandatos de las Cumbres de las Américas.

Consecuente con esos objetivos, la tercera etapa realizó una Evaluación del Cumplimiento de los Compromisos Gubernamentales en 21 países: Argentina, Barbados, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Su finalidad fue la de hacer seguimiento a los compromisos de las Cumbres de las Américas en cuatro temas:

---

<sup>1</sup> Los países participantes en esta etapa fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

<sup>2</sup> Dicho informe se encuentra disponible en el portal [www.democraciaactiva.org](http://www.democraciaactiva.org).

1. Descentralización y gobiernos locales.
2. Acceso a la información pública.
3. Libertad de expresión.
4. Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil.

A partir de la aplicación de una metodología especialmente diseñada por la Red para ello, el *Índice de Evaluación de Cumplimiento Gubernamental*, cada país generó informes nacionales que midieron el grado de cumplimiento e implementación de los mandatos de las Cumbres en los cuatro ámbitos temáticos señalados y plantearon recomendaciones prácticas y específicas, orientadas a los gobiernos para que éstos mejoren la implementación de los mandatos de las Cumbres de las Américas. Además, a partir de estos informes, se elaboró el **Informe Hemisférico 2006 – 2008 “Las Cumbres no deben quedar en letra muerta”**<sup>3</sup>.

A partir de 2010, se inició un proceso de evaluación del IECG así como de las estrategias de incidencia de Democracia Activa, que incluyeron un taller en Santiago de Chile en enero de 2010 y otro en Bogotá, Colombia, a comienzos de 2011. En función de los aprendizajes y resultados obtenidos de las etapas anteriores, se acordó realizar durante el año 2011 una nueva medición del Índice de Evaluación de Cumplimiento Gubernamental, para el período 2009 al 2011, utilizando una versión mejorada de esta metodología en 8 países de las Américas: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela. Producto de estas investigaciones cada país elaboró un Informe Nacional con los resultados de sus estudios, así como también un conjunto de recomendaciones que se darán a conocer durante el proceso preparatorio de la próxima Cumbre de las Américas a realizarse en Cartagena de Indias, Colombia, en abril del 2012.

## **1.2 METODOLOGÍA DEL ÍNDICE DE EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO GUBERNAMENTAL (IECG)**

El **Índice de Evaluación de Cumplimiento Gubernamental** es una herramienta especialmente diseñada para dar seguimiento desde la sociedad civil al proceso de las Cumbres de las Américas. Es una evaluación realizada por miembros y organizaciones de la sociedad civil relativa al avance o retroceso por parte de los gobiernos en el nivel de implementación de los mandatos emanados de las Cumbres de las Américas relativos a descentralización y gobiernos locales, acceso a la información pública, libertad de expresión y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil.

### **1.2.1 Acerca de la naturaleza de los mandatos emanados de las Cumbres de las Américas**

Este enfoque metodológico toma en cuenta la naturaleza de los mandatos y compromisos firmados en los procesos de Cumbres de las Américas. Es un Índice *ad-hoc* respecto a esos mandatos generales de carácter permanente.

El Plan de Acción de Quebec, y las demás declaraciones multilaterales de las Cumbres, consignan como acuerdos un conjunto general de acciones a realizar por parte de los gobiernos. Los compromisos allí descritos son de un grado de generalidad muy alto. En ellos se fijan muy pocas tareas concretas y/o específicas que se orienten

---

<sup>3</sup> Este informe se encuentra disponible en el portal [www.democraciaactiva.org](http://www.democraciaactiva.org).

a alcanzar metas en un tiempo determinado. Tampoco son explícitos en identificar actores/as que debiesen ser movilizados<sup>4</sup>.

La propia generalidad de dichos planes de acción hace que estos se constituyan en un marco general de orientaciones. Por tal razón, dichos planes son **mandatos generales de carácter permanente**. Estos mandatos obligan a los gobiernos a realizar de manera constante acciones (de diversa intensidad) que, en el marco de políticas públicas, apunten al cumplimiento de los objetivos fundamentales allí establecidos. Asimismo les obliga a abstenerse permanentemente de realizar actividades que resulten contrarias o perjudiciales al cumplimiento de los mandatos específicos. El IECG permite evaluar en forma periódica estos **mandatos generales de carácter permanente**, de acuerdo a la importancia que las OSC y expertos/as temáticos/as nacionales asignan a lo que cada gobierno ha hecho, en un determinado período, en cada uno de los temas o compromisos definidos.

### 1.2.2 El papel de la sociedad civil frente a los mandatos emanados de las Cumbres de las Américas

La sociedad civil tiene derecho a demandar a los gobiernos que “aterricen” esta vaguedad en acciones a realizar cada año para aproximarse a los objetivos definidos en esos compromisos. Asimismo, tiene derecho a pronunciarse sobre el conjunto de esas actividades, evaluándolas críticamente ya que éstas son las manifestaciones efectivas del cumplimiento cabal por parte de los gobiernos de los compromisos acordados.

En consecuencia, este Índice consiste en una evaluación a realizarse sobre la base de la opinión de un conjunto de personas y organizaciones miembros de la sociedad civil<sup>5</sup>, quienes evalúan críticamente las acciones concretas a través de las cuales cada gobierno ha operacionalizado los compromisos de carácter general asumidos en las Cumbres.

Este enfoque permite a la sociedad civil fortalecer su interpelación a los gobiernos a iniciar procesos y/o acciones que supongan avanzar en la implementación de los compromisos contenidos en estos **mandatos generales de carácter permanente**. Si los gobiernos se comprometen con principios generales, le son exigibles actividades y políticas coherentes con esa declaración general. Por lo tanto, el Índice califica las acciones concretas que se hayan realizado en un período de tiempo determinado, según su mayor o menor consecuencia sobre los compromisos implícitos en los mandatos establecidos en los planes de acción de las Cumbres.

### 1.2.3 Construcción y medición que realiza el Índice de Evaluación de Cumplimiento Gubernamental

---

<sup>4</sup> Esas características los diferencian radicalmente, por ejemplo, de la estructura de los compromisos relativos al cumplimiento de las Metas del Milenio fijadas por Naciones Unidas. Los verbos predominantes son del tipo “fortalecerán”, “promoverán”, “trabajarán”, “apoyarán”, “buscarán”, “impulsarán”.

<sup>5</sup> Se entiende por sociedad civil “las formas de asociación autónomas del mercado y el Estado que tienen por objetivo reivindicar derechos, expresar opiniones, influir en las decisiones que afectan a la comunidad y controlar a sus autoridades. Esta esfera se genera e interviene a través de las instancias de comunicación pública y participación institucionalizada existentes. Una condición fundamental de su desarrollo es que requiere de marcos institucionales para reproducirse y preservar su libertad de acción (...) Quienes forman la sociedad civil no aspiran a ejercer directamente el poder político ni económico, sino más bien a influir –sobre todo, a través de la comunicación pública- en las instituciones estatales, los partidos políticos y el ámbito privado“. En **Informe de Desarrollo Humano 2004: El poder: ¿para qué y para quién?**, Programa de las Naciones Unidas (PNUD-Chile), 2005, pp. 218-219. Dentro de esta definición están incluidas entidades académicas, centros de opinión, diversas organizaciones sociales dedicadas a la promoción y defensa de derechos, entre otros.

La evaluación realizada por el Índice de Evaluación de Cumplimiento Gubernamental durante esta etapa cubre el período 2009-2011, y es en torno a cuatro áreas temáticas específicas emanadas de los mandatos de las Cumbres de Quebec y Mar del Plata, a saber:

- Descentralización y gobiernos locales.
- Acceso a la información pública.
- Libertad de expresión.
- Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil.

Metodológicamente, en esta oportunidad el IECG está construido sobre la base de dos elementos fundamentales. Una Línea Base y un conjunto de indicadores para las dimensiones y sub-dimensiones de cada ámbito temático.

### LÍNEA BASE

La Línea Base es el primer componente metodológico del Índice de Evaluación de Cumplimiento Gubernamental, la cual se construye sobre la base de un conjunto de indicadores que buscan determinar cuál es la situación inicial de un país respecto de un ámbito temático en estudio, y de esta manera establecer un punto de partida inicial que luego se pueda comparar respecto a otro momento histórico. En esta investigación, de manera de ser consistente con las dimensiones y sub-dimensiones evaluadas por el IECG, la línea base también se orienta a identificar cuál es la normativa que regula cada ámbito temático y cuáles son las políticas públicas vigentes para este ámbito hasta el año 2008, establecido como el período de corte para formular la línea base de esta investigación.

De esta manera, la segunda aplicación del Índice de Evaluación de Cumplimiento Gubernamental para el período 2009-2011 no sólo mide los avances o retrocesos respecto de un tema, sino que también permite identificar cuál es la línea base inicial desde la cual se sitúa cada país y de esta manera contribuye al análisis de la situación comparada entre los países que participan de la evaluación que realiza el IECG.

Metodológicamente, la línea base se elabora sobre un conjunto de indicadores cuyas respuestas son objetivas, basadas en hechos concretos y no susceptibles de opinión. Por ello es entonces que frente a cada indicador que tiene la línea base, se identifica con un sí o un no su existencia y luego se fundamenta en forma narrativa la normativa y los programas públicos que justifican cada respuesta.

### INDICADORES PARA LAS DIMENSIONES Y SUBDIMENSIONES DE CADA ÁMBITO TEMÁTICO

Cada uno de los ámbitos temáticos que evalúa el IECG es acotado a un conjunto de dimensiones y sub-dimensiones que indagan sobre el marco normativo que regula cada uno de los temas y las políticas públicas que emprende el gobierno. Luego, cada sub-dimensión es desagregada en un conjunto de indicadores que hacen referencia a acciones que deben realizar los gobiernos para cumplir sus compromisos. En suma, el IECG contempla un total de 111 indicadores.

Para analizar el comportamiento de cada indicador, la metodología del IECG establece que cada gobierno debe proveer información acerca de un conjunto de actividades observables que den cuenta de los avances obtenidos, acciones que deben ser “concretas, observables y evaluables por personas externas”. También se estima adecuado recopilar información utilizando otras fuentes, tales como material documental, investigaciones, informes de gobierno, artículos o notas en medios de

comunicación, entrevistas a informantes claves, entre otros. La información recopilada da cuenta de las acciones realizadas entre 2009 y 2011.

Sobre la base de la información entregada por el gobierno y de fuentes consultadas por los equipos nacionales de investigación, un **Panel de Expertos** evalúa el grado de avance de los gobiernos en el cumplimiento de los compromisos asumidos en las Cumbres de las Américas. Este panel es integrado por expertos y expertas en cada una de las áreas temáticas y por OSC interesadas y/o que se hayan visto afectadas en alguna de las áreas temáticas.

Las calificaciones que el Panel de Expertos coloca van desde el + 3 al -3, según una escala establecida por el IECG. Los números positivos (+) indican una percepción de avance en el cumplimiento de los compromisos. Los números negativos (-) indican una percepción de dificultad o retroceso. El indicador 0 muestra que no hubo avance ni retroceso alguno respecto de los mandatos. La desagregación de esta escala es la siguiente:

| PUNTAJE | SIGNIFICADO  |
|---------|--|
| -3      | El Gobierno ha atentado gravemente contra el principio consagrado en el mandato.   |
| -2      | El Gobierno ha incurrido en contradicciones de mediana importancia del principio consagrado en el mandato                            |
| -1      | El Gobierno ha contrariado de manera leve el principio consagrado en el mandato.   |
| 0       | El gobierno no ha contrariado ni contribuido <u>significativamente</u> al avance hacia el principio consagrado en el mandato.        |
| +1      | El gobierno ha contribuido en alguna medida a avanzar en el cumplimiento del principio consagrado en el mandato.                     |
| +2      | El gobierno ha hecho una contribución de mediana importancia para avanzar en el cumplimiento del principio consagrado en el mandato. |
| +3      | El gobierno ha hecho avances muy importantes en el cumplimiento de los principios consagrados en el mandato.                         |

Es importante mencionar que, para poder comprender de manera completa las calificaciones de los expertos, éstas no se hacen midiendo un producto final, sino que se evalúa en qué medida las acciones realizadas –o no- por el gobierno en cuestión evidencian que se avanza hacia esos objetivos finales. Es así que, existiendo una meta fija (por ejemplo, la vigencia plena de la libertad de expresión), el IECG mide qué tan activo ha sido cada gobierno para realizar acciones que permitan que el país se mueva en esa dirección y se abstenga de realizar otras, que atenten contra los principios o finalidades expresadas en ese mandato. Es así que, si alguna dimensión tiene una mala calificación, no significa que el Gobierno fracasó, pero sí que tiene que esforzarse más si pretende cumplir los mandatos. Del mismo modo, una buena calificación implica que un país va bien en la implementación de acciones tendientes a cumplir los mandatos, pero no implica que no deba seguir esforzándose en el futuro.

#### 1.2.4 ¿Qué se quiere hacer con el IECG? ¿Cómo y para qué se usa?

Principalmente, el IECG permite:

- Contar con un número único que resume la valoración que haga el Panel de Evaluación respecto a las actividades y políticas realizadas, en un período de tiempo determinado, por los gobiernos en relación a la implementación de los mandatos en los 4 temas seleccionados.



- Analizar al interior de cada país la manera en que los y las expertos/as en cada una de las áreas temáticas y las OSC interesadas y/o que se hayan visto afectadas en alguna de las áreas temáticas, perciben que el gobierno ha dado cumplimiento a los acuerdos firmados, comparando dicha percepción entre las diferentes áreas temáticas objeto de seguimiento.
- Contrastar los informes que entregan los gobiernos al Grupo Revisor de Implementación de Cumbres (GRIC), sobre su grado de avance y cumplimiento de los mandatos establecidos en las Cumbres, con la evaluación que la sociedad civil hace por medio del IECG. Ello es posible, ya que en la actualidad se dispone de los documentos de evaluación que hacen los propios gobiernos respecto a cómo valoran su cumplimiento de los acuerdos del Plan de Acción de Quebec<sup>6</sup>. Al revisar algunos de esos documentos resulta claro que ameritan una mirada externa que haga de contraparte crítica a la propia visión de cada gobierno.
- Comparar el desempeño de cada gobierno con el conjunto de los gobiernos de América. La fuerza de los argumentos comparativos contribuye a dar resonancia a los debates internos (“mi país es mejor o peor evaluado que los demás”). La experiencia internacional y local de lo que se ha llamado el “*social reporting*”<sup>7</sup> avala la potencia que tienen estas comparaciones como formas de llamar la atención y catalizar debates en torno a los temas de fondo.

---

<sup>6</sup> Ver [www.summit-americas.org](http://www.summit-americas.org). Es de esperarse que próximamente se incorporen también informes sobre los acuerdos de la Cumbre de Mar del Plata.

<sup>7</sup> Ver, por ejemplo, los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD o El Panorama Social de la CEPAL.

## II. RESULTADOS GENERALES

### Índice de Evaluación al Cumplimiento Gubernamental:

Este índice es el resultado de un estudio que busca contribuir desde la sociedad civil a los esfuerzos de la OEA en el seguimiento de la implementación de los mandatos asumidos en las Cumbres de las Américas. En este sentido, todas aquellas declaraciones multilaterales y compromisos asumidos por los gobiernos en las Cumbres de las Américas tienen un grado muy alto de generalidad, es decir, en ellos no se fijan acciones concretas, ni mucho menos metas o indicadores para ser alcanzados en un tiempo determinado.

Por tanto es vital el papel que tiene la sociedad civil organizada para coadyuvar a que estos mandatos aterricen en políticas, planes, acciones y proyectos que permitan llevar los mandatos a la práctica y alcanzar la finalidad por la cual fueron trazados dichos compromisos. En función de ello, es importante entender al IECG como una herramienta de la sociedad civil que apoya el proceso de recolección de información que, además de medir el cumplimiento de los mandatos asumidos en las Cumbres de las Américas, realiza esta tarea tomando en cuenta las particularidades de cada país.

La metodología creada para la aplicación del IECG contribuye también al acercamiento de las OSC que conforman la Red Democracia Activa con los actores públicos responsables de la toma de decisiones respecto a las temáticas identificadas como materia de seguimiento. Así la aplicación del IECG genera una oportunidad para que las instancias gubernamentales puedan conocer las propuestas de la sociedad civil.

El IECG no está orientado a la medición de resultados finales, sino a identificar el grado o medida en la que los gobiernos están logrando efectivizar y/o llevar a la práctica los mandatos asumidos en las Cumbres de las Américas, de tal manera que a partir de los resultados del IECG se puedan realizar acciones para reorientar las políticas en los ejes de seguimiento hacia el cumplimiento de los pactos asumidos en materia de descentralización y gobiernos locales, libertad de expresión, acceso a la información pública y participación de la sociedad civil.

En cuanto al plan de acción concreto por país para la aplicación del índice, este se basa en la aplicación de cuestionarios de percepción y asignación de puntajes específicos por un grupo de expertos y representantes de organizaciones de la sociedad civil identificados para cada uno de los 4 ejes temáticos, la sistematización de estos aportes y la generación de propuestas por país.

La modalidad de asignación de puntajes fue dada desde la coordinación regional y básicamente se basaba en un baremo de asignación que contemplaba los siguientes criterios respecto a cada eje temático:

**ESCALA:****Puntaje Máximo: +3**

El gobierno implementa una acción concreta y útil para lograr el compromiso adquirido

**Puntaje Mínimo: -3**

El gobierno implementa una acción que va contra el compromiso adquirido

**Inacción total = 0**

El gobierno no realiza ningún tipo de acción

Así vemos que el mayor puntaje de asignación marca como punto de hipótesis que el Estado ha logrado implementar a través de políticas, planes y acciones concretas los mandatos asumidos respecto al eje temático objeto de consulta.

Por el contrario si el puntaje asignado es de “0” significa que el Estado no ha realizado ninguna acción específica para cumplir con el mandato comprometido.

Finalmente el IECG también permite medir retrocesos en cuanto a la adopción de planes y políticas que restringen o amenazan con restringir derechos fundamentales, civiles y políticos vitales para el Estado de Derecho, en este sentido dichos resultados son contabilizados como índices negativos que van desde 0 hasta -3.

