

Seguimiento de la sociedad civil a la implementación del Plan de Acción de Québec



Informe Perú

Desarrollado por el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO
Lima
Febrero del 2004

PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS

Seguimiento de la sociedad civil a la implementación del Plan de Acción de Québec INFORME PERU

Coordina



Apoyan

Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI)
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral de la Organización de
Estados Americanos (CIDI/OEA)
Agencia de Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID)
Red Interamericana para la Democracia (RID)
Compañero de las Américas (POA)
Corporación Andina de Fomento (CAF)

Las opiniones expresadas en este documento no son necesariamente las
opiniones de las organizaciones que apoyan el proyecto, de sus órganos,
de sus funcionarios o de los Estados miembros que las conforman

Proyecto Participación Ciudadana para las Cumbres de las Américas
Corporación Participa – María Luisa Santander 0321 – Providencia
Fono (562) 274.7413 – Fax (562) 274.7356 – E-mail info@sociedadcivil.org
www.sociedadcivil.org

INDICE

| | |
|------------------------------------------------------|-----------|
| RESUMEN EJECUTIVO | 4 |
| PRESENTACIÓN | 13 |
| ANTECEDENTES METODOLÓGICOS | 16 |
| I. ACCESO A LA INFORMACIÓN | 20 |
| II. LIBERTAD DE EXPRESIÓN | 31 |
| III. GOBIERNO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN | 46 |
| IV. FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL..... | 59 |
| V. JUSTICIA..... | 77 |

RESUMEN EJECUTIVO

El presente Informe se enmarca dentro del Proyecto de Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) en la Cumbre de las Américas que es coordinado por la Corporación PARTICIPA y que realizan la Red Interamericana para la Democracia (RID) y la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Este Proyecto comenzó hace 6 años y actualmente involucra a OSCs de 20 países de las Américas.

El proyecto busca dar a conocer a la ciudadanía y a las OSCs lo que son los procesos de Cumbres de las Américas, los compromisos que los Gobiernos asumen en ellas y como éstas se vinculan con el desarrollo de los países y la vida de sus ciudadanos. Además, busca influir en los compromisos que los gobiernos adquieren.

Actualmente, se está implementando una estrategia de seguimiento y apoyo al cumplimiento del Plan de Acción de Québec, en temas de fortalecimiento de la democracia. En el Perú, el coordinador nacional encargado de estas tareas es el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo **DESCO**.

Los temas seleccionados para realizar el seguimiento son:

- 1) Acceso a la información
- 2) Libertad de expresión
- 3) Gobierno local y descentralización
- 4) Fortalecimiento de la sociedad civil
- 5) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia

El diseño de investigación incorpora métodos de recolección de información cualitativos y cuantitativos. El instrumento de recolección de información integra preguntas dirigidas a obtener información subjetiva e información objetiva. La información subjetiva se obtendrá de informantes calificados y la información objetiva se obtuvo de fuentes secundarias.

La información fue recolectada a través de cuestionarios estructurados por indicadores, los que permiten medir de forma confiable y comparable, el avance en el cumplimiento de los mandatos definidos en la Cumbre de Quebec. Asimismo, en el tema de acceso a la información, se aplicó un ejercicio práctico a través del envío de cartas a diversos servicios públicos solicitando información de distinto orden.

Los principales resultados encontrados son:

1) Acceso a la información

- a) El derecho de acceso a la información tiene consagración legal en nuestro país a partir del 2002, con el proceso de profundización democrática, por lo que es posible afirmar que en el Perú el tema es de reciente regulación (Ley 27806, promulgada el 2 de agosto del 2002).
- b) La legislación vigente presenta aspectos positivos tales como que la información puede ser requerida por cualquier persona sin necesidad de explicar las razones por las cuales se requiere (Art. 7) y se establecen plazos breves (7 días, prorrogables a 12 si la situación lo amerita, según Art. 11) para que las instituciones públicas respondan, entre otras. Sin embargo, establece una serie de motivos, genéricos y que pueden dar lugar a interpretaciones amplias, por los cuales se puede negar la información (Art. 15). En gran medida, esto hace que la posibilidad del ciudadano a acceder a información sea insuficiente.
- c) Aunque, en términos generales, la ley establece avances respecto a la situación anterior, su aplicación no se cumple a cabalidad. De catorce entidades a las que se requirió información, cinco no respondieron (Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Nacional, Presidencia del Consejo de Ministros -CONAPA- y Ministerio de Relaciones Exteriores). Además, el Instituto Prensa y Sociedad ha presentado una serie de casos en el que le fue denegada la información solicitada.