### **Resultados 2009-2011:**

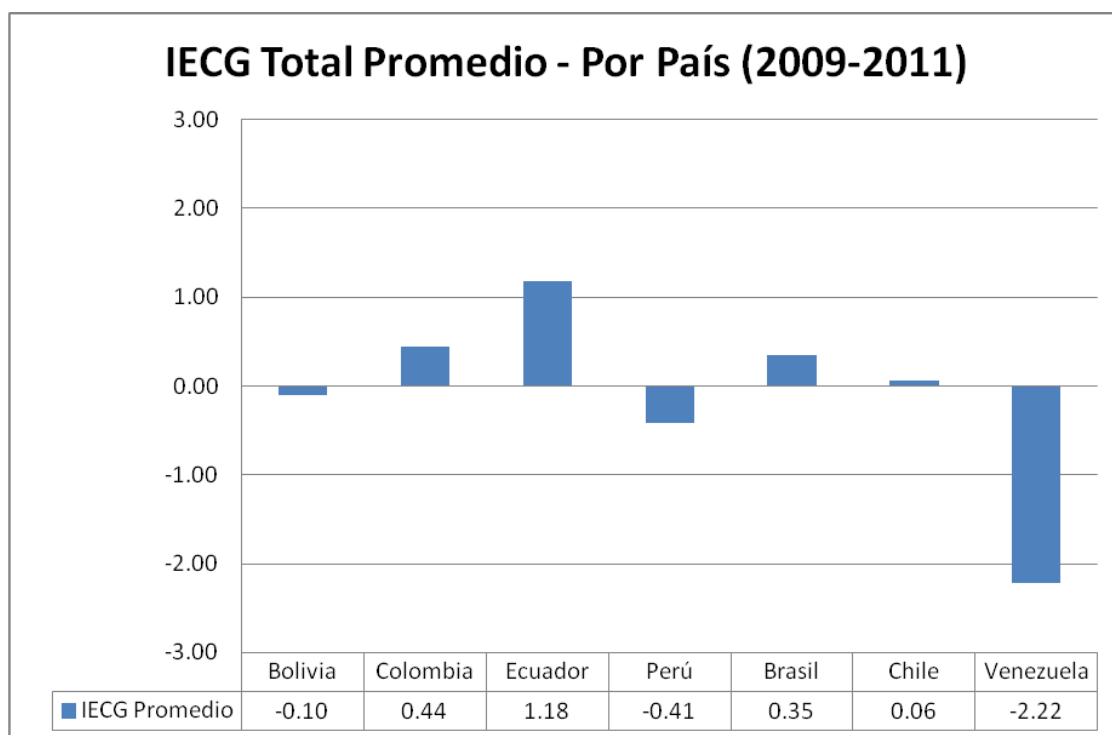
La primera aplicación del IECG se realizó en el período 2006-2008 y sus resultados tanto nacionales como regionales fueron presentados en la V Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago (abril de 2009). También fueron expuestos en el portal de Democracia Activa ([www.democraciaactiva.org](http://www.democraciaactiva.org)).

Con miras a la VI Cumbre realizada en Cartagena de Indias, Colombia, en abril de 2012, Democracia Activa llevó a cabo una segunda evaluación del IECG para el período 2009-2011 en siete (7) países: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

En relación al puntaje específico por eje temático se presentaron los siguientes resultados:

| <b>Dimensión/ País</b>                                   | <b>Bolivia</b> | <b>Colombia</b> | <b>Ecuador</b> | <b>Perú</b>   | <b>Brasil</b> | <b>Chile</b> | <b>Venezuela</b> |
|--|----------------|-----------------|----------------|---------------|---------------|--------------|------------------|
| Acceso a la Información                                  | 0,314          | 0,714           | 1,444          | 0,206         | 0,667         | 1,210        | -1,500           |
| Descentralización y Gobiernos Locales                    | 0,028          | 0,361           | -0,833         | 0,889         | 0,833         | -0,140       | -2,778           |
| Fortalecimiento de la Participación de la Sociedad Civil | -0,333         | 0,895           | 1,067          | -0,369        | 0,479         | -0,067       | -2,819           |
| Libertad de Expresión                                    | -0,427         | -0,200          | -0,633         | 0,600         | -0,567        | 1,210        | -1,500           |
| <b>TOTAL</b>   | <b>-0,104</b>  | <b>0,443</b>    | <b>1,178</b>   | <b>-0,413</b> | <b>0,353</b>  | <b>0,063</b> | <b>-2,224</b>    |

El total promedio por país fue de:



Por lo tanto, en este período, se evidenció que de los 7 países en los cuales se aplicó el IECG, 4 mostraron adelantos mientras que 3 evidenciaron retrocesos.

| Países con avances |         | Países con retrocesos |         |
|--------------------|---------|-----------------------|---------|
| País               | Puntaje | País                  | Puntaje |
| Brasil             | 0,35    | Bolivia               | -0,10   |
| Chile              | 0,06    | Perú                  | -0,41   |
| Colombia           | 0,44    | Venezuela             | -2,22   |
| Ecuador            | 1,18    |                       |         |

La tabla muestra que Ecuador se ha perfilado como el país con mayores avances en el cumplimiento de los mandatos asumidos en las Cumbres de las Américas con un puntaje de 1,18, aunque en un nivel relativamente bajo si se toma en consideración que +3 es el puntaje más alto. A este país le siguen Brasil, Colombia y Chile con avances modestos.

En cuanto a los países que presentan retrocesos, puede verse que Venezuela tiene la situación más crítica ya que el nivel de retroceso asignado por los evaluadores consultados está un poco por debajo del máximo estado contemplado en el baremo (-3). En este mismo punto, Perú y Bolivia presentan también algunos retrocesos aunque en niveles más bajos.

Respecto a los resultados por cada uno de los 4 temas evaluados, se tiene que:

| Mandatos                              | Resultados                                      |
|---------------------------------------|---|
| Acceso a la Información Pública       | 6 países con avances<br>1 país con retrocesos   |
| Libertad de expresión                 | 7 países con retrocesos                         |
| Descentralización y Gobiernos Locales | 4 países con avances<br>3 países con retrocesos |

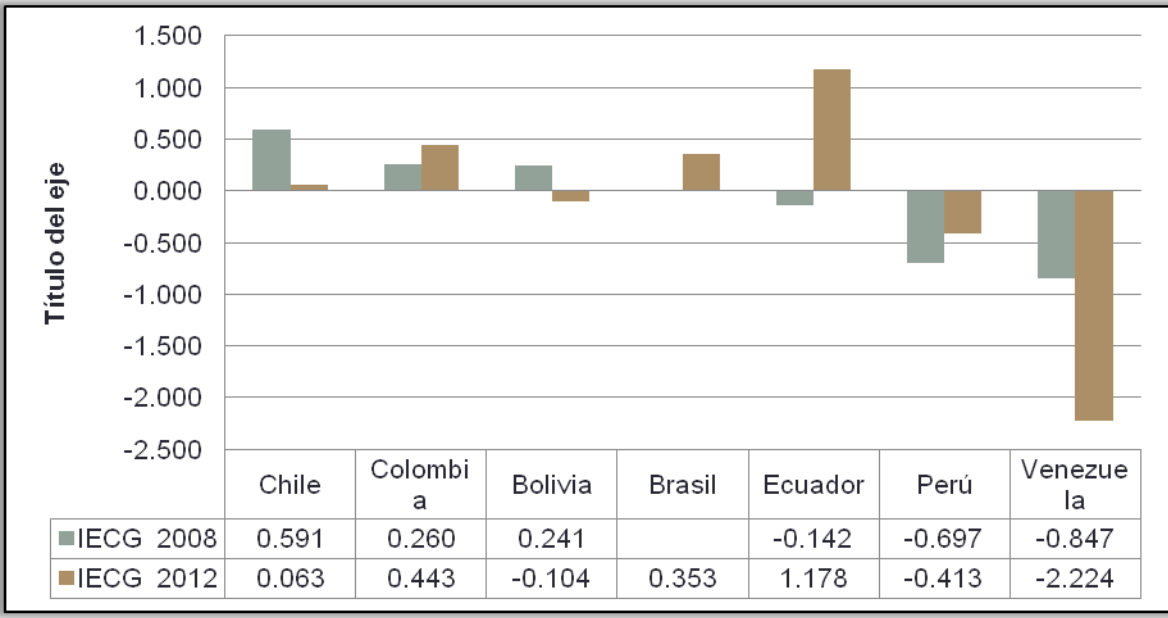
|  |   |
|--|---|
| Fortalecimiento de la Participación de la Sociedad Civil | 3 países con avances<br>4 países con retrocesos |
|--|---|

A partir de estos resultados, se muestra que el eje con mayor grado de retroceso es el de Libertad de Expresión, lo que se traduce en que entre 2009 y 2011 todos los Estados de la región incorporaron medidas restrictivas de los derechos en relación a este eje. En esta línea el segundo eje que presentó retrocesos importantes fue el de Participación de la Sociedad Civil.

Por otra parte se evidenció que se han presentado avances importantes en relación al Acceso a la Información Pública, puesto que sólo Venezuela muestra retrocesos en este eje temático.

**Comparativo del IECG en cuanto a avances y retrocesos de la gestión 2009-2011:**

Finalmente, los resultados de 2009-2011 muestran algunas tendencias significativas en varios países al compararlos con el período 2006-2008, en los 7 países donde se realizó la segunda aplicación del IECG.



En primer término, se muestra una tendencia importante de retrocesos en el cumplimiento de los mandatos asumidos por parte de los gobiernos de Chile, Bolivia y especialmente Venezuela. En segundo, adelantos especialmente en Ecuador y en menor medida en Colombia y Perú. Es importante mencionar que Brasil participó de la aplicación del IECG en su segunda edición, por tanto no ingresa dentro de la muestra de análisis comparativo.

Sin embargo es necesario añadir que el puntaje generado en los avances, además de ser modestos, no marcan una tendencia clara en los ejes evaluados y no permiten aseverar que los Estados están cumpliendo efectivamente con los mandatos de las Cumbres de las Américas.

### III. RESUMEN EJECUTIVO

El resultado general para el Perú, logrado a partir de los que muestran las cuatro dimensiones estudiadas, es de -0.41, lo que significa una mejora respecto al índice general anterior, que fue -1.

Este resultado estaría indicando una mejor percepción de los tres últimos años de la gestión del presidente Alan García, respecto a los dos primeros.

Además, está en consonancia con la percepción que tienen los especialistas consultados y la población en general (constatado mediante las diversas encuestas de opinión) sobre el desempeño del gobierno entre el 2009 y el 2011.

En tres de los cuatro rubros evaluados – Descentralización y Gobiernos Locales, Fortalecimiento de la Participación de la Sociedad Civil y Libertad de Expresión – el gobierno peruano recibe un puntaje desaprobatorio. En el primero de ellos, arroja un promedio de -0.89 con un énfasis negativo muy marcado en los aspectos concernientes a la modernización de la gestión pública regional y local. En otras palabras, pese a que la descentralización es un mandato constitucional y, además, fue un aspecto claramente consignado en el Plan de Gobierno que presentó el Partido Aprista, finalmente las acciones durante su periodo gubernamental contradijeron todo esto y, con ello, los mandatos emanados de las Cumbres de las Américas.

De otro lado, sucedió lo mismo con el Fortalecimiento de la Participación de la Sociedad Civil. El resultado promedio es de -0.37 que, aun cuando mejora el -1.5 obtenido en el índice anterior, indica no sólo la existencia de aspectos que deben ser superados sino, fundamentalmente, la poca voluntad política existente para actuar en ese sentido. En todo caso, los esfuerzos dirigidos hacia esta materia por parte de los gobernantes peruanos han sido mínimos y, en gran parte, obligados por los condicionamientos provenientes de la cooperación internacional.

Asimismo, respecto a Libertad de Expresión el índice nacional es de -0.6, lo que significa un deterioro respecto a la situación anterior, cuyo índice fue de -0.5. Sobre la libertad de expresión, la información alcanzada establece un deterioro bastante delicado en la vigencia de este derecho, aun cuando en el Perú no existen, en términos generales, normas que impidan explícitamente el derecho de las personas a expresarse. Pero, muchas de las actitudes y decisiones de las autoridades se dirigen hacia ese sentido.

Lo más delicado de este resultado es la importancia que ha adquirido tanto la falta de iniciativa para fortalecer a los medios de comunicación como las acciones encaminadas a censurar, limitar o sancionar a los medios de comunicación, así como las evidencias que señalan la proclividad hacia la autocensura de algunos propietarios de estos medios.

En el único rubro donde el Perú obtiene un índice positivo es en Acceso a la Información, con un 0.20. Al respecto, se reconocen avances en materia de accesibilidad a los medios electrónicos y esfuerzos para usar esta vía en los procesos electorales así como en los sistemas de identificación de las personas.

Sin embargo, también es generalizada la percepción de no haberse avanzado en términos legislativos durante los últimos años, aun cuando es evidente la necesidad de desarrollar algunos aspectos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

Las recomendaciones son:

### **Acceso a la Información Pública**

- Implementar sistemas de seguimiento a la legislación sobre transparencia y acceso a la información. Actualmente este monitoreo lo realiza la sociedad civil de manera débil y, en menor medida, el gobierno.
- Ampliar la cobertura de la legislación vigente sobre acceso a la información.
- Fomentar el desarrollo de capacidades de los funcionarios públicos, para su correcta aplicación.
- Es fundamental consolidar los logros alcanzados en la estandarización de la información, para que esta pueda ser comparable y se convierta en una herramienta útil para la población.
- Por último, para el acceso efectivo a la información pública, así como la oferta de información, es importante también la demanda. Se debe desarrollar una política pública orientada a fomentar la demanda de información, a través de la educación cívica.

### **Libertad de Expresión**

- Promover el pluralismo informativo, eliminando los oligopolios que caracterizan actualmente a la oferta informativa nacional. En ese sentido se debe modificar la legislación de concesiones para asegurar una adecuada distribución en la utilización del espacio radioeléctrico. En la misma línea, asegurar que los medios de comunicación, especialmente la televisión y la radio, estén libres de injerencia y presiones políticas.
- Fortalecer los mecanismos de control ético en los medios de comunicación, ejercidos por los propios periodistas.
- Exigir más protección para los comunicadores en riesgo, aquellos que investigan ámbitos opacos, como por ejemplo las industrias extractivas o asuntos políticos.
- Se debe promover y dar incentivos económicos para medios de comunicación alternativos o comunitarios. Igualmente, incentivar la existencia de medios de comunicación que transmitan en idiomas distintos al castellano, para asegurar la representación de todos los grupos sociales del país.

### **Descentralización y Gobiernos Locales**

- Fortalecer el órgano conductor de la descentralización, dándole carácter intergubernamental, y que cuente con suficiente independencia y autonomía técnica.
- Institucionalizar la articulación y la coordinación intergubernamental de la descentralización. En la misma línea, fortalecer las Juntas de Coordinación Interregional (JCI) y otras formas de asociatividad.
- Concluir con la delimitación de competencias compartidas y la reorganización del Poder Ejecutivo.
- Articular los procesos de planificación en los tres niveles de gobierno, reformando y fortaleciendo el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, incorporando a los Gobiernos Regionales y Locales.
- Aprobar e implementar una nueva política de descentralización fiscal, mejorando la asignación de recursos a los Gobiernos Regionales y Locales.
- Se debe desarrollar la carrera pública a través de SERVIR, pero también aprobar mayores recursos para gasto corriente (pago a funcionarios) que vaya a la par del crecimiento en los gastos de inversión.

### **Fortalecimiento de la Participación de la Sociedad Civil**

- Exigir al gobierno el cumplimiento de lo establecido en las leyes de Participación Ciudadana.

- Garantizar que la participación ciudadana tenga un papel central en la gestión de las políticas públicas, asegurando su contribución en el diseño, ejecución, evaluación y toma de decisiones en materias que afectan a la ciudadanía.
- Promover la mejora de los instrumentos para un mayor acceso a la información en los temas referidos a participación ciudadana.
- Mejorar la eficacia de los mecanismos de participación, priorizando mecanismos diferenciados para cada nivel de gobierno.
- Mejorar el contexto de la vigilancia ciudadana. Considerar la posibilidad de que sea realizada, no sólo por los comités de vigilancia, sino también con el apoyo de entes más técnicos tales como universidades, etc., para asegurar así su efectividad.
- Promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil en espacios de participación del sistema hemisférico.



#### IV. CUMPLIMIENTO DE MANDATOS EN EL ENTORNO NACIONAL

##### A. ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

###### MANDATO

###### ***Transparencia y buena gestión gubernamental***

*Reconociendo que la buena gestión de los asuntos públicos exige instituciones gubernamentales efectivas, representativas, transparentes y públicamente responsables a todos los niveles, al igual que la participación ciudadana, controles efectivos y el equilibrio y separación de poderes, y teniendo en cuenta la función que desempeñan las tecnologías de información y comunicación para el logro de dichos objetivos:*

*Promoverán la cooperación entre las entidades nacionales del Hemisferio, responsables del desarrollo y mantenimiento de los procedimientos y prácticas para la preparación, presentación, verificación y auditoría de las cuentas públicas, con asistencia técnica de las organizaciones multilaterales y bancos de desarrollo multilaterales (BDM), cuando sea apropiado, y apoyarán el intercambio de información sobre actividades de supervisión relativas a la recaudación y a la asignación y gasto de fondos públicos;*

*Alentarán la cooperación y el intercambio de experiencias y prácticas óptimas parlamentarias entre legisladores nacionales del Hemisferio, respetando a la vez la separación y el equilibrio de poderes, a través de mecanismos bilaterales, subregionales y hemisféricos tales como el Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA);*

*Trabajarán conjuntamente para facilitar la cooperación entre las instituciones nacionales responsables de garantizar la protección, promoción y respeto de los derechos humanos, y el libre acceso a la información, con el objetivo de establecer prácticas óptimas para mejorar la administración de la información que tienen los gobiernos sobre las personas, facilitando el acceso de los ciudadanos a dicha información;*

*Crearán e implementarán programas, con el apoyo técnico y financiero de las organizaciones multilaterales y Bancos de desarrollo multilaterales, cuando sea apropiado, destinados a facilitar la participación pública y la transparencia, utilizando tecnologías de información y comunicación, según corresponda, en los procesos de toma de decisiones y en el suministro de servicios gubernamentales, al igual que para divulgar, dentro de los plazos legales contemplados en las legislaciones nacionales, información emanada de todos los niveles de gobierno.*

###### LÍNEA BASE

| INDICADORES DE LÍNEA BASE  | SI | NO |
|--|----|----|
| Base legal:  |    |    |
| El derecho al acceso a la información está consagrado en la Constitución.                | X  |    |
| Existe una ley o una norma jurídica independiente que regula el Acceso a la Información. | X  |    |

|   |   |   |
|---|---|---|
| Existe una normativa que exige justificar las razones por las cuales se solicita cierta información.  |   | X |
| Existen Recursos Administrativos y/o alguna institucionalidad administrativa para reclamar contra la negativa a entregar cierta información.  | X |   |
| Existe un órgano independiente y autónomo encargado de defender y promover el derecho al Acceso a la Información.   |   | X |
| Indicadores relativos a Políticas Públicas:   |   |   |
| Existe una política de capacitación permanente a los funcionarios públicos en materia de acceso a la información.   |   | X |
| Existen unidades especializadas en cada uno de los organismos del Estado encargadas del acceso a la información.  | X |   |
| Existe un sistema de premios o sanciones a los funcionarios en relación al cumplimiento o incumplimiento de sus deberes de entregar información.  | X |   |
| Existen políticas para facilitar y promover el acceso a la información de las mujeres sobre sus derechos.   | X |   |
| Existe información desagregada sobre el presupuesto público y su gasto respecto de todas las partidas del presupuesto de los organismos del Estado (legalmente no exceptuados de entregarla). | X |   |
| Existe información desagregada sobre instrumentos de evaluación de gestión de los organismos del Estado.  | X |   |

El derecho a la libertad de acceso a la información pública se encuentra consagrado dentro del numeral 2 en el artículo 5 de la Constitución Política del Perú:

*Art. 2. Toda persona tiene derecho:*

*5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.*

El citado artículo ha servido de marco para la implementación de leyes y normas sucesivas en lo concerniente a la libertad de acceso a la información pública.

En este contexto, el 26 de febrero de 2001 se da el Decreto Supremo N° 018-2001-PCM, la primera norma legal que canaliza en el Perú el derecho a la información pública, siendo Valentín Paniagua, Presidente de la República; y Javier Pérez de Cuellar, Presidente del Consejo de Ministros.

Es un decreto que tiene la trascendencia de haber establecido las bases sobre las cuales se han asentado las leyes posteriores, que han conservado los criterios y procedimientos esenciales para el cumplimiento del libre acceso a la información pública.

En sus considerandos, además de remitirse a la Carta Magna, sustenta que este derecho es reconocido por diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, o la Convención Americana sobre Derechos Humanos, todos ellos ratificados por el Estado Peruano.

Después de este decreto supremo, el derecho a la información pública ha sido consolidado por las siguientes leyes:

- i. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806, de agosto 2002), tiene como fundamento el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú y fue modificada mediante la Ley 27927. El Decreto Supremo 043-2003-PCM estableció el Reglamento de esta ley.
- ii. La Ley de Bases de Descentralización (Ley N° 27783, de julio 2002) establece en su artículo 3 que los gobiernos sub-nacionales *"deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública (...) así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas"*.
- iii. La Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal (Ley N° 27958, de mayo 2003), que norma el acceso ciudadano a la información del sector público.
- iv. La Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley N° 28056, de agosto 2003), permite la participación de la sociedad civil en la priorización de proyectos a ser incluidos en el presupuesto de inversiones, así como la vigilancia ciudadana del cumplimiento de los acuerdos.

En relación a los organismos públicos que tienen la obligación de publicar información, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública comprende a todas aquellas instituciones reconocidas por la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444). Esta ley establece que se entiende por entidad o entidades de la administración pública a:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo los Ministerios y los Organismos Públicos Descentralizados;
2. El Poder Legislativo;
3. El Poder Judicial;
4. Los Gobiernos Regionales;
5. Los Gobiernos Locales;
6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
7. Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y
8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

Por otro lado, el artículo 61º, inciso 1 del Código Procesal Constitucional define a la información de carácter público. Así, el criterio determinante para considerar que un sujeto está obligado a brindar información pública está en función a que los servicios que presta o las funciones que realiza tengan carácter público.

## RESULTADOS 2009-2011

### **1. Legislación sobre libertad de acceso a la información pública y otras normas**

#### **Acciones concretas que impliquen avances en materia de legislación sobre acceso a la información**

Si bien en términos de producción legislativa no existen mayores avances en materia de acceso a la información pública, las acciones más concretas entre 2009 y 2011 se refieren al alcance y aplicación de las leyes existentes.

Entre 2009 y 2011, los Gobiernos Regionales tuvieron un avance más significativo en la consagración de este derecho frente a los Gobiernos Locales. La misma mejoría se puede encontrar en algunos ministerios frente a otras entidades del gobierno central<sup>8</sup>. Las mejoras son apreciables principalmente en la implementación de portales web mucho más accesibles.

La legislación es clara en lo referente a que sus dispositivos son aplicables a todas las entidades públicas, y que se incluye a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Sin embargo, entre 2009 y 2011 no se detectaron avances en cuanto a lo estipulado por la ley.

En cuanto a los avances en la obligatoriedad de entregar información por parte de las empresas privadas que realizan funciones de carácter público y/o reciben fondos del Estado, el Tribunal Constitucional<sup>9</sup> ha declarado fundados en los últimos años los pedidos de información realizados a entidades privadas, como: a) Empresas de transporte aéreo; b) Centros educativos, universidades e institutos privados de educación; c) Colegios profesionales; y, d) Notarías.

Y ello, debido al criterio por el cual se considera la obligación de brindar información pública y que radica en el carácter público que tienen los servicios o las funciones que realiza la empresa privada.

Toda solicitud de información a una entidad pública es “inmotivada”. Es decir, no se necesita explicar, demostrar o justificar las razones ni el derecho por los cuales se solicita la información pública. En los manuales de pedido de información del último año – confeccionados por instituciones como la Defensoría del Pueblo y la Asociación Civil Transparencia – se pone especial énfasis en este aspecto del proceso. Sin embargo, no se ha detectado mayores avances en lo concerniente a la cantidad o tipo de instituciones que respetan esta norma.

La solicitud inmotivada no incluye a las excepciones establecidas por la ley, que son numerosas. Abarca una amplia gama que incluye la información clasificada como secreta, la clasificada como reservada y la información que se considera confidencial (Ley 27806, Art. 15º y Ley 27927, Art. 15º).

Entre 2009 y 2011 se detectaron avances en la reducción del número de excepciones. Como ejemplo figura la Resolución Ministerial N° 304-2008-MEM que regula la participación ciudadana en el sub-sector minero. Es una norma que facilita el acceso a la información manejada por las empresas que operan en esta actividad extractiva, como el contenido del estudio ambiental. Además, establece que estas empresas tengan oficinas de información permanente.

No se han detectado avances en materia de la reducción de plazos para que el Estado otorgue respuesta a los requerimientos de información. Los 7 días hábiles contados desde el momento en que se recibe la solicitud se aproximan a los 10 días hábiles establecidos en estándares internacionales. No obstante, este plazo se podrá prorrogar por 5 días útiles cuando sea difícil reunir la información. En este caso, la entidad deberá comunicar por escrito las razones de la prórroga.

Sin embargo, el cumplimiento de la norma es relativo; y si no hay respuesta en los plazos previstos, el solicitante puede considerar denegado su pedido. El Grupo

---

<sup>8</sup> Grupo Propuesta Ciudadana. Transparencia Presupuestal en los Gobiernos Regionales del Perú. Enero 2011.

<sup>9</sup> Asociación Civil Transparencia. Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Perú. Julio 2011.

Propuesta Ciudadana, mediante su programa Vigila Perú, consiguió una mejor recepción haciendo los pedidos de forma institucional. En cambio, se registraron mayores demoras y, a veces, no se entregó la información cuando ésta fue requerida a título personal por ciudadanos no organizados<sup>10</sup>.

No se han realizado mejoras favorables para que el solicitante acceda de manera efectiva a la justicia en caso de que se le niegue la información requerida. En consecuencia, denegado su pedido, sigue en vigencia lo que la ley establece:

*“(el solicitante) puede interponer recurso de apelación. Y si en un término de 10 días útiles la entidad no se pronuncia, entonces dará por agotada la vía administrativa, quedándole la facultad de iniciar el proceso contencioso administrativo (Ley N° 27584) o el proceso constitucional del Habeas Data (Ley N° 26301), sin requerir la firma de un abogado”.*

En cuanto al apoyo y la difusión del Habeas Data, no se han detectado mayores avances, manteniéndose el plazo para interponer este recurso: 60 días hábiles, a partir de la fecha en que se produjo la negativa (incluidos los 10 días en que la entidad no se pronunció).

En lo relativo a las sanciones para los funcionarios o servidores que nieguen la información en forma infundada, siguen siendo las mismas especificadas por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Por considerarse comisión de falta grave, las sanciones son de dos tipos:

- i. Una sanción administrativa, que puede ser amonestación, suspensión o la destitución.
- ii. Una sanción penal, en el caso de que se presente una denuncia ante el Ministerio Público por el delito de abuso de autoridad (Art. 377 del Código Penal), por considerarse que el funcionario público ilegalmente ha omitido, rehusado o retardado algún acto de su cargo. La falta puede recibir sentencia con la pena privativa de libertad (no efectiva), no mayor de dos años.

Sin embargo, la misma Ley N° 27806, Art, 4º, señala en el cumplimiento de esta disposición que no habrá represalias contra los funcionarios responsables si se allanan a entregar la información solicitada.

Entre 2009 y 2011 no se consagró la acción popular de acceso a la información en la legislación peruana. Sin embargo, existen iniciativas desde la sociedad civil que, si bien no han sido legisladas, se han realizado por medio de compromisos públicos.

Un ejemplo de estas iniciativas es la suscripción de Los Principios de Lima, documento elaborado por el Consejo de la Prensa Peruana y que logró convocar – en el marco de la campaña electoral – a los principales candidatos durante las elecciones presidenciales 2011.

Durante el evento, los aspirantes a la presidencia suscribieron el documento comprometiéndose públicamente a: promover la transparencia administrativa, el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y a resguardar las libertades de expresión.

Otro caso es el de la iniciativa Voto Informado, una cruzada promovida por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) en pro de la transparencia electoral. Esta cruzada contó

---

<sup>10</sup> Grupo Propuesta Ciudadana. Transparencia Presupuestal en los Gobiernos Regionales del Perú. Enero 2011.

con la participación del Tribunal Constitucional (TC), el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM), la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP) y el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (CONASEC).

## **2. Acceso efectivo a la información pública**

### **Información sobre actividad del Estado**

Entre el año 2009 y 2011 el Gobierno sí implementó mecanismos de evaluación en la entrega de información sobre las actividades del Estado. La Comisión de Alto Nivel Anticorrupción fue creada por Decreto Supremo N° 016-2010-PCM el 28 de enero de 2010. Esta comisión se instituye como un espacio de coordinación entre “los principales poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos, representantes de los Gobiernos Regionales y Locales, gremios empresariales, el Acuerdo Nacional y la sociedad civil; para unir esfuerzos y proponer políticas a mediano y largo plazo para prevenir y combatir la corrupción que afecta al país.”

Durante la sesión del 20 de mayo del 2010, mediante el acuerdo N° 007-2010-Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, se asignó a la Coordinación General la gestión de un “Centro de Monitoreo de Medidas y Avances de Lucha contra la Corrupción”.

Sin embargo, el Gobierno no instruye a sus órganos ni a sus funcionarios en lo relacionado con la racionalización y la sistematización de los procedimientos a seguir para una efectiva entrega de toda información solicitada.

En estos aspectos, sus esfuerzos se han limitado a esporádicos talleres, así como algunas actividades de información y la entrega de instrucciones, sin realizarse el debido seguimiento.

En cuanto a la creación de una instancia encargada de aplicar sanciones, el Estado Peruano no ha designado a un órgano competente para sancionar cuando se ha denegado una información. Según la Ley de Transparencia, Art. 4º, es la misma entidad de la administración pública a la que se ha pedido la información la encargada de aplicar las sanciones administrativas que hemos mencionado (amonestación, suspensión o destitución).

Las normas tampoco establecen una entidad específica que vigile el cumplimiento de la implementación y actualización de los portales de transparencia de manera obligatoria.

A pesar de esta situación, la Defensoría del Pueblo visita trimestralmente los portales de transparencia de los gobiernos regionales y locales con la finalidad de fomentar su debida actualización. Es una labor que esta institución viene llevando a cabo desde el año 2009. Esta supervisión es plasmada en un ranking nacional. El ranking de la supervisión que efectúa la Defensoría del Pueblo es uno de los tres productos de referencia que son consultados por los medios y autoridades

Los otros dos corresponden a los rankings elaborados por Propuesta Ciudadana y por el Consejo de la Prensa Peruana. Los indicadores y puntajes asignados entre los tres estudios son distintos. Por este motivo, existe el pedido de que una mayor coordinación entre los organismos evaluadores sea parte del gobierno o de iniciativas de vigilancia ciudadana.

Por otro lado, existen organizaciones de la sociedad civil que elaboran sus propias evaluaciones, apelando al derecho de vigilancia ciudadana. Tal es el caso de Propuesta Ciudadana mediante su programa Vigila Perú.

En lo relativo a la creación de incentivos, la Ley de Transparencia no precisa ningún tipo de incentivos ni de premios para los organismos que faciliten la entrega de información o que apliquen sanciones a los funcionarios que la nieguen.

Pero, ha empezado a detectarse un avance en este campo dentro de la evaluación que hace el Estado sobre la gestión de sus organismos y que se traduce en una mejor ubicación en el ranking elaborado por la Defensoría del Pueblo de aquellos organismos que han facilitado la entrega de información.

Por otra parte, se registran iniciativas desde la sociedad civil para crear incentivos. Tal es el caso de Ciudadanos al Día, que entrega un Premio Anual a la Transparencia y Acceso a la Información, habiéndose ya adjudicado esta distinción en el año 2010 al distrito de San Martín de Porres, a nivel municipal; y a Piura, en el nivel Provincial. En el año 2011 este premio fue concedido al Poder Judicial.

En cuanto a la entrega de información, el Estado no ha realizado estudios periódicos sobre a quiénes ésta ha sido entregada, desagregando la información proporcionada a las mujeres y organizaciones de mujeres.

Tampoco ha promovido leyes para incentivar y facilitar el acceso de las mujeres a todo tipo de información pública. Ni ha promovido medidas legales y/o judiciales que amplíen la circulación de informaciones sobre derechos de las mujeres, y sancionen a quienes discriminen a las mujeres en la entrega de información.

Como una excepción en este aspecto de género, una de las tareas del Ministerio de la Mujer (MIMDES) dentro de su Programa Contra la Violencia Familiar y Sexual es: "Diseñar y ejecutar estrategias de información, educación no formal, comunicación y difusión a nivel nacional en las materias de su competencia". Y para esta tarea cuenta con una línea de ayuda que provee información en casos de violencia familiar, centros de ayuda descentralizados y un sistema de registro de casos de violencia familiar con acceso en línea.

En lo concerniente a las facilidades para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el Estado ha implementado oficinas en las distintas entidades públicas. Al mismo tiempo, las entidades públicas tienen la obligación de designar a funcionarios responsables de atender solicitudes de información pública.

### **Información sobre Presupuesto Público**

La información sobre el presupuesto de la Nación es de libre acceso y se difunde en la publicación de algunos medios informativos. Se presenta desagregada, con todas las partidas y sub-partidas del presupuesto, sin incluirse lo relacionado con aquellos organismos legalmente exceptuados de entregarla.

El portal web "Consulta Amigable" del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) cuenta con un módulo que presenta información desagregada presupuestal. Este módulo, tal como indica en su preámbulo, contiene el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), la ejecución de ingreso en la fase de Recaudado, y la ejecución de gasto en las fases de Compromiso, Devengado y Girado correspondiente a las Unidades Ejecutoras (UEs) del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y las municipalidades de los Gobiernos Locales.

Se alimenta de la información provista por el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

Pero, hay que señalar que no existe una articulación entre el SIAF/Portal de transparencia económica del MEF y el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE), que permita hacer un seguimiento sistemático de los gastos desde el sistema presupuestal al sistema de contrataciones públicas.

Igualmente, en el año 2009 se retiró la información referente a la autorización de calendarios y su ejecución mes por mes. Ese mismo año no se tomó en cuenta la baja de precios – producto de la crisis internacional – en las proyecciones del presupuesto modificado. Este contratiempo ocasionó que los datos publicados en el portal se presentasen alterados.

También existe un problema respecto a los niveles de agregación de datos de financiamiento, provocando que en un mismo rubro se registren ingresos provenientes de ministerios (con destino a programas sociales) junto con ingresos producto de donaciones del sector privado nacional y extranjero.

La evaluación del Grupo Propuesta Ciudadana al portal (2010-II), resalta la ligera mejora de la información sobre los proyectos de inversión pública y sobre presupuesto. La información sobre contrataciones públicas todavía se mantiene en un nivel regular. Por otro lado, la información sobre participación ciudadana y normatividad ha disminuido.

A nivel de Gobiernos Locales, es oportuno destacar la información activada por el programa Municipios Transparentes, creado en el año 2002, a iniciativa del Consejo de la Prensa Peruana, y que a comienzos del 2011 ya agrupaba a 92 municipalidades de todo el país, con la reciente incorporación de la municipalidad de Lima. A través de “La Página Municipios Transparentes”, difundida periódicamente en diarios de circulación regional<sup>11</sup> y en portales web, esta publicación tiene como fin propalar información económica y financiera de los municipios participantes.

El Gobierno sí permite el acceso a la información sobre instrumentos de evaluación de gestión de organismos públicos mediante la creación de páginas web de servicios públicos y órganos de administración de los tres poderes del Estado. La promoción de esta medida se realiza mediante la estandarización de los portales web de transparencia desde el año 2010.

De este modo, el gobierno ha establecido el Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado (SEACE) – de uso obligatorio para todas las entidades públicas – que permite el intercambio de información y difusión sobre las contrataciones del Estado, la realización de transacciones electrónicas, así como la información sobre convocatorias de las entidades públicas y la participación electrónica en los procesos de selección. De esta manera, en principio, a través del SEACE la ciudadanía tiene acceso a la información relacionada con la contratación pública.

### **Información sobre la actividad legislativa y judicial**

El Poder Legislativo ha instalado sistemas de información en lo concerniente a su campo de acción. En su portal electrónico [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe), sección Labor Legislativa, la ciudadanía tiene acceso a la actividad legislativa, proyectos de ley,

---

<sup>11</sup> En el caso de Lima, “La Página de Municipios Transparentes” se publica en el semanario Caretas desde mayo del 2011.



dictámenes, mociones, diario de debates y proyectos aprobados. Además, con esta página web tiene acceso al archivo digital de leyes e información jurídica en general.

En el año 2011, el Congreso de la República se sumó a las redes sociales al hacer disponible su cuenta de *Facebook*. Este portal cuenta con información constantemente actualizada y apartados especiales sobre comisiones, congresistas y agenda.

En cuanto a lo que toca al Poder Judicial en materia de información pública, existe el Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de la Libertad Efectiva (Ley N° 26295, Art. 1º, 21-02-94), que obtiene un banco de datos actualizado con información que permite identificar y localizar a las personas detenidas por miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y por mandato judicial.

Este registro, que en principio dependía de la Defensoría del Pueblo, desde el año 1997 pasó a la administración del Ministerio Público (Ley N° 26900, Art. 1º) y desde febrero de 2011 tiene un portal web con información que permite a la ciudadanía localizar e identificar a personas detenidas en dependencias policiales y en cuarteles.

En lo relativo al principio constitucional que establece que los juicios sean públicos en todas sus instancias, cabe señalar que esta norma está limitada por excepciones. Además, la información contenida en expedientes judiciales sólo es pública cuando los respectivos procesos han concluido.

### **Acceso a información sobre violaciones de derechos humanos**

El Gobierno ha avanzado en la creación de instituciones o instancias (con reconocimiento legal) que tienen por objeto sistematizar y difundir la información y las políticas públicas en materia de violaciones de derechos humanos.

En febrero de 2010, el Consejo Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), entidad multisectorial del Estado Peruano, volvió a sesionar después de dos años de inactividad. En la página web del Ministerio de Justicia se encuentran disponibles las transcripciones de las siete sesiones, cumpliendo con su función de difusión y promoción. Ese mismo año, el Congreso de la República amplió la vigencia del Plan Nacional de los Derechos Humanos hasta el 31 de diciembre de 2011, ordenando su difusión inmediata. Sin embargo, la evaluación y las metas del monitoreo se encuentran pendientes. Cabe resaltar que en el año 2010, el MEF recortó el presupuesto del Consejo de Derechos Humanos en un 70%.