2) Libertad de expresión

- a) Si bien existe una legislación peruana que garantiza la libertad de expresión ésta tiene restricciones, que se reflejan en la severidad de las penas que la ley establece, así como en las denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Éstas últimas han disminuido siendo menos de cinco las presentadas durante el 2003.
- b) Aunque existe una ley que regula el monopolio en los medios de comunicación, no hay una legislación que regule la relación entre periodistas y propietarios de medios de comunicación. Argumentando la libertad de empresa, los propietarios, especialmente los televisivos, han afectado la objetividad de los programas periodísticos emitidos por sus medios. Esto se generalizó durante la década de los 90, manteniéndose aún algunas evidencias importantes sobre estas prácticas.
- c) Esta situación se puede ver reflejada en la mediana confianza que se tiene en los medios de comunicación televisivos y radiales. Ello ha

puesto en debate la manera como se otorga y renueva las frecuencias de radio y televisión¹. Es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones el que cumple estas funciones con discrecionalidad, sin que haya intervención de los ciudadanos y posibilitando la formación de un ambiente que favorece presiones políticas.

d) La ausencia de controles para limitar los excesos de la prensa sensacionalista escrita -"chicha"- que, en gran medida, difunde opiniones favorables al anterior régimen, ha generado un ambiente contrario a los derechos de intimidad, buena reputación y privacidad de las personas. En este sentido, se han formulado una serie de iniciativas para ejercer "autocontroles" por parte de los propios periodistas.

3) Gobierno local y descentralización.

a) Las municipalidades se regulan por un conjunto de cuerpos legales, desde la Constitución Política del país hasta normas que emanan del municipio hacia la comunidad llamadas ordenanzas municipales y acuerdos del concejo. Este marco jurídico se expresa fundamentalmente en la Ley 27972 o Ley Orgánica de Municipalidades, que está vigente desde el 28 de mayo del 2003, la que señala en su primer artículo que "Los gobiernos locales son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización. Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno promotores del desarrollo local, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines". Aun cuando se resalta la voluntad participacionista, en la práctica los canales para posibilitarla no funcionan o no cumplen con sus fines.

b) En noviembre del 2002 se eligieron autoridades regionales, según lo establecido en el Plan Nacional de Descentralización, elaborado por el Consejo Nacional de Descentralización. Aunque el proceso contó con un amplio consenso nacional, los gobiernos regionales debieron iniciar

¹ La Ley de Telecomunicaciones fue promulgada en 1993. El 7 de diciembre del 2001 la Presidencia del Consejo de Ministros remite al Congreso de la República un "Proyecto de Ley de Modernización y Transparencia de las Telecomunicaciones", que propone una reforma limitada a la Ley de 1993. La Comisión de Transportes y Comunicaciones sustituye el referido proyecto por una propuesta de "Ley de Radio y Televisión", que fuera entregado para su aprobación el 23 de abril del 2003. Desde entonces el debate está pendiente.

sus actividades bajo graves dificultades de financiamiento y esperando transferencias de recursos y funcionales prometidas pero que no se efectivizaban. Asimismo, deben desenvolverse bajo un marco legal incipiente y confuso que no establece con precisión los alcances de su jurisdicción. De alguna forma, se está intentando remediar tal situación, por ejemplo, con la promulgación de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la presentación de numerosos proyectos de leyes que buscan mejorar este instrumento legal. Durante el 2003, las señales de falta de consolidación han sido numerosas y revelan la fragilidad de un proceso iniciado sobre bases no muy sólidas.

- c) Aún cuando se aspira a mayores niveles de participación ciudadana, reflejado en los acuerdos promovidos por la Comisión de Descentralización y Regionalización del Congreso, el Consejo Nacional de Descentralización, la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, la CONADES, la Red Perú, el Grupo Propuesta Ciudadana y otras organizaciones sociales y redes de la sociedad civil, en realidad la indiferencia de la población y, en algunos casos, la insatisfacción ante el desempeño de estos organismos ha sido elocuente. Resultado de esto han sido algunos procesos de revocatoria iniciados contra las autoridades regionales y las denuncias de corrupción que han derivado hacia procesos penales, como es el caso del presidente de la región Ancash.
 - d) Las instancias de participación ciudadana, tanto regionales como municipales, en términos generales, comienzan a disminuir, en frecuencia como en número, a causa de la cantidad de recursos disponibles y el mayor grado de aislamiento. Aún así, es notorio la falta de estos mecanismos incluso en la zona metropolitana de Lima.
 - e) La influencia que tienen las organizaciones de la sociedad civil en las decisiones del municipio y gobiernos regionales es baja. Las instancias de participación se constituyen principalmente como de información y rara vez como instancias de discusión. Existe la posibilidad de participar en comités o grupos de trabajo de programas o proyectos pero con poco poder de decisión. Las expectativas, en algunos niveles de los gobiernos locales, están concentradas en la posibilidad de decidir en el presupuesto municipal o regional.
- 4) Fortalecimiento de la sociedad civil
- a) Los gobiernos democráticos, tanto el de transición como el actual, han dado muestras de impulsar la participación ciudadana, reconociendo la necesidad de establecer una alianza entre el Estado y la Sociedad

Civil y el derecho de la sociedad civil a participar en los asuntos públicos. Este impulso se ha concretado en diversas leyes, como la de municipalidades y descentralización. Sin embargo, la amplitud de las normas no es la deseada, no presentan un carácter unitario y coherente que refleje una política nacional sobre participación ciudadana en la gestión pública. Además, a pesar de los avances evidentes, algunos problemas estructurales respecto al bajo nivel de participación siguen manifestándose. En suma, la participación ciudadana tiene un papel secundario en el esquema de funcionamiento del Estado peruano cuya estructura continúa siendo excesivamente centralista y concentradora de poder.