El Gobierno, además, emite informes periódicos sobre trato y respeto a los derechos humanos de personas víctimas de violencia y de personas detenidas, imputadas y condenadas, en comisarías y en los distintos centros de detención transitorios y permanentes, desagregado por sexo

Por ejemplo, el Ministerio Público lanzó en el 2010 un Registro de Femicidio. Este documento hizo de conocimiento público un balance de denuncias recogidas por el ministerio desde enero hasta diciembre de 2009. Sin embargo, el gobierno no ha realizado avances para la dación de medidas legales que promuevan e incentiven el acceso de las mujeres a todo tipo de información pública. Influye en esto la falta de iniciativas y de interés sobre este tema.

Por otro lado, el Plan Integral de Reparaciones (Ley N° 28592) cuenta con un sistema de identificación de las víctimas y beneficiarios del programa mediante el Registro Único de Víctimas, responsabilidad del Consejo de Reparaciones. Este sistema es independiente con el fin de evitar manipulación política en la identificación de víctimas.

### **3. Utilización de las TIC para facilitar el acceso a la información pública**

#### **Medios electrónicos**

El Gobierno sí permite acceder a documentos de interés público mediante medios electrónicos. La norma estipula el pedido de información a cualquier entidad pública de los tres Poderes del Estado y en todas las instancias, tanto a nivel nacional como de los Gobiernos Locales y Regionales. Esta información es accesible mediante el uso de las diferentes Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y puede efectuarse de distintas maneras.

Puede solicitarse por la vía electrónica mediante un enlace o un correo electrónico ubicado en la página web (o en el portal de Transparencia), para lo cual se han establecido los contenidos esenciales que deben contener estas páginas.

Por otro lado, es posible solicitar que se envíe la información a un correo electrónico personal, si la información está disponible en versión digital. En el caso de que la información solicitada sea proporcionada a través de medios electrónicos (diskette, USB, correo electrónico), no se deberá efectuar pago alguno.

Por otro lado, con miras a concretarse el proyecto denominado Plan Nacional de Gobierno Electrónico, se creó la Jefatura de Gobierno Electrónico (2002) para incorporar al Estado y a la ciudadanía en la Sociedad de la Información. Sin embargo, este programa ha sido parcialmente detenido y no se ha cumplido gran parte de sus objetivos.

Como un avance en esta línea, en junio de 2010 y mediante la Directiva N° 01–2010–PCM/SGP, la Presidencia del Consejo de Ministros estableció los lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública, proporcionando con tal fin un estándar mínimo de entrega de información.

Igualmente, se han detectado pocos avances respecto a la habilitación de centros con conectividad gratuita para el uso de la población. Existen experiencias muy puntuales como las oficinas descentralizadas del MEF, que ofrecen la posibilidad de conectividad. La última de estas oficinas fue inaugurada en el departamento de Ica en el año 2011.

Tampoco ha logrado implementarse el sistema de firma digital, normativizado por la Ley de Firmas y Certificados Digitales (Ley N° 27269 y Ley N° 27310). La efectiva aplicación de sus dispositivos permitirá a la ciudadanía obtener certificados de nacimiento, defunción y matrimonio por medios electrónicos, en el contexto del Plan Nacional de Identificación.

Por su parte, el Grupo Propuesta Ciudadana ha detectado que la implementación de los portales web de las entidades públicas ha desmejorado frente a su anterior evaluación (cuarto trimestre de 2009). En su Décimo tercera evaluación (2010-II), señala que el número de Gobiernos Regionales con portales de buen nivel ha disminuido de 18 a 15, y que el número de Gobierno Regionales con portales deficientes ha aumentado de 1 a 4.

Otro aspecto detectado es que, siendo trimestral la información de los portales de los Gobiernos Regionales, esto hace que se encuentren en desventaja en relación con

otros portales que, a nivel nacional, entregan la misma información con actualización diaria. Por ejemplo, la Consulta Amigable del SIAF que pertenece al MEF.

En términos generales, se puede decir que el gobierno sí ha promovido la aprobación de otras disposiciones legales dirigidas a la masificación de las herramientas electrónicas y la posibilidad de acceder a la información en ellas, no contándose por el momento con referencias que permitan evaluar las acciones realizadas hasta ahora.

La apuesta del Estado respecto a este rubro en los últimos años se ha inclinado hacia la inversión público-privada para fines de masificación del acceso a herramientas electrónicas como el internet y la telefonía fija en zonas que anteriormente no contaban con estas. Un ejemplo es el acuerdo suscrito por Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y la empresa Transportadora de Gas del Perú (TGP) en el 2010 para llevar internet y telefonía fija a la zona del VRAE.

## PROPUESTAS

- Al ser un tema muy ligado a la corrupción, grave problema que aqueja a nuestra sociedad, es importante hacer un seguimiento cercano al cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información. En ese sentido se recomienda ampliar la cobertura de la legislación vigente sobre acceso a la información, fomentando el desarrollo de capacidades para su correcta aplicación.
- Por otro lado es necesario profundizar el monitoreo y control sobre las exigencias de la ley. Actualmente este monitoreo lo realiza la sociedad civil y en menor medida el gobierno. Se debe establecer, del mismo modo, premios y sanciones para asegurar el cumplimiento de lo establecido.
- La capacitación es fundamental para asegurar el acceso efectivo a la información pública. Por ejemplo, en el caso de la no necesidad de fundamentar el motivo por el que se solicita la información, los retrocesos se producen porque las nuevas autoridades no saben que esta solicitud es inmotivada, lo cual sólo refleja la desinformación de estos nuevos funcionarios.
- Es fundamental consolidar los logros alcanzados en la estandarización de la información, para que esta pueda ser comparable y se convierta en una herramienta útil para la población.
- Por último, para el acceso efectivo a la información pública, así como la oferta de información, es importante también la demanda. Se debe desarrollar una política pública orientada a fomentar la demanda de información, a través de la educación cívica.

## B. LIBERTAD DE EXPRESIÓN

### MANDATO

#### ***Libertad de opinión y de expresión***

*Apoyarán la labor del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia de libertad de expresión a través del Relator Especial sobre Libertad de Expresión de la CIDH, y procederán a la difusión de los trabajos de jurisprudencia comparada, y buscarán, asimismo, asegurar que su legislación nacional sobre libertad de expresión esté conforme a las obligaciones jurídicas internacionales;*

*Asegurarán que sus legislaciones nacionales relativas a la libertad de expresión se apliquen de igual manera para todos, respetando la libertad de expresión y el acceso a la información de todos los ciudadanos, y que los Estados aseguren que los periodistas y los líderes de opinión tengan la libertad de investigar y publicar sin miedo a represalias, acoso o acciones vengativas, incluyendo el mal uso de leyes contra la difamación.*

### LÍNEA BASE

| INDICADORES DE LÍNEA BASE  | SI | NO |
|--|----|----|
| Legislación sobre libertad de expresión:   |    |    |
| Está asegurada la libertad de expresión por la Constitución.   | X  |    |
| Está asegurada la libertad de expresión por la Ley.  | X  |    |
| Existe garantía constitucional del Habeas Data.  | X  |    |
| No existen delitos especiales que sancionen su ejercicio (sedición, peligro para la seguridad interior, desacato).   |    | X  |
| El derecho a la vida privada y a la honra sólo tiene protección civil.   | X  |    |
| Censura, limitaciones y sanciones:   |    |    |
| No existen asesinatos de periodistas o trabajadores de medios de comunicación.   | X  |    |
| No existen amenazas contra las familias de periodistas y trabajadores de medios de comunicación.   |    | X  |
| Los conflictos derivados del ejercicio de la libertad de expresión se resuelven en los Tribunales de Justicia -preferentemente civiles- o en otras instancias formales.                                      | X  |    |
| No existe ley de desacato.   |    | X  |
| No existen sentencias condenatorias por el ejercicio de libertad de expresión.   | X  |    |
| Medios de comunicación:  |    |    |
| Existen normas generales (como ley antimonopolio de medios) sobre libre competencia, con facultades para conocer casos vinculados al mercado de los medios de comunicación social.                           |    | X  |
| Existen normas especiales, respecto al mercado de los medios de comunicación social, y una práctica jurisprudencial dictada por órganos reguladores de la libre competencia y su eventual revisión judicial. | X  |    |
| Existen disposiciones legales que garantizan espacios de expresión de grupos vulnerables, especialmente mujeres  |    | X  |

|  |   |   |
|--|---|---|
| campesinas, indígenas, afrodescendientes y migrantes, en los medios de comunicación públicos.  |   |   |
| <b>Nuevas tecnologías:</b>   |   |   |
| Existen programas estatales de desarrollo del gobierno electrónico o e-government que promueven la participación de los ciudadanos, y en particular de las mujeres, por medios electrónicos. | X |   |
| El Gobierno capacita o financia la capacitación de organizaciones de la sociedad civil en el uso de los programas de e-government.   |   | X |
| <b>Posibilidades objetivas y educación:</b>  |   |   |
| Los programas oficiales educativos incluyen contenidos mínimos que abordan la libertad de expresión.   |   | X |

En el Perú, la libertad de expresión está contemplada por la Constitución Política de 1993. En ella se consagran los derechos de opinión, de establecer medios de comunicación y del libre acceso a la información pública. Así, en su Artículo 2º sobre Derechos Fundamentales de las Personas, establece que:

*Toda persona tiene derecho:*

*3. A la libertad de conciencia y de religión, en forma individual o asociada. No hay persecuciones por razones de ideas o creencias. No hay delito de opinión. El ejercicio público de todas las confesiones es libre, siempre que no ofenda la moral ni altere el orden público.*

*4. A las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización ni censura ni impedimento algunos, bajo las responsabilidades de Ley.*

*Los delitos cometidos por medio del libro, la prensa y demás medios de comunicación social se tipifican en el Código Penal y se juzgan en el fuero común.*

*Es delito toda acción que suspende o clausura algún órgano de expresión o le impide circular libremente. Los derechos de informar y opinar comprenden los de fundar medios de comunicación.*

Sin embargo, por parte del gobierno no se aprecia de manera significativa el respaldo de una reglamentación relacionada con la libertad de prensa y de expresión, ya que no ha promovido avances a través de leyes que garanticen en mayor medida este derecho.

## RESULTADOS 2009-2011

### **1. Legislación sobre libertad de expresión**

#### **Acciones concretas que impliquen avances en materia de legislación sobre libertad de expresión**

Entre los años 2009 y 2011 se promulgaron dos importantes leyes relacionadas con la libertad de expresión. La primera, la Ley N° 29635 Ley de la Libertad Religiosa, promulgada el 20 de diciembre de 2010, durante el mandato del presidente Alan García Pérez, dispone que el Estado reconozca todas las confesiones religiosas en igualdad de condiciones y derechos. En el marco de su interpretación, gracias a ella ahora se respeta el derecho de los estudiantes a ser exonerados del curso de religión.

Un segundo avance fue la promulgación de la Ley N° 29785 Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Promulgada el 31 de agosto de 2011, a inicios del gobierno de Ollanta Humala, con miras a dar inicio a su política de inclusión social<sup>12</sup>, destaca que los pueblos indígenas deberán ser consultados antes que se dicten medidas legislativas o administrativas que dañen sus derechos colectivos. En estricto, cuando sus posesiones territoriales y su cosmovisión estén amenazados. Asimismo, esta ley busca reducir los conflictos sociales entre las empresas extractivas y las comunidades indígenas.

En relación a esta norma, el Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) ha expresado que ella “abre una nueva posibilidad de entendimiento y diálogo intercultural entre el Estado y los Pueblos Indígenas”.

Aparte de estas dos leyes, el gobierno no ha dado pasos significativos en esta materia. Por ejemplo, no habido una legislación sobre el acceso de los ciudadanos a expresarse en los medios de comunicación pública.

Tampoco se han promulgado leyes que regulen las restricciones en materia de libertad de expresión en los fueros civil, penal o militar.

En este punto se pueden mencionar las tensiones en torno a la jurisdiccionalidad del fuero militar. El problema en la jurisdicción militar reside en el intento de dar exclusividad a este fuero, respecto a cualquier falta o delito cometido por algún efectivo militar o policial. La crítica a estas posiciones es que esto es lesivo para la integridad y unicidad del sistema judicial peruano, pues hay situaciones – por ejemplo, el asesinato – que no pueden ser vistas por tribunales militares. Un ejemplo fue la posibilidad de juzgar a los comandos que participaron en la operación Chavín de Huántar<sup>13</sup>, según un posible informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

No obstante, hubo dos proyectos de ley relacionados a restricciones a la libertad de expresión, que habrían resultado perjudiciales para los medios de comunicación.

El primero fue promovido por el Poder Judicial, en julio de 2011. Fue un proyecto de ley concebido con la finalidad de penalizar la difusión que los medios hicieran de las interceptaciones telefónicas ilegales.

---

<sup>12</sup> Antes de la promulgación de esta ley, la CNDDHH hacía este diagnóstico: “Los decretos legislativos hídricos y forestales en la Amazonía peruana vulneraban los derechos de los pueblos indígenas en procesos de aprovechamiento, y negaban el derecho a la consulta previa, libre e informada, tal como lo señala el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” (...) “Además, estos decretos legislativos facilitaban la desaparición de la propiedad comunal de las tierras indígenas para promover la propiedad individual, como una forma de facilitar las inversiones extranjeras en la Amazonía peruana. Una consecuencia de ello es que los pueblos indígenas podrían desaparecer, porque existe un fuerte vínculo entre estos pueblos y sus tierras, su espacio y modo de vida”. Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Informe anual 2009-2010. Derechos Humanos: de los conflictos del presente a los desafíos del futuro, pág. 102

<sup>13</sup> El 22 de abril de 1997 se realizó la operación Chavín de Huántar, cuyo objetivo era liberar a 72 rehenes que permanecieron secuestrados durante 126 días en la residencia del embajador japonés, Morihisa Aoki, por catorce miembros del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). El grupo de rescate, conformado por 140 efectivos, estuvo comandado por el general EP José Williams. Aunque la versión oficial afirma que los terroristas cayeron abatidos durante el combate, hay razones para presumir que varios de ellos fueron ejecutados extrajudicialmente. Fuente: Asociación Pro Derechos Humanos <http://www.aprodeh.org.pe/casos2007/lima/casochavin.html>

El referido proyecto establecía que los medios de comunicación serían responsables del pago de la indemnización que se le impusiera judicialmente, conjuntamente con el operador o el comunicador social o con el director. Igualmente buscaba regular el derecho de rectificación de las personas afectadas por afirmaciones injuriosas o inexactas en los medios de comunicación social.

La medida resultaba aún más represiva al considerar como medios de comunicación a los blogs y páginas web. De ahí que este proyecto, si se hubiera convertido en ley habría constituido una suerte de censura anticipada y habría recortado la libre información. Por este motivo, fue denominada también como “Ley Mordaza” y “proyecto mordaza”.

Entre los opositores de esta pretendida ley que penalizaba la difusión de las comunicaciones interceptadas ilícitamente, destacó la actuación del Instituto de Prensa y Sociedad (IPYS). En carta dirigida al Presidente del Poder Judicial (julio de 2011), la consideró como atentatoria contra la libertad de expresión y advirtió que ella dejaba abierta la posibilidad de clausurar un medio de comunicación.

El segundo de los cuestionados recortes es el proyecto de Ley N° 3621/2009-CR (30 de octubre de 2009). Incorporaba el inciso “b” al Artículo 183° del Código Penal, estableciendo pena privativa de la libertad no menor de dos años ni mayor de seis para los directores, editores, gerentes o responsables de la difusión o publicación de imágenes, material audiovisual o textos de contenido “obsceno o pornográfico”.

De igual modo, fue desestimado en junio de 2010 y enviado para su modificación a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República. Incluso la Defensoría del Pueblo pidió al Congreso que se archivara el proyecto porque no ponía en claro qué significaban “publicaciones obscenas”.

Por otro lado, el Gobierno no promueve la derogación de delitos especiales que puedan cometerse a través de un medio de comunicación. Tampoco ha promovido avances orientados a consagrar el derecho de réplica, consagrado en la Constitución de 1993 (Artículo 2º, inc. 7), según el cual:

*Toda persona afectada por afirmaciones inexactas o agraviada en cualquier medio de comunicación social tiene derecho a que éste se rectifique en forma gratuita, inmediata y proporcional, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.*

Por otro lado, no hay reformas legislativas que despenalizan la protección punitiva del derecho a la vida privada y honra de las personas, sustituyéndolas por una tutela civil.

No hay legislación sobre el libre ejercicio del periodismo (cláusula de conciencia) y protección de fuentes de información (secreto profesional). Tanto la cláusula de conciencia como el secreto profesional están consagrados en la Constitución de 1993.

En cambio, sí existe legislación que regula el acceso de los partidos a los medios de comunicación de masas en campañas electorales, a través de la llamada “franja electoral”, que se sustenta en la Ley de Partidos Políticos Ley N° 28094.

Pero, no existe legislación y disposiciones que faciliten y promuevan la libertad de expresión de los segmentos vulnerables de la población en aquellas materias que las afectan particularmente, en especial de la población conformada por campesinos, indígenas, mujeres, afrodescendientes y migrantes

## **2. Censura, limitaciones y sanciones**

### **Acciones de censura, limitaciones y sanciones**

El gobierno sí presentó avances en fallos o decisiones judiciales destinados a proteger la libertad de expresión.

Este panorama se evidencia en los tres casos siguientes:

- i. Tras una larga espera de 26 años, el 26 de enero de 2009 el Consejo de Reparaciones (CR) entregó a los familiares de los periodistas muertos en Uchuracay (Ayacucho) el 26 de enero de 1983, los certificados de inscripción en el Registro Único de Víctimas de la Violencia (RUV) instituido por la Ley N° 28592 (de 2005), Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR). Mediante esta inscripción, se reconoció a los ocho hombres de prensa – considerados mártires del periodismo – y a treinta familiares directos – padres, hijos y cónyuges – como víctimas de la violencia política que vivió el Perú entre mayo de 1980 y noviembre de 2000. En consecuencia, los familiares tendrán el beneficio civil que les corresponde y que consiste en reparaciones económicas, así como programas de salud y educación.
- ii. De otro lado, el 7 de abril de 2009 se dio un gran avance en la lucha contra la impunidad en los casos de ataques a periodistas en el Perú, mediante el fallo de la Corte Suprema del Poder Judicial que sentenció a Alberto Fujimori a 25 años de prisión. Además de imputársele delitos contra los derechos humanos, se incluyó el secuestro del periodista Gustavo Gorriti en 1992.
- iii. El tercer avance se dio en noviembre de 2010 con la Resolución Administrativa N° 187-2010 del Consejo Ejecutivo. Mediante esta resolución, el Poder Judicial determinó ampliar la competencia de la Sala Penal Nacional y de los Juzgados Supra Provinciales para incluir delitos cometidos contra periodistas, tales como homicidio, asesinato, lesiones, secuestro y extorsión. Esta medida se dictó en el marco del caso Alberto Rivera Fernández, periodista asesinado<sup>14</sup>.

No obstante, el gobierno no considera la existencia de decisiones judiciales sobre protección de libertad de expresión de mujeres, en especial indígenas, campesinas, afro-descendientes y migrantes.

El gobierno no se pronuncia frente a situaciones de periodistas o comunicadores detenidos, procesados o juzgados por aspectos relativos a limitaciones de la libertad de expresión.

No promueve sanciones ni las divulga en casos de impedimentos a la libre difusión; confiscación de publicaciones; amenaza a periodistas; y censuras de programas, medios o publicaciones.

El gobierno no difunde información ni promueve sanciones en materia de periodistas o comunicadores asesinados o torturados, por motivos de su labor profesional.

---

<sup>14</sup> El 21 de abril, el periodista radial Alberto Rivera Fernández de 53 años, fue asesinado en la ciudad de Pucallpa, luego de que denunciara públicamente las presuntas vinculaciones de Luis Valdez (alcalde de la Provincia de Coronel Portillo) con el narcotráfico. En los días siguientes se levantó un proceso judicial contra Luis Valdez, además de Solio Ramírez (Gerente Municipal) acusados de autores intelectuales del crimen. Este proceso judicial, que todavía no encuentra responsables, se ha dilatado cerca de 7 años.



Según los informes de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) entre 2009-2011<sup>15</sup>, la libertad de prensa vivió bajo un clima de tensión, que se agudizó por las contiendas electorales. Las denuncias de amenaza, persecuciones, extorsiones y muerte, en su mayoría, provienen de las provincias (un promedio de 15 denuncias por semestre).

La organización que sí asume esta tarea es la Defensoría del Pueblo, órgano independiente que defiende los derechos fundamentales de las personas. Permanentemente se manifiesta a través de noticias de actualidad, pronunciamientos, comunicados e informes anuales o memorias<sup>16</sup>.

Además, las organizaciones de periodistas alternativos e independientes son las que despliegan más esfuerzos para defender éste derecho. Igual que la Defensoría, se pronuncian contra las censuras, las extorsiones o violaciones de los derechos de libertad de prensa que padece algún integrante de su gremio, mediante noticias, pronunciamientos o informes periódicos. Aparte, han sabido ganar terreno en Internet, pues desde allí tienen una inmensa capacidad de convocatoria y de seguidores<sup>17</sup>.

En el año 2011, se perpetraron tres asesinatos contra periodistas que habían denunciado posibles casos de corrupción en las esferas públicas de sus localidades. Los periodistas asesinados fueron Castillo Narváez, asesinado el 3 de mayo en Virú, (región La Libertad), Flores Silva, el 7 de setiembre en Casma (región Ancash), y Oquendo Reyes, el 14 de setiembre en Chíncha. Todos murieron a manos de sicarios, repitiéndose la constante de que en las provincias el derecho de informar libremente es aún débil.

Por otro lado, entre 2009 y 2011, el gobierno no reaccionó ante casos emblemáticos en materia de restricciones al derecho de manifestar en la vía pública y donde se ha determinado el uso de violencia excesiva, proponiendo sanciones al respecto.

Por el contrario, el Estado criminalizó las protestas sociales, persiguió policial y judicialmente a los líderes de los movimientos, presentó a la protesta social como enemiga del desarrollo, y deslegitimó su valor como instrumento de reivindicación de los derechos de la población. De acuerdo al registro de casos de la Asociación Pro Derechos Humanos, hasta el 2010 existían 832 personas procesadas por su participación en algún acto de protesta<sup>18</sup>.

El gobierno no manifiesta avances en materia de audiencias solicitadas a las autoridades políticas, administrativas y judiciales, ni las estadísticas sobre la concesión de las mismas.

Ante el Sistema Interamericano no exhibe una conducta proactiva, buscando o intentando buscar una solución extrajudicial ante la Corte Interamericana en casos de denuncias por violación a la libertad de expresión.

---

<sup>15</sup> Informe de la Reunión de Medio Año de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) del 13 al 16 de marzo 2009, Asunción, Paraguay; Informe de la 65 Asamblea General de la SIP, 6 al 10 de noviembre 2009, Buenos Aires, Argentina; Informe de la SIP en la Reunión de Medio Año del 19 al 22 de marzo de 2010, Oranjestad, Aruba; Informe de la SIP en la 66 Asamblea General, del 5 al 9 de Noviembre del 2010, Mérida, México; Informe de la SIP en la Reunión de Medio Año, del 6 al 9 de Abril de 2011, San Diego, EE. UU. Todos los informes se pueden revisar en la página web.

<sup>16</sup> Página web de la Defensoría del Pueblo.

<sup>17</sup> Destacan organizaciones como: Coordinadora Nacional de Radio (CNR), Asociación de Comunicadores Sociales, Instituto Prensa y Sociedad (IPYS), Consejo de la Prensa Peruana (CPP), Instituto de Defensa Legal (Ideele), Asociación Nacional de Periodistas, entre otros.

<sup>18</sup> Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Óp. Cit., pág. 37

No se pronuncia a favor de los casos en que se han producido censuras, término de transmisiones o limitaciones a la libertad a medios de comunicación o publicaciones, obras o espacios censurados.

Por el contrario, durante los años 2009 y 2010, las organizaciones sociales, instituciones de derechos humanos y radioemisoras, en especial las que cuestionaban de forma más visible las políticas estatales, continuaron siendo el blanco de diversas formas de hostigamiento administrativo.

En el caso de las radioemisoras, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) suspendió sus licencias de funcionamiento o incautó sus equipos de transmisión. Los casos más emblemáticos son: Radio La Voz, de Bagua<sup>19</sup>; Radio Horizonte, de Chachapoyas; la estación oficial de la Diócesis de Chachapoyas; y la radio y TV Oriente, de propiedad del Vicariato Apostólico de Yurimaguas.

### **3. Medios de comunicación**

#### **Acciones hacia los medios de comunicación**

Entre 2009 y 2011 el Estado alentó muy poco el debate en torno a la necesidad de contar con un mercado informativo pluralista. Al contrario, durante las contiendas electorales – municipal y presidencial – el pluralismo informativo se debilitó cuando los medios de comunicación, privados, masivos y de cobertura nacional, apoyaron a un candidato.

En el contexto de esta política, camuflada por los medios como su “línea editorial”, algunos periodistas fueron cesados en sus puestos y otros renunciaron antes de seguir con la línea editorial de determinado medio.

En este panorama político y como insuficiente contrapeso, el gobierno – a través del canal del Estado, TV Perú Canal 7 – dio tribuna a los candidatos para que manifestaran sus propuestas principales.

Por otra parte, el Estado tampoco promueve regulaciones contra los monopolios en la propiedad de los medios de comunicación. Las licencias para el uso del espacio radioeléctrico se siguen otorgando sin los debidos mecanismos que eviten la concentración de la propiedad de los medios de comunicación, a pesar de que se asume que el espectro es patrimonio de todos los ciudadanos. Es más, las renovaciones de las licencias proceden sin conocimiento público y muchas veces en forma automática.

---

<sup>19</sup> El 5 de junio de 2009, el Gobierno peruano ordenó a la Policía Nacional del Perú que controlara y disolviera una manifestación de indígenas y no indígenas en la región de Bagua, en el norte del Perú, que habían tomado una carretera y el oleoducto norperuano. Los manifestantes tomaron parte en una protesta masiva promovida por la organizaciones indígenas que demandaban la derogatoria de varios decretos legislativos, promulgados por el Gobierno peruano, a razón de una delegación de facultades del Congreso de la República, en el marco de la implementación del Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos, pues ellos consideraban que estas leyes atentaban contra las tierras de sus comunidades. El saldo de la decisión del 5 de junio fue la trágica muerte de 33 ciudadanos peruanos y 200 heridos”. Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Óp. Cit., págs. 101-102

Al cabo de unos días, luego de este conflicto llamado también “el *Baguazo*”, se cerró la Radio La Voz de Bagua. El ministerio de Transporte y Comunicaciones suspendió, de súbito, su licencia de funcionamiento con los pretextos de no estar al día en sus pagos y no contar con los equipos suficientes. Sin embargo, en el fondo se la acusaba como culpable de azuzar el levantamiento de los indígenas en sus programas radiales (días antes).

En consecuencia, los beneficiarios suelen ser grandes grupos que no sólo controlan canales de televisión sino también periódicos y radioemisoras. Tal es el caso del Grupo El Comercio, dueño de América TV, Canal N, diarios como El Comercio, Perú 21, Trome, Gestión y Depor (también forman parte de este grupo revistas especializadas y de opinión como Ruedas y tuercas, Fausto y Somos). Otro caso es el Grupo RPP, con 7 radios (RPP, Studio 92, Radio La Mega, Radio Felicidad, Radio Oxígeno, Radio Capital, Radio Corazón), más un canal de televisión (Canal 10 RPP TV).

Como es previsible, esta tendencia es peligrosa, pues se observa la concentración de los medios en dos grupos de poder con intereses que sobrepasan el ámbito de las comunicaciones. La concentración y el fácil control de varios medios de comunicación pueden desvirtuar la información en aras de determinados intereses privados. Y esto es lo que ocurrió durante la campaña presidencial de 2011<sup>20</sup>.

El Estado tampoco promueve ni incentiva económicamente la existencia y operación independiente de medios de comunicación alternativos o comunitarios.

No genera proyectos de ley que propicien la pluralidad en la propiedad de los medios de comunicación masiva. Aunque en enero del 2010 y gracias a las gestiones realizadas por el Consejo de la Prensa Peruana, el MTC, mediante Decreto Supremo N° 003-2010 modificó el Artículo 68° del Reglamento de la Ley de Radio y Televisión. El referido D.S. incluyó una disposición Complementaria Transitoria que dispuso continuar con la tramitación de renovación de licencias para evitar la clausura de 400 radioemisoras de provincias.

A nivel público, el Estado no refleja progresos en lo relativo a la distribución de la propiedad de los medios de comunicación.

#### **4. Nuevas tecnologías**

##### **Acciones para desarrollar nuevas tecnologías**

En principio, el gobierno posibilita el acceso electrónico para el ejercicio de la libertad de expresión sin restricción de ningún tipo. De acuerdo con esto y con las nuevas tecnologías, el gobierno establece páginas web de los servicios públicos, comprendiendo en esta medida a los tres poderes.

Igualmente, el gobierno implementa centros con conectividad gratuita para el uso de la población, con el objeto de lograr que la ciudadanía pueda acceder a los medios electrónicos. Sin embargo, son los sectores urbanos los que en su mayoría logran contar con este beneficio, ya que los centros de conectividad gratuita están ubicados en las instituciones educativas (colegios y universidades) y en algunas bibliotecas municipales.

---

<sup>20</sup> Por ejemplo, en canal N, canal de noticias por cable, hubo despidos políticos para favorecer la candidatura de Keiko Fujimori. El de más notoriedad fue el despido de Patricia Montero, productora general de dicho canal, y de José Jara, productor del noticiero "De 6 a 9" del mismo medio. Tras una entrevista, Patricia Montero declaró: "En las últimas tres o cuatro semanas los periodistas de ambos canales [se refiere a América TV y Canal N], sufrimos la presión de los dueños del grupo. No hay una directiva escrita, pero sí ha habido insinuaciones y presiones de llevar una línea editorial de apoyar a Keiko". Cabe mencionar, que los dos contendientes de segunda vuelta presidencial 2011 fueron Ollanta Humala y Keiko Fujimori. Se puede leer la nota completa en la dirección electrónica: <http://www.elmundo.es/america/2011/04/22/noticias/1303426156.html>.

Esto da lugar a que sea la iniciativa privada la que, por medio de las cabinas públicas de Internet<sup>21</sup>, posibilita el acceso a la información. Sin embargo, en los últimos años las cabinas del área urbana han llegado a un punto de saturación, debido a que las empresas de servicio telefónico han reducido sus tarifas, ofertan “paquetes” económicos, y en el mercado los equipos informáticos cuentan con precios accesibles.

El Gobierno promueve disposiciones legales dirigidas a la masificación de las herramientas electrónicas y la posibilidad de acceder a la información a través de ellas. En este sentido, ya ha dictado Decretos Supremos – entre el 2006 y 2008 – para reducir la brecha de la infraestructura en telecomunicaciones y simplificar los trámites administrativos, a favor de los concesionarios.

En el marco de esta política, el gobierno ha incorporado formatos y procedimientos para formular peticiones a las autoridades y para que la ciudadanía exprese libremente sus opiniones.

En materia de innovación tecnológica, con el Decreto Supremo 017-2010-MTC de 29 de marzo de 2010, se aprobó el Plan Maestro para la implementación en el Perú de la Televisión Digital Terrestre (TDT) o de señal abierta, que permite la multiprogramación o transmisión simultánea de varias señales por una misma frecuencia.

De esta manera, el gobierno fijó pautas para la televisión digital, estableciendo – entre otros aspectos – que la primera o principal señal que se emita por cada canal deberá ser abierta, de acción libre y gratuita. El Decreto Supremo en referencia dispuso que el canal del Estado fuera el primero en iniciar las transmisiones en señal digital y fijó el cuarto trimestre del 2024 como plazo para el fin de la televisión analógica en el Perú.

El 30 de marzo de 2010, en TV Perú se realizó el lanzamiento de la señal digital con el formato ISDB-T japonés brasileño, dándose inicio a la era digital en el servicio de radiodifusión y televisión en el Perú. Y para diciembre de 2010 ya existían 5 señales de televisión digital al aire.

Sin embargo, la actividad del gobierno por promover la capacitación de la ciudadanía en el manejo de las TIC no se manifiesta en forma efectiva cuando se trata de los segmentos de la población más vulnerable, mujeres campesinas, indígenas, afrodescendientes y migrantes. Esta labor es realizada únicamente través del sector Educación o por medio de programas sociales.

A manera de observación final, se podría señalar que el aumento del acceso a la información no garantiza que a las personas se les respete el derecho a la libertad de expresión.

---

<sup>21</sup> Para algunos entendidos las cabinas públicas de internet han cumplido un rol importante en la sociedad moderna, ya que han acortado la brecha digital entre la población y los medios electrónicos. En el Perú entre el 2009 -2011 ha habido una explosión del uso de Internet. Pero actualmente las cabinas – que antes eran masivas y quizá la mejor manera de acceder a la información – se han reducido notoriamente, aumentando el Internet domestico y móvil, con conexiones sino inalámbricas. Los usuarios más frecuentes de Internet son los niños, los jóvenes y adultos jóvenes. De otro lado, desde hace algunos años Internet se ha convertido en una tribuna para expresar la libre opinión, por medio de comentarios en artículos periodísticos, blogs o redes sociales. Es el caso de algunos diarios de prensa escrita que suben una edición en versión digital, con la opción de que sus lectores virtuales opinen. Ello está generando cambios: que los lectores de la versión impresa se reduzcan considerablemente, pero también que la relación con el diario o línea editorial ya no sea vertical o unidireccional sino, por el contrario, horizontal. Puede verse: Bossio, Jorge. El Fenómeno. Estudios sobre las cabinas de internet en el Perú. En línea: <http://yachay.com.pe/especiales/cabinas/2.htm>. También: Manrique, Nelson. Internet y la política. En línea: <http://www.larepublica.pe/13-09-2011/internet-y-la-politica>.

## 5. Posibilidades objetivas de los ciudadanos de expresarse libremente

### Acciones para que los ciudadanos se expresen libremente

En sus planes y programas educativos, el gobierno incluye objetivos y contenidos que apuntan a desarrollar habilidades básicas para ejercer la libertad de expresión, específicamente a través de las TIC.

El gobierno lleva estadísticas periódicas sobre la cantidad de instrumentos de comunicación per cápita: teléfonos fijos, celulares, televisores, computadores y acceso a Internet en los hogares.

El informe de logros del MTC para diciembre del 2010 destaca que:

- a) Las líneas móviles en servicio aumentaron de 24.6 (2006) a 98.3 líneas por cada 100 habitantes en el 2010.
- b) Las líneas fijas aumentaron de 8.5 (2006) a 9.96 líneas por cada 100 habitantes en el 2010.
- c) Las conexiones de Banda Ancha de Internet pasaron de 404,400 a 1'199,266 en diciembre de 2010.
- d) De acuerdo a los datos de la Encuesta Nacional de Hogares, a fines del 2010 el 30.3% del total de hogares tenía un teléfono fijo, el 73.0% disponía de un celular, y el 12.9% tenía instalado Internet en su hogar.

El gobierno no promueve el incremento de la cobertura de los medios de comunicación masivos. En cambio, sí promueve el incremento de este aspecto en los medios de telecomunicaciones, aunque no por grupos de género.

Así, con el objeto de ampliar la cobertura nacional en telecomunicaciones, a través de los Proyectos FITEL<sup>22</sup> el gobierno adjudicó Bandas de Espectro a empresas como América Móvil S.A.C.; Nextel del Perú S.A.C.; Telefónica Móviles S.A.; BW DC Metsanco; y, Vittel Group. De igual manera, incentivó la cobertura de los servicios públicos de telecomunicaciones en zonas rurales, por medio de la telefonía fija y móvil, y el acceso a Internet.

En relación a esta cobertura, el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) señala que al primer trimestre de 2011 había 16 millones 897 461 teléfonos móviles en servicio, lo cual representó un incremento de 1 millón 480 000 líneas en relación al 2010.

Por otro lado, el Instituto de Estadística e Informática (INEI) indica que este aumento ha significado una gran ayuda para muchas poblaciones que no contaban con un medio para comunicarse.

En relación a los idiomas distintos al idioma oficial usado por los medios de comunicación, el gobierno no promueve el incremento de la cantidad de habitantes según los idiomas hablados y escritos por la población.

Tampoco promueve el incremento de la cantidad de habitantes por idiomas efectivamente hablados y escritos por la población con relación a los medios de comunicación en idiomas distintos al oficial hablados por la población.

---

<sup>22</sup> Para mayores detalles de las adjudicaciones que el Estado hizo con estas empresas privadas, se puede revisar el Informe *Principales Logros del Sector Transporte y Comunicaciones. Agosto 2006-Julio 2011*.

<http://www.mtc.gob.pe/portal/1%20Logros%20agosto%202006%20-20julio%202011%20v27mayo2011.pdf>

En cuanto a la libertad de expresión y la difusión de voces de los grupos vulnerables – especialmente mujeres campesinas, indígenas, afrodescendientes y migrantes –, el gobierno no implementa ni garantiza espacios concretos para el ejercicio de este derecho.

## PROPUESTAS

- Es fundamental promover el pluralismo informativo, eliminando los oligopolios que caracterizan actualmente a la oferta informativa nacional. En ese sentido se debe modificar la legislación de concesiones para asegurar una adecuada distribución en la utilización del espacio radioeléctrico. En la misma línea, asegurar que los medios de comunicación, especialmente la televisión y la radio, estén libres de injerencia y presiones políticas.
- Fortalecer los mecanismos de control ético en los medios de comunicación, ejercidos por los propios periodistas.
- Exigir más protección para los comunicadores en riesgo, aquellos que investigan ámbitos opacos, como por ejemplo las industrias extractivas o asuntos políticos.
- Se debe promover y dar incentivos económicos para medios de comunicación alternativos o comunitarios. Igualmente, incentivar la existencia de medios de comunicación que transmitan en idiomas distintos al castellano, para asegurar la representación de todos los grupos sociales del país.