- b) Existen instancias gubernamentales encargadas de la interlocución con las OSC, sin embargo, en muchos casos ocurren de forma esporádica y dependen exclusivamente de la voluntad de las instituciones de gobierno. Además, éstas se constituyen como instancias de carácter sólo informativo y rara vez los acuerdos o sugerencias allí manifestadas son implementadas. No existe posibilidad de intervención de las OSC en las decisiones, pues éstas ya fueron tomadas. El funcionamiento de estas instancias es calificado por las OSC de regular y su calidad empeora en la medida que aumenta el nivel de centralidad.
 - c) A pesar de las exigencias de la ley, en el caso de la constitución de los Comités de Coordinación Local, que deben elaborar y aprobar los presupuestos participativos, la capacidad para hacer cumplir lo establecido es baja y hasta inexistente, dada la ínfima cantidad de gobiernos locales que se han adecuados a los dispositivos.
 - d) No se evidencian, por parte de las OSC, dificultades significativas para acceder a la información. Generalmente la información requerida es entregada de forma correcta y en los tiempos que estipula la ley, reconociéndose un esfuerzo importante por parte del Gobierno y de los Servicios Públicos. También se le atribuye un papel importante a las diversas iniciativas legales que se han elaborado durante los últimos años, las que han permitido facilitar el acceso a la información. Además, este avance en el acceso a la información se ha visto favorecido por las nuevas tecnologías electrónicas y por la importancia que ha adquirido el tema en la sociedad chilena. Sin embargo, siguen siendo centrales los contactos personales con que cuentan las OSC para acceder a la información, ya que estos determinan la posibilidad de acceder o no a información clave.
- 5) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia.

a) El Poder Judicial peruano merece una muy baja aprobación y confianza por parte de la ciudadanía. Esto se debe a los altos niveles de corrupción existentes, agravado por la abierta injerencia política que debió soportar durante la década pasada en la que, a pesar de una reforma financiada y monitoreada por organismos multilaterales, los resultados fueron negativos y se profundizó los problemas estructurales evidenciados por dicho sector. Si bien la provisionalidad de los jueces sigue siendo muy alta pueden notarse acciones dirigidas a una mayor transparencia en la elección de los magistrados de la Corte Suprema desde el año 2000.

b) Aunque existen una serie de instituciones que deberían facilitar y extender el acceso a la justicia, la excesiva carga judicial y la ausencia de procedimientos adecuados hace que los plazos de emisión para las sentencias sean excesivos, de manera tal que el 35% de los reclusos aún esperan una decisión judicial. Además, los sectores más empobrecidos son los que menos uso hacen de los aparatos de justicia, propendiendo a ejercer acciones de justicia informales frecuentemente, incluso en zonas urbanas marginales.

c) Las instituciones de apoyo al sistema de justicia, como la Policía Nacional, tampoco cuentan con la debida confianza ciudadana. Las prácticas violatorias de derechos humanos por parte de estas autoridades aún siguen considerándose "normales", aunque puede notarse acciones dirigidas a inhibirlas.

d) En los últimos años hay interés para ampliar la cobertura de asistencia a las víctimas de violencia intrafamiliar. Desde abril del 2001 se viene ejecutando el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Social (Decreto Supremo 008-2001-PROMUDEH).

e) Desde el 2003 algunas iniciativas para reiniciar la reforma del sector justicia, originadas en el gobierno y en el Poder Judicial, han sido puestas en práctica, como la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS) y el Acuerdo Nacional por la Justicia. En ambos casos se aspira a intervenir en aspectos sensibles siendo la novedad, en ambos casos, la convocatoria de la sociedad civil para buscar fortalecer y legitimar el proceso. El proceso iniciado por ambas instancias ha sido limitado por el ambiente de inestabilidad política del país.

Las propuestas que se elaboraron a partir de los resultados expuestos son las siguientes:

1) Acceso a la información.

- Ampliar la cobertura de la legislación vigente sobre acceso a la información. Algunas instancias, como los gobiernos regionales, han empezado a reestructurar sus páginas web de acuerdo a lo ordenado por la ley, con apoyo de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, es notoria la incapacidad de los gobiernos municipales y otras instancias locales para adecuarse a la normatividad vigente.
- Establecer con mayor claridad los criterios por los que puede denegarse la información y que estos se limiten a la mínima expresión posible, de forma tal que no se desnaturalice el derecho de acceder a la información.
- Profundizar el monitoreo y control sobre las exigencias de la ley. Según informes del Consejo de la Prensa Peruana, son varias las dependencias públicas que no cumplen con publicar los nombres de los responsables de los respectivos portales, así como la publicación de información desactualizada, especialmente en lo que refiere a presupuesto, contrataciones, convenios y otros.
- Garantizar que la legislación vigente en materia de acceso a la información sea cumplida por los Servicios Públicos, de forma tal que se asegure el acceso efectivo a la información por parte de la ciudadanía.