## C. DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS LOCALES

### MANDATO

#### **Fortalecimiento de los gobiernos locales**

*Reconociendo que la participación ciudadana y la representación política adecuada son las bases de la democracia, y que los gobiernos locales son los que tienen mayor presencia en la vida cotidiana de la ciudadanía:*

*Promoverán mecanismos para facilitar la participación ciudadana en la vida política, especialmente en los gobiernos locales o municipales;*

*Impulsarán el desarrollo, la autonomía y fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, a fin de promover condiciones favorables para el desarrollo económico y social sostenible de sus comunidades;*

*Fortalecerán la capacidad institucional de los gobiernos locales para permitir la plena y equitativa participación ciudadana en las políticas públicas sin discriminación alguna y para facilitar el acceso a los servicios esenciales para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y fortalecerán la descentralización y el desarrollo integral de estos servicios, en parte, mediante un financiamiento adecuado y oportuno y de iniciativas que permitan a los gobiernos locales generar y administrar sus propios recursos;*

*Promoverán el intercambio de información, prácticas óptimas y técnicas administrativas entre funcionarios de gobiernos locales y asociaciones de municipios, asociaciones comunitarias y la ciudadanía, en parte, facilitando el acceso de los municipios a las tecnologías de información y comunicación, al igual que fomentando la cooperación y coordinación entre las organizaciones nacionales, subregionales y regionales de alcaldes y gobiernos locales;*

*Impulsarán la cooperación internacional para la capacitación de los dirigentes y mandos medios de los gobiernos locales;*

*Respaldarán el Programa de Cooperación en Descentralización y Gobierno Local de la OEA, incluyendo, con el apoyo del BID, la elaboración de programas y la incorporación efectiva de los ciudadanos a los procesos de toma de decisiones.*

### LÍNEA BASE

| INDICADORES DE LÍNEA BASE  | SI | NO |
|--|----|----|
| Fortalecimiento de la democracia regional-local:   |    |    |
| La Constitución establece y delimita las competencias de las distintas jurisdicciones subnacionales (gobiernos regionales, comunas y locales).                                     | X  |    |
| Existe ley que regula elección directa de las y los representantes del nivel regional y local.   | X  |    |
| La Ley que regula la elección directa de las y los representantes a nivel regional y local, limita el número de veces de reelección para un cargo de elección popular subnacional. |    | X  |
| Existe ley que señala expresamente que los procedimientos para   | X  |    |

|  |   |   |
|--|---|---|
| la supervisión de las autoridades locales deben ser establecidos solamente por la Constitución o la ley.   |   |   |
| Existe ley marco de la participación ciudadana a nivel regional, municipal y local.  | X |   |
| Existe una ley que facilita la creación de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a promover la diversidad cultural y el respeto a las minorías reconociendo las especificidades regionales y locales.                |   | X |
| <b>Modernización y mejoramiento de la gestión pública regional-local:</b>  |   |   |
| Existe una iniciativa de ley que regula procedimientos para promover la transparencia de los actos de las administraciones regionales, municipales y locales (subnacionales), entre ellos compras públicas y contrataciones. | X |   |
| Existe una ley que regula procedimientos para promover la transparencia de los actos de las administraciones regionales, municipales y locales (subnacionales), entre ellos compras públicas y contrataciones.               | X |   |
| <b>Financiamiento de la administración regional-local:</b>   |   |   |
| Existe una ley que regula las transferencias del presupuesto nacional a los gobiernos subnacionales (regionales, comunales, locales).  | X |   |
| Las transferencias financieras del nivel nacional que son decididas regional o localmente, aseguran la equidad de género en la toma de decisiones.   |   | X |

## 1. Fortalecimiento de la democracia regional-local

La Constitución Política del Perú establece y delimita las competencias de las distintas jurisdicciones sub-nacionales (gobiernos regionales, provinciales y locales):

**Artículo 191°.-** *Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones. (...)*

**Artículo 192°.-** *Los gobiernos regionales promueven el desarrollo y la economía regional, fomentan las inversiones, actividades y servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y locales de desarrollo. (...)*

**Artículo 194°.-** *Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley. (...)*

**Artículo 195°.-** *Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo. (...)*

Existe una ley que regula la elección directa de las y los representantes del nivel regional y local, la Ley N° 27683 de Elecciones Regionales (marzo de 2002), modificada por Ley N° 29470 (diciembre de 2009).



La Ley que regula la elección directa de las y los representantes a nivel regional y local, no limita el número de veces de reelección para un cargo de elección popular sub-nacional. Los artículos 191º y 194º de la Constitución establecen que los presidentes regionales, así como los alcaldes y regidores, pueden ser reelegidos. Por otro lado, la Ley de Elecciones Regionales establece, en su artículo 14º, que los Presidentes y Vicepresidentes regionales, así como los alcaldes o funcionarios regionales o municipales que deseen postular a un cargo deberán solicitar licencia sin goce de haber ciento veinte (120) días antes de la fecha de las elecciones.

No existe una ley que señale expresamente que los procedimientos para la supervisión de las autoridades locales deben ser establecidos solamente por la Constitución o la ley. Sin embargo, existe una serie de leyes que establecen los procedimientos de supervisión, tales como la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (1994), o la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información (2002). La Constitución, en su artículo 2º, inciso 17, establece que toda persona tiene derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.

Existe una ley marco de la participación ciudadana a nivel regional, municipal y local, la Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos (1994). Esta establece como derechos de participación de los ciudadanos los siguientes: la presentación de iniciativas, ya sean legislativas o de reforma constitucional, la solicitud de revocatoria y remoción de autoridades, la demanda de rendición de cuentas, así como los referéndums y consultas populares.

En la propia Constitución se establece el desarrollo de procesos participativos para la formulación de presupuestos de los gobiernos regionales y locales, la creación de espacios de consulta con participación de representantes de la sociedad civil denominados consejos de coordinación regionales y locales y la obligatoriedad de rendir cuentas, al menos una vez al año.

**Artículo 31º.** - *Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.*

*Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.*

**Artículo 197º.**- *Las municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local. Asimismo brindan servicios de seguridad ciudadana, con la cooperación de la Policía Nacional del Perú, conforme a ley.*

**Artículo 199º.**- *Los gobiernos regionales y locales son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República, la que organiza un sistema de control descentralizado y permanente. Los mencionados gobiernos formulan sus presupuestos con la participación de la población y rinden cuenta de su ejecución, anualmente, bajo responsabilidad, conforme a ley.*

Por otro lado, la Ley N° 27783 Ley de Bases de la Descentralización (2002), establece en su artículo 17 sobre Participación Ciudadana que:

*17.1. Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, y en la gestión pública. Para este efecto deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas.*

*17.2. Sin perjuicio de los derechos políticos que asisten a todos los ciudadanos de conformidad con la Constitución y la ley de la materia, la participación de los ciudadanos se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia existentes, y los que los gobiernos regionales y locales establezcan de acuerdo a ley.*

No existe una ley que facilita la creación de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a promover la diversidad cultural y el respeto a las minorías reconociendo las especificidades regionales y locales.

## **2. Modernización y mejoramiento de la gestión pública regional-local**

Existe legislación que regula los procedimientos para promover la transparencia de los actos de las administraciones regionales, municipales y locales (sub-nacionales), entre ellos compras públicas y contrataciones, como el Decreto Supremo 063-2010-PCM, que aprueba la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública, incluyendo los gobiernos descentralizados.

## **3. Financiamiento de la administración regional-local**

Existe una ley que regula las transferencias del presupuesto nacional a los gobiernos sub-nacionales (regionales, comunales, locales).

La Constitución Política del Perú establece que:

**Artículo 74°.**- *Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.*

*Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.*

*Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación. No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo.*

**Artículo 77°.**- *La administración económica y financiera del Estado se rige por el presupuesto que anualmente aprueba el Congreso. La estructura del presupuesto del sector público contiene dos secciones: gobierno central e instancias descentralizadas.*

*El presupuesto asigna equitativamente los recursos públicos, su programación y ejecución responden a los criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización. Corresponden a las respectivas circunscripciones, conforme a ley, recibir una participación adecuada del total de los ingresos y rentas obtenidos por el Estado en la explotación de los recursos naturales en cada zona en calidad de canon*

Por otro lado, existe desde el año 2004 el Decreto Legislativo N° 955 de Descentralización Fiscal, sin embargo a la fecha este no ha sido aplicado.

Las transferencias financieras del nivel nacional que son decididas regional o localmente no aseguran la equidad de género en la toma de decisiones.

## RESULTADOS 2009-2011

### **1. Fortalecimiento de la democracia regional-local**

#### **Apoyo y promoción de la democracia regional-local**

El gobierno ha establecido una iniciativa institucional (Ministerio, u otra instancia) para la descentralización. Por Decreto Supremo se crea, el año 2007, la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), órgano de línea encargado de dirigir y conducir el proceso de descentralización, coordinar y articular la Política General de Gobierno con los Gobiernos Regionales y Locales, brindar asistencia técnica y conducir la inversión descentralizada.

Esta Secretaría reemplazó al Consejo Nacional de Descentralización (CND), creado por el Artículo N° 23 de la Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización, como organismo independiente y descentralizado adscrito a la PCM, que tuvo por función conducir, ejecutar, monitorear y evaluar las transferencias de competencias y funciones del Gobierno Central a los Gobiernos Regionales y Locales. Conforme a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 007-2007-PCM se aprobó la fusión por absorción del CND a la PCM, transfiriéndose su acervo documentario al Archivo Central de PCM en el segundo semestre del año 2007.

Sin embargo, se trataría de un retroceso en el proceso de descentralización. Tal como lo señala la Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE): “Luego de la absorción del Consejo Nacional de Descentralización (CND), para dar paso a la Secretaría de Descentralización en la Presidencia del Consejo de Ministros como ente conductor de dicho proceso, quedó un vacío que no fue cubierto, el cual permitía el diálogo entre los representantes de los diferentes niveles de gobierno”<sup>23</sup>.

El Gobierno no promueve la democracia y autonomía en la toma de decisiones de los gobiernos sub-nacionales. A pesar de los avances en el proceso de transferencia de competencias y funciones, se advierte en el período 2009-2011 una re-centralización de las decisiones de gasto.

El gobierno apoya los procesos de elección de autoridades en los gobiernos sub-nacionales. Existe la Ley N° 27683 de Elecciones Regionales (2002), la misma que regula la organización y ejecución de las elecciones regionales, en armonía con la Constitución Política del Perú y la Ley Orgánica de Elecciones. El Presidente de la

---

<sup>23</sup> Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE). Boletín 35, año VII, Edición Especial.

República, según lo establecido en la Ley, convoca a elecciones regionales y debe ofrecer las garantías para el correcto desarrollo del proceso.

Como un avance se publicó en diciembre de 2009 la Ley N° 29470 que establece la segunda vuelta electoral en las elecciones regionales, en caso que ningún candidato supere el 30% de los votos válidos. Esta norma busca dar una mayor legitimidad a las autoridades regionales.

El gobierno fortalece la participación ciudadana en la política local, especialmente en el presupuesto participativo y en el seguimiento y control de los actos de los gobiernos sub-nacionales, y en menor medida en el sistema de planificación o definición de políticas. Sin embargo estos son no vinculantes, y el gobierno nacional no da incentivos para su aplicación.

El gobierno fortalece la concertación social para el desarrollo regional-local, a través de los Planes de Desarrollo Concertado, establecidos en la Ley de Bases de la Descentralización (2002), así como la Ley de Gobiernos Regionales y Nueva Ley Orgánica de Municipalidades (2003). En el período 2009-2011 no se han promulgado nuevas leyes sobre la materia. Por otro lado, estas normas no tienen mecanismos que garanticen su cumplimiento o sancionen su incumplimiento.

El gobierno apoya las asociaciones nacionales y regionales de los gobiernos sub-nacionales. Para los gobiernos locales existe la Ley de la Mancomunidad Municipal (Ley N° 29029 del año 2002), y en enero de 2008 se aprobó, mediante Resolución Ministerial N° 016-2008-PCM, el reglamento del Registro de Mancomunidades Municipales. Para el caso de los gobiernos regionales, en julio de 2011 se aprobó la Ley de Mancomunidades Regionales, Ley N° 29768.

Por otro lado, se intentó dar vida al Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) en donde participan las asociaciones de municipalidades y la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR). El CCI fue creado con la finalidad de impulsar y fortalecer el proceso de descentralización en el país. Es un importante organismo del Estado Peruano, del más alto nivel, compuesto por los tres niveles de Gobierno: Gobierno Nacional con todos los Ministros de Estado, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales debidamente representados por 12 alcaldes provinciales y 12 alcaldes distritales. En mayo de 2011 se instaló el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI) de la PCM para el período 2011-2013 aunque con muy poco énfasis.

El gobierno no ha incrementado la autonomía financiera a nivel regional y local. El único avance que hubo se produjo el 2010 en el marco de una disposición transitoria y final de la Ley de Presupuesto Público, que establecía una comisión entre Gobiernos Regionales y el MEF para redefinir criterios de la descentralización fiscal. Los Gobiernos Regionales hicieron una propuesta pero el Gobierno Nacional no tomó ninguna decisión al respecto.

El gobierno sí ha incrementado la transferencia de competencias y responsabilidades a los niveles regionales y locales, pero no la transferencia de los recursos ni el desarrollo de capacidades técnicas necesarias para implementarlas.

### **Fortalecimiento de la democracia regional con inclusión de la identidad cultural regional**

El gobierno no tiene programas, entre ellos de empleo, para reconocer la identidad cultural regional-local, que son financiados y gestionados tanto a nivel nacional como regional-local.

En esta línea se puede mencionar, sin embargo, la Ley de Consulta Previa, que establece el diálogo y la consulta con las comunidades nativas antes de que se dicten medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos.

Por otro lado, existen ordenanzas regionales contra la discriminación. Durante los años 2008 y 2009, más de cuarenta Municipalidades Provinciales y Distritales peruanas y tres Gobiernos Regionales tomaron la decisión de emitir Ordenanzas contra la discriminación<sup>24</sup>. Actualmente al menos 5 Gobiernos Regionales cuentan con estas ordenanzas: Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Junín, Loreto. Sin embargo, en cuanto a medidas contra la discriminación, se observa poco avance en los Gobiernos Regionales y Locales respecto al cumplimiento del Plan de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres.

## **2. Modernización de la gestión pública regional-local**

### **Iniciativas, financiamiento y descentralización en la modernización de la gestión pública regional-local**

El gobierno desarrolla la conectividad y el acceso a las tecnologías de información y comunicación a nivel regional-local, básicamente a través de los portales de transparencia de los organismos del Estado. Sin embargo, los portales de transparencia nacionales, a excepción del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), son incompletos y no están actualizados. En esta línea, recientemente el portal del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES) ha ganado un premio a la transparencia.

El gobierno promueve la profesionalización de los funcionarios de los gobiernos sub-nacionales. Con el objetivo de acompañar y dar sostenibilidad al proceso de descentralización se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno para los Gobiernos Regionales y Locales, por Decreto Supremo N° 004-2010-PCM. Este tiene como objetivo central “mejorar la gestión pública con un enfoque de resultados, eficiencia, eficacia y transparencia en el marco del proceso de descentralización y modernización del Estado”.

Sin embargo, este Plan de Desarrollo de Capacidades existe sólo formalmente, ya que no es conocido ni aplicado. Lo que se ha hecho es ofrecer a los GR gerentes nacionales organizados a través del programa SERVIR.

El gobierno ha transformado cualitativamente la administración pública tanto a nivel nacional como regional y local, simplificándola, incluyendo la transparencia de sus decisiones y acciones y de la rendición de cuentas. En ese sentido, se observa un desarrollo de los portales de transparencia de los organismos del Estado, aunque en el período 2009-2011 no se ha avanzado. Por otro lado, la transparencia y rendición de cuentas, aunque con problemas, es mayor en el nivel regional que en los otros niveles.

El gobierno no ha aumentado el porcentaje de inversión de decisión regional y municipal. Más bien, se percibe una recentralización de la decisión de gasto, que se

---

<sup>24</sup> Cuaderno de Trabajo N° 13, Departamento de Derecho, PUCP.

acentúa entre 2009 y 2011 y se agrava con el Decreto Supremo 012 de 2011, que paraliza el gasto de inversión.

El gobierno tampoco ha descentralizado los ingresos del nivel central al nivel sub-nacional. Se recauda centralizadamente para luego transferir a los niveles sub-nacionales.

### **Inclusión de la identidad cultural regional en la modernización de la gestión pública**

El gobierno ha incluido la identidad cultural regional y reconocido su diversidad, así como permitido el más amplio acceso a servicios públicos, a través de la cuota de población nativa o campesina que debe participar en las listas para consejeros regionales y municipales, establecida por ley. Se mantiene la cuota, pero su impacto es muy limitado.

Por otro lado, algunos GR (por ejemplo el de Junín y el de San Martín) crearon Consejos de Pueblos Indígenas, los cuales funcionan y fueron claves para tratar de resolver el conflicto de Bagua.

## **3. Financiamiento de la administración regional-local**

### **Fortalecimiento de la administración financiera**

Se ha aplicado un programa público dirigido a la homologación de la presentación de la información de las finanzas públicas y el establecimiento de mejores prácticas presupuestarias. La Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información, detalla qué información debe ser publicada y de qué manera, estableciendo el procedimiento de solicitud de información y de publicación de la misma en portales de las dependencias públicas. No se observan avances en el período evaluado.

Se ha desarrollado un sistema de medición de la eficiencia del gasto y la inversión pública de los gobiernos regionales y municipales. El Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del MEF se ha convertido en un instrumento central en la administración del Estado y es un referente para cualquier consulta sobre los gastos del Estado. El SIAF registra todos los gastos del sector público, ya sea a nivel nacional, regional y municipal; es importante resaltar el procedimiento de consulta amigable desarrollado por el MEF para acercar la información a la población. Sin embargo, no existe un sistema que permita evaluar la calidad del gasto público.

Por otro lado, las evaluaciones del presupuesto por resultados que realiza la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza (no el Estado), buscan orientarse en esa dirección.

### **Fortalecimiento fiscal**

El gobierno no ha promulgado una ley que sanciona la evasión de impuestos locales.

No crea mecanismos adecuados para el control y la colaboración entre las autoridades fiscales estatales y municipales.

Tampoco aplica un programa que apoya el mejoramiento de la capacidad de autofinanciamiento y recaudación de los municipios.

La Ley N° 27783 Ley de Bases de la Descentralización (2002), establece en su artículo 38 - Tributos regionales:

*38.1. El Poder Ejecutivo en el marco de la reforma tributaria y la política de descentralización fiscal, propone al Congreso para su aprobación, los tributos regionales cuya recaudación y administración será de cuenta directa de los gobiernos regionales.*

*38.2. Los gobiernos regionales podrán suscribir convenios con las administraciones tributarias como la SUNAT y ADUANAS, orientados a mejorar la fiscalización y la recaudación de los tributos.*

Para el período en evaluación no se observan avances en la materia.

El gobierno cuenta con algunos estudios que analizan los indicadores de participación de los gobiernos sub-nacionales en la generación y asignación de los ingresos provenientes de los impuestos, deuda pública y autofinanciamiento de cada nivel gubernamental. Estos estudios vienen de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), así como del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). También se puede mencionar los estudios que realiza el MEF, sin embargo estos no se han convertido en instrumentos de generación de información más amplios.

## PROPUESTAS

- Fortalecer el órgano conductor de la descentralización, dándole carácter intergubernamental, que cuente con suficiente independencia y autonomía técnica.
- Institucionalizar la articulación y la coordinación intergubernamental de la descentralización. En la misma línea, fortalecer las Juntas de Coordinación Interregional (JCI) y otras formas de asociatividad.
- Concluir con la delimitación de competencias compartidas y la reorganización del Poder Ejecutivo.
- Articular los procesos de planificación en los tres niveles de gobierno, reformando y fortaleciendo el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, incorporando a los Gobiernos Regionales y Locales.
- Aprobar e implementar una nueva política de descentralización fiscal, mejorando la asignación de recursos a los Gobiernos Regionales y Locales.
- Se debe desarrollar la carrera pública a través de SERVIR, pero también aprobar mayores recursos para gasto corriente (pago a funcionarios) que vaya a la par del crecimiento en los gastos de inversión.

## D. FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

### MANDATO

#### **Fortalecimiento de la participación en los procesos hemisféricos y nacionales**

*Buscarán establecer instrumentos de financiamiento público y privado, destinados a fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, para hacer más visible el trabajo y el aporte de las mismas y promover la responsabilidad social;*

*Elaborarán estrategias, a nivel nacional, y a través de la OEA, otras organizaciones multilaterales y bancos de desarrollo multilaterales, con el fin de aumentar la capacidad de la sociedad civil para incrementar su participación en el sistema interamericano y en el desarrollo político, económico y social de sus comunidades y países, fomentando la representatividad y facilitando la participación de todos los sectores de la sociedad; e incrementarán la capacidad institucional de los gobiernos para recibir, integrar e incorporar los aportes y las causas de la sociedad civil, especialmente a través de la utilización de tecnologías de información y comunicación;*

*Promoverán la participación de todos los grupos minoritarios en la conformación de una sociedad civil más fuerte;*

*Desarrollarán programas educativos, en cooperación con las correspondientes organizaciones de la sociedad civil, expertos académicos y otros, cuando sea apropiado, para impartir educación en materia de democracia y derechos humanos y promoverán la introducción de libros y materiales educativos que reflejen la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas, como parte del programa escolar de enseñanza primaria y secundaria.*

### LÍNEA BASE

| INDICADORES DE LÍNEA BASE  | SI | NO |
|--|----|----|
| Cambios legales respecto a la participación de la sociedad civil:  |    |    |
| Existe Ley Marco que define base legal e institucional para la participación, el reconocimiento y promoción de las OSC.  | X  |    |
| Relación Gobierno nacional – Organizaciones de la Sociedad Civil en la práctica:   |    |    |
| Existe política pública nacional, transversal e integral de participación ciudadana con mecanismos sectoriales institucionalizados y difundidos.   |    | X  |
| Existe política para el acceso a la información pública definida por el Ejecutivo Nacional con la utilización de Tics en el campo de la participación y la sociedad civil.                                     | X  |    |
| Existen pautas establecidas y difundidas por los organismos públicos dependientes del gobierno central para asegurar la atención de iniciativas, recepción y procesamiento de propuestas por parte de las OSC. | X  |    |
| Participación en el Sistema Interamericano:  |    |    |
| Existe política pública gubernamental para promover la participación de las OSC en el Sistema Interamericano.  |    | X  |



|   |   |  |
|---|---|--|
| Gobierno incorpora propuestas presentadas por las OSC en documentos oficiales del Gobierno a la OEA correspondientes a los procesos de Cumbres. | X |  |
|---|---|--|

El gobierno peruano impulsó la participación ciudadana desde el inicio de la presente década con el proceso de construcción democrática, reconociendo la necesidad de establecer una alianza entre Estado y sociedad civil, y el derecho de la sociedad civil a participar en los asuntos públicos de su interés. Sin embargo, la ratificación en el año 2008 de la Ley N° 29289, ley que modifica la Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo, abrió una etapa de producción normativa en el Ejecutivo (reglamentos y nuevos instructivos) que terminó restringiendo y/o debilitando la iniciativa de la sociedad civil, específicamente en los principales espacios de participación como son el Presupuesto Participativo y los Consejos de Coordinación Regional y Local (CCL, CCR).

## RESULTADOS 2009-2011

### **1. Cambios legales que debilitan o fortalecen la participación de la sociedad civil**

#### **Remoción de barreras legales e incorporación de medidas que promuevan la participación de la sociedad civil**

El gobierno presenta nuevas leyes específicas o reformas que regulan el papel de la sociedad civil, en concordancia con lo pautado en la Ley Marco, específicamente en el ámbito regional y local:

- i. En el 2009 el Reglamento de la Ley Modificatoria del Presupuesto Participativo 28056, DS 097-09-EF, establece que los proyectos que entren a la etapa de priorización debían tener por lo menos código, sino viabilidad SNIP<sup>25</sup>.
- ii. El mismo año, el Instructivo del Presupuesto Participativo de 2009 restringe el papel de la sociedad civil al establecimiento de prioridades, con lo que se le quita la iniciativa de proponer proyectos<sup>26</sup>.
- iii. El Instructivo del Presupuesto Participativo de 2010 establece el presupuesto por resultados que el gobierno central priorice<sup>27</sup>. Este último instructivo señala lo siguiente:  
“En el caso (de) que las propuestas de inversión no sean pertinentes y por tanto no existan en la cartera de proyectos alternativas de solución (a los resultados priorizados), el Equipo Técnico propone alternativas y coordina con las Unidades Formuladoras y la Oficina Proyecto de Inversión, para el estudio de pre inversión correspondiente, en el caso que el SNIP sea de alcance a la

<sup>25</sup> “Consistió en hacer depender de los técnicos de las municipalidades, la etapa de compromiso (...). En otras palabras, si los agentes participantes no lograban que sus proyectos fueran elaborados por los técnicos hasta el nivel de perfil viable, no podrían pasar a la etapa de compromisos.” Remy, María Isabel. Cuadernos Descentralistas N° 28 – Participación ciudadana y gobiernos descentralizados.

<sup>26</sup> “Se estableció que era el presidente regional o el alcalde quien, de entre la cartera de proyectos con viabilidad SNIP, seleccionaba aquellos que en su opinión se adecuaban a las prioridades establecidas por los agentes participantes”. Ibid.

<sup>27</sup> Este “quita a los agentes participantes la capacidad de establecer prioridades, al señalar que estas deben ser las que establece el gobierno central (...): los agentes participantes se pronuncian sobre cuáles, de entre la lista nacional de resultados, seleccionan. Al final escogen, de entre los proyectos viables que el alcalde o presidente regional les propone y que, en su opinión, expresan las prioridades seleccionadas, aquellos que creen que son más importantes.” Ibid.

entidad. En el caso (de) que la formulación de proyectos no pueda ajustarse a los plazos del proceso, el Equipo Técnico debe recomendar su posterior formulación por los funcionarios competentes para su discusión en futuros procesos del Presupuesto Participativo”.

Según María Isabel Remy<sup>28</sup>, este proceso en tres tiempos se traduce en un desmontaje del presupuesto participativo. “El presidente García no ha mostrado, en los cuatro años y medio de gobierno, el menor interés por la participación: ni los mecanismos de concertación nacional o sectorial, ni los de democracia directa, ni los que rigen los presupuestos y consejos de coordinación de los gobiernos descentralizados. Sin embargo, estos últimos han sufrido últimamente una arremetida que prácticamente los condena, particularmente al presupuesto participativo, a la inutilidad. (...) No hubo ninguna expresión de protesta que hiciera retroceder esta suerte de plan de desmontaje. Curiosamente, no lo hizo el Congreso, que en la modificatoria de la Ley Marco del Presupuesto Participativo, estableció en su artículo 5º lo siguiente: «En ningún caso, las directivas, lineamientos o instructivos pueden restringir la participación de la sociedad civil en la priorización y programación del gasto del presupuesto participativo».”

Durante el periodo, se formularon también diversos reglamentos como el Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto participativo 28056, DS 142-09-EF, en el año 2009 sobre el financiamiento del PP, y en 2010 el Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo 28056, DS 131-10-EF, el cual establece cómo se determina el monto del Presupuesto Participativo (PP) cada año. Se dio asimismo una Resolución Directoral 07-2010-EF-76.01 en el año 2010.

Cabe recalcar que, por primera vez, se dio a nivel regional un tipo de consulta ciudadana antes de aprobar una ordenanza. Durante el año 2010, el Gobierno Regional de Piura puso en consulta una ordenanza sobre el CCL.

El gobierno no establece mecanismos legales (decretos y/o resoluciones) para fomentar la participación de la sociedad civil con equidad, asegurando la no discriminación por razones de género, raza, orientación sexual o política.

En el último informe de la Defensoría del Pueblo se señala que los avances en el cumplimiento del Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y varones (PIO) han sido sobre todo normativos, en el ámbito de los Gobiernos Regionales (GR). Son pocas las instancias que han incorporado en sus presupuestos la ejecución de acciones concretas orientadas por objetivos de Igualdad de Oportunidades y menos aún las que destinan recursos humanos para esto. En relación a las dificultades identificadas para el diseño de proyectos, programas o actividades vinculadas a la Igualdad de Oportunidades en los GR, el reporte de la Defensoría registra como la causa más recurrente la falta de capacidades técnicas para el diseño de proyectos de inversión pública con enfoque de género.

---

<sup>28</sup> Remy, María Isabel. Cuadernos Descentralistas N° 28 – Participación ciudadana y gobiernos descentralizados.

**CUADRO Nº 1: Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en Gobiernos Regionales – Balance**

| POSITIVO  | NEGATIVO  |
|---|---|
| 15 Gobiernos Regionales cuentan con Plan Regional de Igualdad de Oportunidades – PRIO (y por tanto cuentan con diagnóstico)   | Sólo 4 de 15 Gobiernos Regionales con PRIO aprobado destinaron recursos específicos (Junín, Lambayeque, Loreto, Pasco).           |
| Los Gobiernos Regionales han incluido temas de equidad de género en sus documentos de planificación (Plan de Desarrollo Concertado, Plan Estratégico Institucional, Planes Operativos). | 10 Gobiernos Regionales no tomaron en cuenta información sobre brechas de género para definir la orientación de sus presupuestos. |

Fuente: Defensoría del Pueblo

Por otro lado, como ya se mencionó anteriormente, el 23 de agosto de 2011 se aprobó en el Congreso de la República la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas, norma mediante la cual se busca desarrollar a nivel legislativo los alcances del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Esta ley, que regula el derecho de consulta, constituye un mecanismo de protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. La consulta como derecho colectivo, distinto a cualquier otro derecho de participación, propone el gran reto de institucionalizar el diálogo intercultural en la toma de decisiones en todo aquello que les afecte (minería, industrias extractivas, recursos naturales, educación intercultural bilingüe, salud, justicia y desarrollo económico).

El gobierno no establece mecanismos que informen sobre las decisiones judiciales, en el ámbito nacional, sub-nacional y/o local, relativas a la participación de las organizaciones de la sociedad civil. El mecanismo judicial es abierto para todos a través del Tribunal Constitucional (TC) y todas las decisiones judiciales están publicadas en la web del TC. Sin embargo, no ha habido casos judiciales relativos a la participación de la sociedad civil, por lo cual no hay mecanismos especiales de información del gobierno sobre tales decisiones.

En el periodo 2009-2011 se discutieron en el Parlamento varios proyectos de ley sobre el Consejo de Coordinación Regional. Un ejemplo es el Dictamen de la Comisión de Descentralización que otorga a la CCR: a) opinión sobre el Plan Regional de Participación Ciudadana, b) sobre proyectos de inversión regional y locales, c) instrumentos de gestión, d) iniciativas de integración, y e) cuatro sesiones ordinarias al año (antes eran dos). También se puede mencionar en este punto el Proyecto de Ley de Consulta Previa, que fue aprobado por el Congreso en 2010 y rechazado por el presidente García. Es recién con el cambio de gobierno que se aprueba finalmente la Ley de Consulta Previa, detallada líneas arriba.

## **2. Relación gobierno nacional-OSC en la práctica**

### **Gestión pública y participación ciudadana**

En el Perú no existe una instancia coordinadora nacional de la política de participación definida y funcionando.

Entre el año 2009 y 2011 no se han detectado avances respecto a la participación de las OSC en la gestión pública, expresada en los presupuestos y Consejos de Coordinación de los gobiernos descentralizados. Por el contrario, esta participación ha sido debilitada y restringida.

## **Apoyo financiero**

No existen mecanismos formales creados para la asignación de fondos especiales para las OSC. En ese sentido, el gobierno no establece fondos para la asignación de recursos específicos y por lo tanto no entrega información pública sobre los criterios utilizados para decidir el otorgamiento de estos recursos. Puesto que no entrega fondos, tampoco establece ni informa con criterios de transparencia respecto a la utilización y asignación de estos a las OSC. El gobierno no cuenta con un listado accesible públicamente respecto de las OSC de mujeres que recibieron asignaciones.

Sin embargo, en el sector educación, el gobierno apoya la participación de la sociedad civil en los Gobiernos Regionales a través de los Comités de Participación Regionales de educación (COPARE) en el departamento de La Libertad y San Martín.

## **Funcionamiento en la práctica de los diversos instrumentos institucionalizados en el ámbito nacional para la participación**

En el periodo 2009-2011 no hubo avances respecto a la utilización de mecanismos consultivos sin discriminación (veedurías, cabildos, asambleas de ciudadanos, referendos consultivos, entre otros). El gobierno no ha mostrado interés por los mecanismos de concertación nacional o sectorial, ni los de democracia directa.

Según el Grupo Propuesta Ciudadana, si bien la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que estas instancias realicen como mínimo dos audiencias públicas anuales de rendición de cuentas y presentación de los logros y avances en su gestión, “persisten todavía muchas limitaciones en la convocatoria, información y participación, para que sea un mecanismo realmente útil y permita una mayor y mejor interacción entre los gobiernos regionales y los ciudadanos”<sup>29</sup>.

Asimismo, el gobierno no promueve nuevos mecanismos vinculantes (referendos aprobatorios, revocatorios, entre otros). Sin embargo, en el año 2009 se ratificó la Ley que modifica la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano N° 26300, Ley N° 29313. Esta precisa términos y establece criterios mediante los cuales se llevará a cabo los procedimientos de revocatoria de autoridades municipales y regionales, además modifica los requisitos para solicitar la rendición de cuentas.

El gobierno no establece instancias garantes para el ejercicio del derecho a la participación, definiendo instrumentos para el manejo de reclamos y posterior reparación a los afectados.

El gobierno tampoco aplica otros mecanismos como seguimiento de políticas públicas, participación en comités de postulaciones de autoridades, iniciativas ciudadanas legislativas, contraloría social o decisiones presupuestarias.

En el caso de la vigilancia social, el principal mecanismo existente es el de los comités de vigilancia y control del Presupuesto Participativo. Según María Isabel Remy, “el mecanismo parece funcionar mal o, en todo caso, no constituye un mecanismo de presión a las autoridades que garantice el cumplimiento de los acuerdos de presupuesto participativo”<sup>30</sup>. Asimismo, según el Grupo Propuesta Ciudadana “su funcionamiento debe superar problemas de representatividad territorial y sectorial, y de soporte institucional; así como limitaciones técnicas y dificultades de costos y de

---

<sup>29</sup> Grupo Propuesta Ciudadana, Agenda Descentralista, Cartilla N° 2, marzo 2011.

<sup>30</sup> María Isabel Remy, Opus cit.

acceso a la información para desempeñar eficazmente una función que no termina de estar clara para todos”<sup>31</sup>.

Hasta el año 2006, la Defensoría del Pueblo emitía reportes sobre el cumplimiento de la obligación por parte de los Gobiernos Regionales de rendir cuentas. El Grupo Propuesta Ciudadana lo hace a través de sus reportes de vigilancia del proceso de descentralización y del presupuesto participativo, entre otros.

Existen iniciativas de vigilancia de las industrias extractivas por medio de la participación ciudadana. Tres instituciones desarrollan el tema: la Red Nacional de Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativos, la iniciativa MIM y la Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)”<sup>32</sup>.

### **El gobierno no provee la información requerida para fortalecer la participación de la sociedad civil**

El gobierno establece medios e instrumentos de información y comunicación (boletines, páginas web) que fortalecen los mecanismos de participación de la sociedad civil. Entre el 2009 y el 2011 se dieron avances en formatos y prácticas de gobierno electrónico<sup>33</sup>. Tras varias directivas que han buscado operativizar los portales de transparencia, estableciendo estándares mínimos de información y rutinas de manejo de información, la Presidencia del Consejo de Ministros emitió en 2010 el Decreto Supremo 063-2010-PCM, norma que crea un portal estándar para el sector público, incluyendo los gobiernos descentralizados.

Según María Isabel Remy, el uso de los servicios del Estado que proveen información para fortalecer la participación de las OSC “se hace cada vez más posible gracias a la creciente cobertura de la Internet, la mayor interconexión entre oficinas públicas y los avances en formatos y prácticas de e-government (gobierno electrónico)”.

De los reportes de la Defensoría del Pueblo y del Grupo Propuesta Ciudadana que dan seguimiento al cumplimiento de la norma en relación con los portales de transparencia, “se hace evidente que la resistencia inicial de los gobiernos regionales a proporcionar información a través de los portales de transparencia ha cedido, y hoy en día se acercan bastante a los estándares adecuados. En 2009, con excepción de Áncash, todos los departamentos (gobiernos regionales y municipales de la capital) están por encima del 50% del cumplimiento de la norma, y algunos (Amazonas, Huancavelica y San Martín) se acercan bastante al 100%”<sup>34</sup>.

En los distintos despachos del Ejecutivo no se elaboran informes sectoriales que permitan hacer seguimiento a los mecanismos de participación utilizados y los resultados de su funcionamiento con respecto a las políticas aplicadas. Sin embargo, sí existe un seguimiento activo y en funcionamiento para los Proyectos Educativos Regionales (PER).

---

<sup>31</sup> Grupo Propuesta Ciudadana, Opus cit.

<sup>32</sup> María Isabel Remy, Opus cit.

<sup>33</sup> “La resistencia inicial de los gobiernos regionales a proporcionar información a través de los portales de transparencia ha cedido, y hoy en día se acercan bastante a los estándares. (...) En la encuesta semestral MIM Perú de agosto de 2010, más de la mitad de los encuestados de todos los municipios (de tamaño, urbanidad y nivel educativo muy diferentes) respondió que sí sabía que tenía derecho a que su municipalidad le informe sobre el uso de los recursos. Simultáneamente, la misma encuesta muestra la distancia entre el conocimiento del derecho y la efectiva práctica de las municipalidades de dar información sobre sus inversiones: con solo dos excepciones, menos del 20% de la población respondió que efectivamente recibía información de sus municipalidades.” María Isabel Remy, Opus cit.

<sup>34</sup> Ibid.