2) Libertad de expresión

- Asegurar que los medios de comunicación, especialmente la televisión y la radio, estén libres de la injerencia y presiones políticas. En este sentido, debe apoyarse las iniciativas dirigidas a crear órganos independientes del Poder Ejecutivo que autoricen operar las frecuencias de radio y televisión.
- Fortalecer los mecanismos de control ético en los medios de comunicación, ejercidos por los propios periodistas.
- Derogar o modificar aquellas leyes inconsistentes con el principio de la libertad de expresión, como lo son una serie de disposiciones del Código Penal, del Código de Justicia Militar y también de leyes especiales.
- Instituir instancias de denuncias formales, aparte de los tribunales de justicia, contra abusos o violaciones a la libertad de expresión que aseguren a los periodistas y a los líderes de opinión la libertad de investigar y publicar sin temor a represalias.

3) Gobiernos locales y descentralización

- Promover la reforma del Estado sobre la base de la profundización del proceso de descentralización, regionalización y fortalecimiento de los gobiernos locales.
- Garantizar que las instituciones que suponen cooperación entre los gobiernos locales y la ciudadanía no sean postergadas y se les permita cumplir con las funciones que establece la ley.
- Fortalecer los gobiernos municipales mediante el aumento de transferencias presupuestarias y otorgándoles mayor autonomía funcional.
- Garantizar que los mecanismos participativos contemplados por la Ley Orgánica de Municipalidades puedan ponerse en práctica.
- Asegurar que la opinión de la ciudadanía sea incorporada en todas las decisiones acerca del desarrollo de la comunidad. Para esto es necesario crear y fortalecer instancias para la participación como consultas ciudadanas, sitios web, cuentas anuales, entre otras.
- Garantizar la continuidad y profundización de la descentralización, proponiéndola como el eje básico de la reforma del Estado.

4) Fortalecimiento de la Sociedad Civil

- Insistir sobre la necesidad de ampliar los marcos de acción de la participación ciudadana, otorgándoles funciones de decisión y mecanismos claros para la vigilancia y el seguimiento del desempeño de las autoridades.
- Promover una normativa jurídica sobre participación ciudadana amplia, unitaria, coherente, que regule materias trascendentes y que refleje una política nacional.
- Garantizar que la participación ciudadana tenga un papel central en la gestión de las políticas públicas, asegurando su participación en el diseño, ejecución, evaluación y en la toma de decisiones que comprometen recursos y que tratan materias estratégicas o importantes que afectan a la ciudadanía.
- Garantizar la difusión frecuente y el acceso equitativo a información amplia, pertinente, actualizada, ordenada y comprensible a la ciudadanía.

5) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia.

- Profundizar el proceso de reforma del sistema judicial, insertándolo en una reforma integral del Estado peruano y alentando una participación activa de las organizaciones de la sociedad civil, en términos de propuestas, difusión y vigilancia de lo acordado en las instancias que están conduciendo dicho proceso (CERIAJUS y ANJ).

- Profundización en la reforma de las fuerzas policiales, enfatizando nuevas formas de relación con la sociedad.
- Garantizar que se establezcan y se cumplan los plazos para disminuir los índices de corrupción existentes en las instituciones judicial y policial.
- Impulsar mecanismos para enfrentar con éxito la generalizada corrupción existente en los aparatos judiciales peruanos.
- Exigir el cumplimiento de las normas sobre transparencia de la información.
- Fortalecer la participación ciudadana en la gestión de la justicia, incorporándola en sistemas de seguimiento y vigilancia.
- Incidir en la transparencia de la elección de autoridades judiciales, propendiendo a un sistema más participativo y democrático.
- Garantizar la ampliación del acceso a la justicia de los sectores más pobres, dotando de mayores y mejores recursos a las defensorías de oficio.
- Garantizar un trato digno a la población penal. Proponer soluciones al problema de congestión en las cárceles, mediante fórmulas de despenalización.
- Promover la formación de la carrera judicial, con criterios claros e institucionalizados que garanticen la estabilidad de los jueces. Acelerar la reducción de los niveles de provisionalidad que aún se mantienen en los tribunales de justicia.
- Fortalecer la justicia básica, otorgándole mayor apoyo a los jueces de paz, fortaleciendo la vía conciliar y reconociendo mecanismos de justicia legitimados por la costumbre.

PRESENTACIÓN

El presente Informe se enmarca dentro del Proyecto de Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) en la Cumbre de las Américas que es coordinado por la Corporación PARTICIPA y que realizan la Red Interamericana para la Democracia (RID) y la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Este Proyecto comenzó hace 6 años y actualmente involucra a OSCs de 20 países de las Américas. En el Perú, el coordinador nacional del proyecto es el Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo **DESCO**.

El proyecto busca dar a conocer a la ciudadanía y a las OSCs lo que son los procesos de Cumbres de las Américas, los compromisos que los Gobiernos asumen en ellas y como éstas se vinculan con el desarrollo de los países y la vida de sus ciudadanos. Además, busca influir en los compromisos que los gobiernos adquieren.