No se establecen mecanismos de rendición de cuentas en los cuales puedan participar los ciudadanos utilizando instrumentos para la contraloría social.

### **El gobierno no acoge ni permite actividades o iniciativas desde las OSC**

El gobierno no establece diálogos, recoge reclamos y negocia soluciones con distintos sectores en la definición, ejecución y evaluación de políticas, planes y proyectos por sectores sin discriminación.

El gobierno autoriza acciones de protesta y movilización, sin discriminación. Las protestas son el medio de expresión más utilizado por la SC para intentar incidir en las agendas y políticas públicas. Sin embargo, estas acciones se desarrollan en condiciones de represión y poco respecto a los derechos humanos (Bagua).

## **3. Participación en el Sistema Interamericano**

### **Estrategias para alianzas nacionales (Gobierno-OSC)**

| El Gobierno...   | Asambleas Generales de la OEA                                   | Cumbres de las Américas   | Reuniones Ministeriales |
|--|---|---|-------------------------|
| Establece y promueve consultas y diálogos  | Lo hace porque está obligado por las instancias internacionales | Lo hace porque está obligado por las instancias internacionales | No                      |
| Formula propuestas y estrategias conjuntas   | Sólo de manera formal   | No  | No                      |
| Incluye en sus delegaciones oficiales la participación de representantes de organizaciones civiles de distintos sectores, especialmente de organizaciones de derechos de las mujeres, con base a criterios transparentes y sin discriminación. | Si  | Si  | No                      |

### **Participación en actividades de la OEA**

El gobierno no establece un fondo para facilitar la participación de las OSC en las actividades de la OEA con criterios de transparencia y sin discriminación, administrado por la Cancillería o Ministerio de Relaciones Exteriores.

Tampoco facilita la participación de las OSC en instancias, tales como Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Comisión Interamericana Contra la Corrupción (CICC) y reuniones convocadas por el Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres (GRIC).

### **Cumplimiento de acuerdos de Estados Miembros que fomentan participación de OSC**

El gobierno no ha efectuado aportes al Fondo Específico para Apoyar la Participación de la SC en Actividades de las OEA.

Tampoco presenta los informes sobre regulaciones y procedimientos para consultas con la sociedad civil.

El gobierno sí solicita asistencia financiera, técnica o humana para fortalecer su capacidad institucional para recibir, procesar y actuar en función de las iniciativas de la sociedad civil. Ha obtenido fondos de organismos tales como el BID, AECID, PNUD y Unión Europea para estos fines, sin embargo los resultados de este apoyo no son visibles o no han marcado el cambio esperado.

El gobierno no facilita ni apoya el registro de las organizaciones de la sociedad civil ante la OEA.

Los o las Ministros/Ministras de Relaciones Exteriores sí participan en los diálogos establecidos con representantes de las OSC en las Asambleas Generales y en los procesos de Cumbres.

## PROPUESTAS

- Exigir al gobierno el cumplimiento de lo establecido en las leyes de participación ciudadana.
- Garantizar que la participación ciudadana tenga un papel central en la gestión de las políticas públicas, asegurando su contribución en el diseño, ejecución, evaluación y toma de decisiones en materias que afectan a la ciudadanía.
- Promover la mejora de los instrumentos para un mayor acceso a la información en los temas referidos a participación ciudadana.
- Mejorar la eficacia de los mecanismos de participación, priorizando mecanismos diferenciados para cada nivel de gobierno.
- Mejorar el contexto de la vigilancia ciudadana. Considerar la posibilidad de que sea realizada, no sólo por los comités de vigilancia, sino también con el apoyo de entes más técnicos tales como universidades, etc., para asegurar así su efectividad.
- Promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil en espacios de participación del sistema hemisférico.

## V. CONCLUSIONES

El segundo gobierno de Alan García llegó a sus últimos años en un contexto marcado por una agitación social que nos recuerda de manera violenta sus graves omisiones y faltas. Con seguridad, la imagen que perdurará con mayor fuerza en la memoria de la gente será la del presidente en una frenética sucesión de inauguraciones de obras sin concluir o sin equipar, totalmente ajeno a los incendios sociales surgidos a lo largo y ancho del país.

En el 2006, Alan García asumió una nueva gestión en medio de grandes expectativas. El gobierno que terminaba de Alejandro Toledo (2002-2006) presentaba un balance con varios aspectos positivos, considerando la debacle que significó el régimen fujimontesinista para el país. El contexto internacional ofrecía un panorama aún más favorable para seguir impulsando el modelo de crecimiento económico. Sin embargo, los resultados de la segunda vuelta de entonces expresaron claramente la necesidad de introducir reajustes importantes en la gestión de ese crecimiento, para incluir a más sectores y más peruanos y peruanas. Así, Alan García recibió un país con una dinámica económica en marcha, un entorno favorable y una agenda de acción. Una gestión equilibrada de estos elementos debió colocar al país en una posición expectante de desarrollo. Sin embargo, la gestión no fue equilibrada, y se dejó pasar un periodo de gobierno sin abordar pendientes importantes, poniendo los avances logrados en una situación de riesgo.

Durante la gestión aprista el gobierno impuso la ideología presidencial del “perro del hortelano”, la misma que se caracteriza por un fundamentalismo neoliberal sobre la puesta en valor de los recursos económicos del país, para su explotación privada mediante grandes inversiones, alentadas por los tratados de libre comercio suscritos.

García optó por dejar de lado la agenda que reclamaba su atención y acomodarse a la inercia del crecimiento económico, aferrándose a sus lineamientos más rígidos. Esta decisión quedó expresa de manera transparente en sus sucesivos artículos sobre “el perro del hortelano”, orientados a justificar sus políticas y a descalificar a todos aquellos que no pensaban como él.

Con esta apuesta inicial, se entiende mejor la actitud adoptada frente a los conflictos sociales que representan, en la mayoría de los casos, la punta del iceberg de las condiciones imperantes de desigualdad y exclusión en el país. En este terreno, prevaleció la parálisis determinada por la esperanza en que los conflictos se “solucionen” mediante negociaciones tardías y puntuales, recurriendo a la represión y a su judicialización ante el fracaso de estas, y la consiguiente radicalización de las protestas. Bagua, Puno y Huancavelica son algunos ejemplos de esa política del gobierno saliente.

El desdén por escuchar las voces y los reclamos de amplios sectores de la sociedad nacional se expresó también en el escaso interés por impulsar la descentralización. Las tensiones y pugnas por la redistribución de funciones y recursos que caracterizaron los primeros años del proceso, y que permitieron avanzar en las transferencias, fueron reemplazadas por las postergaciones, las dilaciones y los intentos groseros por re-centralizar atribuciones y capacidades de decisión. El gobierno aprista mostró un alto grado de desconfianza a toda iniciativa que buscara fortalecer la descentralización.

Los últimos años del gobierno aprista significaron también, tal como se ha visto en el informe, un retroceso en cuanto a la posibilidad efectiva de participación ciudadana en



la esfera pública. Incluso, como señala Marisa Remy, generó mecanismos paralelos (como los núcleos ejecutores), para debilitar este proceso.

En cuanto a los temas de transparencia, se dieron algunos progresos en los niveles sub-nacionales, pero sobre todo se encuentran dificultades por parte de los gobiernos locales para alcanzar los estándares que se indican en la Ley de Transparencia.

A nivel nacional, los constantes y escandalosos casos de tráfico de influencias para beneficiarse ilícitamente de los recursos públicos, que vinculaban al APRA, el partido de gobierno, terminaron por ubicar a la corrupción como un sello distintivo del gobierno de Alan García.

En suma, a pesar de los indicadores económicos, una inmejorable oportunidad para encaminar al país hacia el desarrollo sostenible y consolidar la democracia fue desperdiciada. Alan García vuelve a ser el protagonista de un gobierno fallido, dejando la sensación de un tiempo que debió ser mejor aprovechado.

Al finalizar el mandato de García, mientras la publicidad estatal trataba de convencernos de las bondades de su gestión, bombardeándonos desde todos los medios de comunicación posibles con las cifras de su éxito, la sociedad, cada vez más escéptica y desencantada, empezó a observar el año electoral que se iniciaba con el secreto deseo de una gestión distinta, pero también con la intuición de que no es mucho ni muy distinto lo que se podía esperar de los principales candidatos.

Así las cosas, en un escenario difícil y en una realidad polarizada llegamos a las elecciones de 2011 con un modelo económico que presentaba visibles muestras de agotamiento, un sistema político bastante precario y la necesidad de aplicar maneras diferentes de entender, organizar y gestionar la economía, la política y la propia acción social. Elecciones, dicho sea de paso, que fueron inmediatamente precedidas por primera vez, por los comicios sub-nacionales realizados en octubre de 2010, en medio de una severa y dramática situación de fragmentación e incapacidad de los partidos y agrupaciones políticas para sintonizar con las expectativas y demandas de la gente.

Los procesos electorales evidenciaron problemas delicados en la vigencia de la libertad de expresión, sobre todo lo que concierne a las distorsiones informativas que generan los grandes medios de comunicación para favorecer a algunas candidaturas.

Para finalizar, podemos decir que el gobierno de Ollanta Humala comenzó dando señales equívocas: por un lado se aprueba la Ley de Consulta Previa, largamente retrasada por el Poder Ejecutivo anterior, pero por el otro persisten los vicios de gestiones anteriores. Como muestra tenemos los últimos conflictos sociales, el más reciente alrededor del proyecto minero Conga en Cajamarca, entre otros. Queda por ver el camino que tomará el actual gobierno para enfrentar los desafíos en materia de libertad de expresión y acceso a la información, descentralización y participación de la sociedad civil.

## VI. REFERENCIAS

### A. DOCUMENTOS OFICIALES

- Nacionales:
  - Constitución Política del Perú
  - Decreto Legislativo N° 955, Descentralización Fiscal.
  - Decreto Supremo N° 003-2010-MTC, que modifica los artículos 61 y 68 del Reglamento de la Ley de Radio y Televisión.
  - Decreto Supremo N° 004-2010-PCM, que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo de Capacidades para la Gestión Pública y Buen Gobierno de los Gobiernos Regionales y Locales.
  - Decreto Supremo N° 005-2005-MTC, aprueba el Reglamento de la Ley de Radio y Televisión.
  - Decreto Supremo N° 007-2007-PCM, que aprueba la fusión por absorción del Consejo Nacional de Descentralización – CND con la a la Presidencia del Consejo de Ministros como entidad incorporante.
  - Decreto Supremo N° 016-2010-PCM, crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.
  - Decreto Supremo N° 017-2010-MTC, aprueba el Plan Maestro para la implementación de la Televisión Digital Terrestre en el Perú.
  - Decreto Supremo N° 018-2001-PCM, Procedimiento para facilitar a las personas el acceso a la información que posean o produzcan las entidades del Sector Público.
  - Decreto Supremo N° 043-2003-PCM estableció el Reglamento de esta ley.
  - Decreto Supremo N° 063-2010-PCM, aprueba la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública, incluyendo los gobiernos descentralizados.
  - Decreto Supremo N° 097-2009-EF, precisa criterios para delimitar el impacto de los proyectos en el Presupuesto Participativo.
  - Decreto Supremo N° 131- 2010- EF, Modifica el Decreto Supremo N° 142- 2009- EF que aprueba el Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo.
  - Decreto Supremo N° 142-2009-EF, aprueba Nuevo Reglamento del Presupuesto Participativo.
  - Ley N° 26295, crea el Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de la Libertad Efectiva.
  - Ley N° 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos.
  - Ley N° 26301, Ley de Habeas Data.
  - Ley N° 26859, Ley Orgánica de Elecciones.
  - Ley N° 26864, Ley de Elecciones Municipales.
  - Ley N° 26900, Ley que transfiere el Registro Nacional de Detenidos y Sentenciados a Pena Privativa de la Libertad Efectiva, de la Defensoría del Pueblo al Ministerio Público.
  - Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales.
  - Ley N° 27310, que modifica el artículo 11° de la Ley N° 27269.
  - Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
  - Ley N° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo.
  - Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales.
  - Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.
  - Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
  - Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

- Ley N° 27927, modifica la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
  - Ley N° 27958, Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal.
  - Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.
  - Ley N° 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo.
  - Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos.
  - Ley N° 28278, Ley de Radio y Televisión.
  - Ley N° 28592, que crea el Plan Integral de Reparaciones.
  - Ley N° 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres.
  - Ley N° 29029, Ley de la Mancomunidad Municipal.
  - Ley N° 29289, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2009.
  - Ley N° 29313, Ley que modifica la Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadano.
  - Ley N° 29470, que modifica diversos artículos de la Ley de Elecciones Regionales.
  - Ley N° 29635, Ley de la Libertad Religiosa.
  - Ley N° 29768, Ley de Mancomunidad Regional.
  - Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios.
  - Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer.
  - Plan Nacional de Derechos Humanos.
  - Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades.
  - Resolución Administrativa N° 187-2010-CE-PJ, que amplía la competencia de la Sala Penal Nacional y de los Juzgados Penales Supraprovinciales de Lima para incluir delitos cometidos contra periodistas.
  - Resolución Directoral N° 07-2010-EF/76.01, aprueba el Instructivo para el Proceso del Presupuesto Participativo Basado en Resultados.
  - Resolución Ministerial N° 016-2008-PCM, aprueba el Reglamento del Registro de Mancomunidades Municipales.
  - Resolución Ministerial N° 304-2008-MEM/DM, aprueba Normas que regulan el Proceso de Participación Ciudadana en el Subsector Minero.
- Interamericanos:
    - Carta Democrática Interamericana.
    - Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención de Belem do Pará.
    - Carta Andina de los Derechos Humanos.
    - Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
    - Protocolo Facultativo contra todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
    - Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas
    - Protocolos Opcionales a la Convención sobre Derechos del Niño sobre participación en Conflictos Armados y sobre la Venta de Niños, Prostitución Infantil y Pornografía Infantil.
    - Convención Interamericana contra el Terrorismo.
    - Convención Interamericana contra la Corrupción.

## B. FUENTES DOCUMENTALES

- Textos:
  - Asociación Civil Transparencia. Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Perú. Julio 2011.
  - Bossio, Jorge. El Fenómeno. Estudios sobre las cabinas de internet en el Perú. En línea: <http://yachay.com.pe/especiales/cabinas/2.htm>.
  - Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Informe anual 2009-2010. Derechos Humanos: de los conflictos del presente a los desafíos del futuro.
  - Cuaderno de Trabajo N° 13, Departamento de Derecho, PUCP. Setiembre 2009.
  - Defensoría del Pueblo. Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Perú. Mayo 2011.
  - Defensoría del Pueblo. Transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas. Conceptos básicos y propuesta metodológica. Junio 2011.
  - DEMUS. Segundo reporte de vigilancia ciudadana a los servicios que atienden casos de violencia contra las mujeres en San Juan de Lurigancho.
  - Grupo Propuesta Ciudadana, Agenda Descentralista, Cartilla N° 2, marzo 2011.
  - Grupo Propuesta Ciudadana. Boletín Observa 10. Observatorio de vigilancia social
  - Grupo Propuesta Ciudadana. Décimo Tercera Evaluación 2010-II.
  - Grupo Propuesta Ciudadana. Transparencia presupuestal en los Gobiernos Regionales del Perú. Enero 2011.
  - Informe de la 65 Asamblea General de la SIP, 6 al 10 de noviembre 2009, Buenos Aires, Argentina.
  - Informe de la Reunión de Medio Año de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) del 13 al 16 de marzo 2009, Asunción, Paraguay.
  - Informe de la SIP en la 66 Asamblea General, del 5 al 9 de Noviembre del 2010, Mérida, México.
  - Informe de la SIP en la Reunión de Medio Año del 19 al 22 de marzo de 2010, Oranjestad, Aruba.
  - Informe de la SIP en la Reunión de Medio Año, del 6 al 9 de Abril de 2011, San Diego, EE. UU.
  - Manrique, Nelson. Internet y la política. En línea: <http://www.larepublica.pe/13-09-2011/internet-y-la-politica>.
  - Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Principales Logros del Sector Transporte y Comunicaciones. Agosto 2006 – Julio 2011. <http://www.mtc.gob.pe/portal/1%20Logros%20agosto%202006%20-%20julio%202011%20v27mayo2011.pdf>
  - Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE). Boletín 35, año VII, Edición Especial.
  - Remy, María Isabel. Cuadernos Descentralistas N° 28 – Participación ciudadana y gobiernos descentralizados. Grupo Propuesta Ciudadana. Mayo 2011.
- Artículos de revistas y prensa:
  - Agencia Andina. MEF abrirá oficina descentralizada en Ica para atender a autoridades y funcionarios regionales. 24-03-2011
  - <http://www.elmundo.es/america/2011/04/22/noticias/1303426156.html>.

### **C. MIEMBROS PANELES DE EVALUACIÓN**

- Acceso a la información pública:
  - Epifanio Baca (Grupo Propuesta Ciudadana)
  - Rossy Salazar (Instituto para la Defensa de los Derechos de la Mujer – DEMUS)
  - Caroline Gibú (Ciudadanos al Día – CAD)
  - Percy Medina (Asociación Civil Transparencia)
  - Carlos Monge (Revenue Watch Institute)
  - Jorge Salazar (Consortio de Investigaciones Económicas y Sociales – CIES)
- Libertad de expresión:
  - Mayumi Ortecho (Instituto Prensa y Sociedad – IPYS)
  - Ramiro Escobar (Periodista Diario La República)
  - Abelardo Sánchez-León (Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP)
  - Paulo Vilca (Servicios Educativos Rurales – SER)
  - Rosa Sueiro (ILLA Centro de Educación y Comunicación)
  - Nino Bariola (Antiprensa)
- Descentralización y gobiernos locales:
  - Javier Azpur (Grupo Propuesta Ciudadana)
  - Eduardo Barzola (Red de Municipalidades Rurales del Perú – REMURPE)
  - Luis Chirinos (Experto)
  - Eduardo Ballón (Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo – desco)
  - María Isabel Remy (Instituto de Estudios Peruanos – IEP)
  - Elena Alvites (Prodescentralización)
- Fortalecimiento de la participación de la sociedad civil:
  - Fernando Romero (Grupo Propuesta Ciudadana)
  - Federico Arnillas (Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza)
  - Ramiro García (Red Interquórum)
  - Olga Salazar (Encuentros Casa de la Juventud)
  - Luis Sirumbal (Asociación Nacional de Centros – ANC)
  - Gina Vargas (Movimiento Flora Tristán)

### **D. PÁGINAS WEB**

- Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR).
- Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH).
- Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR).
- Ciudadanos al Día (CAD).
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).
- Congreso de la República.
- Consejo de la Prensa Peruana (CPP).
- Contraloría General de la República.
- Coordinadora Nacional de Radio (CNR).
- Defensoría del Pueblo.
- Extractive Industries Transparency Initiative (EITI).
- Instituto de Defensa Legal (Ideele).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).
- Instituto Prensa y Sociedad (IPYS).

- Jurado Nacional de Elecciones (JNE).
- Mejorando la Inversión Municipal (MIM).
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- Ministerio de Justicia
- Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).
- Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).
- Ministerio Público – Fiscalía de la Nación.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).
- Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL).
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).
- Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE).
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT).
- Tribunal Constitucional del Perú.