Durante estos 6 años de trabajo han sido dos las Cumbre de las Américas que se han realizado. Para la 2° Cumbre de las Américas de Santiago de Chile (1998) el proyecto organizó dos reuniones hemisféricas con la participación de representantes de OSCs, gobierno y agencias multilaterales de 34 países, los que elaboraron propuestas en materia de Educación, Fortalecimiento de la Sociedad Civil, Rol de la Mujer en la Erradicación de la Pobreza y la Discriminación y sobre el combate a la Corrupción. Varias de las propuestas presentadas por las OSCs fueron incorporadas al Plan de Acción de Santiago. Para la 3° Cumbre de las Américas de Quebec (2001) PARTICIPA (Chile), FOCAL (Canadá) y Fundación ESQUEL (EEUU) llevaron a cabo un proceso de consulta a 900 OSCs en 17 países, que formularon 243 propuesta a la Cumbre de Québec. Más de la mitad de las propuestas fueron incorporadas al plan de acción final.

Actualmente, se está implementando la "Estrategia de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Implementación del Plan de Acción de Québec", en temas de fortalecimiento de la democracia. Esta etapa dura desde julio del 2002 a marzo 2005.

Los temas seleccionados para realizar el seguimiento son:

- 1) Acceso a la información
- 2) Libertad de expresión
- 3) Gobierno local y descentralización
- 4) Fortalecimiento de la sociedad civil

5) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia

La selección de estos temas se realizó en función de los siguientes criterios:

- Estos temas constituyen el supuesto o fundamento para el desarrollo efectivo del resto de las materias que se mencionan en el Plan de Acción de Québec.
- El avance en estos temas crea condiciones efectivas para el fortalecimiento de la sociedad civil y aporta a enfrentar la crisis de la democracia y gobernabilidad.
- En su conjunto, permiten verificar avances respecto del buen gobierno, lo que resulta clave para el fortalecimiento de la democracia y de la sociedad civil.
- Por la experiencia y trayectoria en este tema de las organizaciones involucradas en esta estrategia.
- Algunos de estos temas no están siendo abordados por otras redes de la sociedad civil.

El diseño de investigación incorpora métodos de recolección de información cualitativos y cuantitativos. El instrumento de recolección de información fueron cuestionarios estructurados por indicadores, que permiten medir, de forma confiable y comparable, el avance en el cumplimiento de los mandatos definidos en la Cumbre de Québec. Éste integra preguntas dirigidas a obtener información subjetiva e información objetiva. La información subjetiva se obtendrá de informantes calificados y la información objetiva se obtendrá de fuentes secundarias.

La aplicación del instrumento se realizará en dos etapas. Este informe entrega los resultados de la primera de estas aplicaciones, la que se realizó entre junio y agosto del 2003, y sirve además de un diagnóstico de la situación. La segunda etapa se realizará en junio y agosto del 2004.

A partir de estos resultados se elaborarán recomendaciones y sugerencias para apoyar el fortalecimiento de la democracia en aquellos aspectos que más se requieran.

Los resultados encontrados serán ampliamente difundidos y, a la vez, se buscará incidir para lograr la incorporación de las recomendaciones en el documento final de la Cumbre Especial de México que se realizará en Enero del 2004, y luego, una vez realizada la segunda aplicación del instrumento (Julio/Agosto del 2004), en la Cumbre de las Américas en Buenos Aires el 2005.

El informe se divide en dos partes: en la primera se describen los antecedentes metodológicos y en la segunda se presentan los temas

sobre los que se realizaron el seguimiento. En esta segunda sección, primero, se presenta el compromiso asumido por los gobiernos; segundo, las dimensiones definidas para el análisis; tercero, los resultados obtenidos y, cuarto, las propuestas elaboradas.

ANTECEDENTES METODOLÓGICOS

1. Tipo de investigación

La presente investigación tiene como propósito describir la situación en que se encuentra Perú en los temas asociados al fortalecimiento de la democracia².

El diseño de investigación incorpora métodos de recolección de información cualitativos y cuantitativos. El instrumento de recolección de información integra preguntas dirigidas a obtener información subjetiva e información objetiva. La información subjetiva se obtuvo de informantes calificados y la información objetiva se obtuvo de fuentes secundarias.

2. Instrumento para la recolección de información³: el cuestionario

Cada tema en que se realiza seguimiento fue investigado mediante la aplicación de un cuestionario que se estructuró sobre indicadores que permiten medir y comparar el avance en el cumplimiento de los mandatos definidos en el Plan de Acción de la Cumbre de Québec. Estos indicadores asocian a metas el cumplimiento de los mandatos de la Cumbre y conocen las normas y las prácticas de los gobiernos respecto de los temas de seguimiento.

Construcción del instrumento de recolección de información

El procedimiento utilizado para la construcción de indicadores que estructuran el cuestionario contempló una secuencia de cuatro pasos.

- a) Explicitación íntegra del compromiso establecido en el Plan de Acción de Quebec respecto de cada tema.
- b) Formulación de una definición conceptual para el tema, que recoge lo planteado por el Plan de Acción, pero también considera elementos que provienen de la experiencia de la sociedad civil.
- c) Identificación de las dimensiones y subdimensiones que comprende cada tema. En cada una de las dimensiones, se generó una lista de

² Los temas del seguimiento son: 1) Acceso a la Información, 2) Libertad de expresión, 3) Gobiernos locales y descentralización, 4) Fortalecimiento de la sociedad civil y 5) Reforma al poder judicial y acceso a la justicia.

³ Adicionalmente, como estrategia para verificar la información recolectada en algunos temas (Acceso a la información y Fortalecimiento de la sociedad civil), se realizó un ejercicio práctico.

indicadores relativamente exhaustiva de acuerdo con los antecedentes disponibles.

d) Selección de los indicadores sobre los que se elaboró el cuestionario.

El cuestionario mismo se elaboró de acuerdo a los siguientes criterios:

- a) Asegurar que el conjunto de preguntas represente adecuadamente los compromisos establecidos en el Plan de Acción de Quebec.
- b) Enfatizar en resultados prácticos más que en temas jurídicos.
- c) Identificar aspectos críticos para la sociedad civil.
- d) Incorporar aspectos emergentes dentro de cada tema seleccionado; vale decir, temas que a partir de la experiencia de la sociedad civil, deben tomarse en consideración aún cuando el Plan de Acción no los contemple de manera explícita.
- e) Garantizar un acceso expedito a información disponible, sean estas fuentes secundarias o datos generados especialmente para este seguimiento.
- f) Homogeneizar las respuestas, a través de indicadores que puedan formularse predominantemente como preguntas cerradas (de alternativas).

3. Descripción de la muestra

La configuración de la muestra varía dependiendo de los temas del seguimiento. Para los temas de acceso a la información, libertad de expresión y justicia se utilizó un tipo de diseño muestral y para los temas de descentralización y sociedad civil se utilizó otro.

a. La muestra para acceso a la información, libertad de expresión y reforma al poder judicial y acceso a la justicia consistió en cinco informantes calificados por tema. El perfil de los informantes calificados, según el tema de que se trate, fue el siguiente:

- **Acceso a la información:** Expertos de Escuelas de Derecho, directores o expertos de ONGs relacionadas con el tema, autoridad o experto de medios de comunicación.
- **Libertad de expresión:** Representante del Colegio de Periodistas, autoridad o experto de medios de comunicación, investigadores sobre medios de comunicación de Escuelas de Periodismo, dirigente de organización de defensa de derechos civiles.
- **Reforma al poder judicial y acceso a la justicia:** Jurista, dirigente o experto de organización de defensa de derechos de la mujer, de la infancia o de grupos étnicos.

En el tema de acceso a la información, junto con la aplicación del cuestionario a los informantes, se diseñó un ejercicio práctico que consistió en el envío de una carta a diversos servicios públicos con el objetivo de solicitar información.

b. Para los temas de descentralización y sociedad civil se generó una muestra estructural no probabilística. El muestreo estructural es una *maqueta* o modelo reducido de la población en estudio en base a características relevantes desde el punto de vista del estudio. La muestra resultante es representativa de la población en relación a los criterios elegidos.

b.1 Gobierno Local y Descentralización

Los criterios para generar la muestra de gobiernos locales fueron las características urbanas y el nivel de recursos del gobierno local. Las características urbanas se dividen en tres:

- municipalidades en área metropolitana o ciudades con más de un millón habitantes
- municipalidades en ciudades intermedias o con menos de un millón de habitantes
- municipalidades de localidades rurales.

El nivel de recursos se divide en alto, medio y bajo. El cruce de estos criterios de como resultado un total de 16 casos.

Muestra de municipalidades para cuestionario gobiernos locales⁴

| Nivel de recursos | Municipalidades en área metropolitana o ciudades con más de un millón habitantes | Municipalidades en ciudades intermedias o menos de un millón de habitantes | Municipalidades de localidades rurales | TOTAL |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-------|
| Alto | 2 | 1 | 1 | 4 |
| Medio | 2 | 1 | 2 | 5 |
| Bajo | 2 | 2 | 3 | 7 |
| TOTAL | 6 | 4 | 6 | 16 |

⁴ La selección de la muestra estructural de municipalidades considera una muestra por conglomerados (ciudad), en la que seleccionaremos nuestras unidades de análisis (municipios).

En cada uno de estos municipios seleccionados se aplicó el instrumento al encargado de la dirección de Participación Ciudadana y al menos a una organización de la sociedad civil (OSC) que desarrollen su trabajo en la localidad.

Por lo tanto, la muestra quedó configurada por 16 funcionarios municipales y por 16 OSC que trabajen en la localidad de los Gobiernos locales seleccionados.

b.2 Sociedad Civil y Participación

La definición de las entidades que constituyen la sociedad civil que utilizó este estudio es la siguiente: **organizaciones sin fines de lucro que buscan mejorar las condiciones de vida de la población a través de distintos medios y orientadas por diversas filosofías.**

Los criterios para generar la muestra son las temáticas de las diversas organizaciones que existen. La selección de focos temáticos se realizó a título ilustrativo y su función fue simplemente facilitar la clasificación de las organizaciones seleccionadas. El criterio final fue diversificar los focos temáticos más que representar a cada uno de ellos. La muestra quedó configurada por 13 OSC pertenecientes a 3 focos temáticos diferentes.

La siguiente es la composición de la muestra clasificada según foco temático:

- Organizaciones No Gubernamentales

- Área Desarrollo (5)
- Área Medio Ambiente (1)
- Área Derechos Humanos (1)

- Redes de Organizaciones No Gubernamentales (4)

- Organizaciones Filantrópicas (2)

I. ACCESO A LA INFORMACIÓN

COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS⁵

El Plan de Acción establece que los gobiernos “trabajarán conjuntamente para facilitar la cooperación entre las instituciones nacionales responsables de garantizar (...) 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”.

DIMENSIONES DEFINIDAS

En este sentido, cuatro son las dimensiones definidas para orientar el seguimiento en este tema. 1) Leyes sobre libertad de acceso a la información; 2) acceso efectivo a la información de que dispone el gobierno central; 3) restricciones a la libertad de acceso a la información para asegurar la protección a la infancia y a la adolescencia y, 4) utilización de nuevas tecnologías de la información y la comunicación, para facilitar el acceso a la información pública.

RESULTADOS

Dimensión 1: Leyes sobre libertad de acceso a la información

El derecho al acceso a la información, tanto de los actos de la administración pública como de los documentos e informaciones que posee ésta surge recientemente, como consecuencia del proceso de democratización iniciado en el 2001. La primera norma que refería específicamente a este tema fue el Decreto Supremo N° 018-2001-PCM, que reglamentaba el procedimiento de acceso a la información de carácter público en las dependencias estatales, y fuera dada por el gobierno del presidente Valentín Paniagua el 26 de febrero del 2001. Posteriormente, en agosto del 2002, se promulgó la Ley 27806, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la que tiene como fundamento el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú .

Desde entonces hemos asistido a una paulatina adecuación de los organismos públicos a los mandatos de esta normatividad, en especial a lo que refiere a la obligatoriedad de incluir información presupuestal, adquisiciones y convenios. Asimismo, la designación y publicación del nombre de las personas responsables del acceso a la información pública y de la información que debe incluirse en los portales de las dependencias

⁵ El Plan de Acción de Quebec puede obtenerse en www.oea.org

públicas. Así, a pesar del corto tiempo de vigencia de la normatividad, los avances han sido significativos aunque insuficientes y, en ese sentido, está pendiente un mayor desarrollo pues aunque la ley establece plazos para que los diversos niveles de la administración pública se vayan adecuando paulatinamente a la misma, puede sospecharse que ocurran retrasos en el cronograma previsto.

- La norma legal consagra el Principio de Transparencia y Publicidad, salvo excepciones previstas, según su artículo 3º, en el cual se afirma que “Toda información que posee el estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el Artículo 15º de la presente ley”. Luego se establece que “El Estado adopta medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación de las entidades de la Administración Pública”. Finalmente, “El Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad”.
- la información puede ser requerida por cualquier persona y no sólo por aquellas que la administración considere que posee la legitimación activa para ello (Artículo 7).
- No se debe expresar el motivo del requerimiento de la información: No es necesario explicar ni exponer las razones por las cuales se requiere información ni tampoco demostrar cuál es el interés legítimo o derecho subjetivo afectado por el cual se pide la información en cuestión (Artículo 7).
- El derecho comprende el de recibir copias: en algunos países se ha argumentado que el derecho es al acceso, esto es a ver la información, pero no a recibir copia de la misma. Es un derecho fundamental el poder contar con la información en cualquier medio. En el Perú, el Artículo 10º de la referida ley señala que las entidades de la Administración Pública tienen la obligación de **proveer** la información requerida. Aún así, esta referencia resulta insuficiente y equívoca. En todo caso, el Decreto Supremo N° 018-2001-PCM resulta más preciso al respecto, pues en su Artículo 2º, inciso b) señala expresamente que “El procedimiento deberá permitir que el acceso a la información pueda realizarse por escrito, otros medios físicos, medios electrónicos o magnéticos de acuerdo a lo solicitado y a la capacidad de la dependencia. De no indicarse el medio por el cual se entregará la información, la entidad utilizará el medio

escrito, salvo que se acuerde con el interesado la utilización de otro medio de entrega de la información”.

- Plazos adecuados: la legislación establece plazos adecuados para la entrega de la información. Así, se establece que el encargado de proporcionar la información requerida debe pronunciarse en un plazo de 7 días útiles, que pueden prorrogarse por un máximo de 5 días útiles adicionales si median circunstancias que dificultan el acopio de lo solicitado (Artículo 11°).
- Orientación al solicitante. En caso de que la entidad a la que se solicita la información no la posea, deberá indicar al solicitante la ruta que debe seguir para obtenerla.
- El silencio administrativo presume negativa en la obligación de otorgar la información solicitada. En todos los casos, el funcionario responsable está obligado a comunicar por escrito la negativa a otorgar información, fundamentándola en las excepciones previstas en el Artículo 15° de la ley o, en su defecto, demostrando que dicha entidad no posee la información que se solicita. Más aún, si el solicitante considera que la información otorgada no es satisfactoria o ha obtenido una respuesta ambigua, puede estimar que existe una negativa tácita en brindarla. El solicitante puede apelar en la vía administrativa y si es negada su petición o transcurren 10 días sin obtener respuesta, puede dar por agotada esta vía e iniciar un proceso contencioso administrativo (Ley 27584) u optar por el proceso constitucional del Hábeas Data (Ley 26301).
- Recursos judiciales: la ley establece, en su artículo 4°, la capacidad de los ciudadanos de recurrir ante los tribunales de justicia en caso de denegatoria de la información, denunciando al infractor por abuso de autoridad, según el Artículo 377° del Código Penal.

Aspectos por mejorar

- a) La ley que contempla la inclusión expresa a la normativa jurídica del derecho al acceso a la información, no puede superar las tradicionales justificaciones expresadas desde el Estado para impedirlo, en tanto la información requerida puede denegarse por casos de secreto, reserva o seguridad.
- b) Las causales de negación de la información quedan entregadas a la autoridad administrativa. No es solo la ley la que establece las causales de secreto, sino que esta facultad es entregada al

gobierno de turno, el cual mediante el establecimiento de excepciones a través de mecanismos administrativos como una resolución suprema, podría dejar de cumplir con la norma general. De hecho, la ley que actualmente regula el acceso y transparencia de la información pública dispone en su Artículo 15º excepciones para los siguientes casos:

- los relativos a la defensa y seguridad nacional, cuando así lo considere la mayoría del Consejo de Ministros y que será establecido mediante una resolución suprema, haciéndose la salvedad en casos de violaciones a los derechos humanos.
- los relativos a materias que pueden afectar los intereses del país en los tratados y negociaciones internacionales;
- los relativos a la información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, tecnológico y bursátil;
- aquellos generados en la comunicación interna de las dependencias de la Administración Pública, dirigidos a la toma de decisiones;
- las recomendaciones e informaciones preparadas por los asesores jurídicos y que pudieran revelar los contenidos de las estrategias a adoptarse en los juicios y procedimientos judiciales en los que participa la entidad en cuestión;
- la información relacionada a la capacidad sancionadora de los órganos de la Administración Pública, mientras dure el proceso;
- la información destinada a prevenir y reprimir la criminalidad y cuya revelación podría entorpecer la acción de las autoridades;
- la información que lesiones el derecho a la intimidad personal y familiar, incluida la información sobre la salud;
- las materias expresamente exceptuadas por la Constitución o una ley del Congreso de la República.

c) Aunque el conjunto de derechos de acceso se encuentran articulados en un cuerpo legal único, se hace necesario una reglamentación exhaustiva para ofrecer un marco más preciso en el ejercicio de este derecho.

Dimensión 2: Acceso efectivo a la información que dispone el gobierno central

En base a la información expuesta se puede afirmar que en Perú el derecho a la información aunque recientemente legislado tiene avances importantes, pues contrasta nítidamente con el ambiente generado por el

régimen autoritario que imperó durante los años 90 en que la ausencia de transparencia informativa en los actos gubernamentales fue una de sus características generando, entre otras manifestaciones, un elevado nivel de corrupción. Así lo han expresado prestigiosos organismos de vigilancia ciudadana, como el Instituto Prensa y Sociedad y el Consejo de la Prensa Peruana.

Sin embargo, la falta de difusión de los alcances de esta normatividad, que se agrava por inscribirse en un escenario de escasa movilización social y desconocimiento general de los derechos ciudadanos, motiva poco interés sobre el tema. Además, la ausencia de una reglamentación precisa que indique con claridad las faltas que pueden haberse cometido, dificulta la labor de los jueces al no tener claridad sobre los hechos ante los cuáles deben dictaminar.

Debido a este hecho, se optó por realizar un ejercicio práctico en el que se uso la normativa existente para solicitar información en Ministerios o servicios públicos. Este ejercicio complementa la información obtenida de los informantes.

Se solicitó información a las siguientes entidades:

| ENTIDAD | Fecha de solicitud de información | Fecha de respuesta de solicitud de información | Información solicitada a través de: |
|--------------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Ministerio de Defensa | 11/12/03 | 30/12/03 | Mesa de Partes |
| Ministerio de Transportes y Comunicaciones | 19/12/03 | | Página Web |
| Ministerio de Comercio Exterior y Turismo | 22/01/04 | | Mesa de Partes |
| Banco de la Nación | 12/12/03 | 09/01/04 | Mesa de Partes |
| Ministerio de Energía y Minas | 12/12/03 | 15/01/04 | Mesa de Partes |
| Ministerio de Economía y Finanzas | 11/12/03 | 12/01/04 | Mesa de Partes |
| FONCODES | 10/12/03 | | Página Web |
| Ministerio de | 12/12/03 | 14/01/04 | Mesa de Partes |

| | | | |
|------------------------------------------------|----------|----------|----------------|
| Educación | | | |
| Ministerio de Salud | 12/12/03 | 12/01/04 | Mesa de Partes |
| Presidencia del Consejo de Ministros-CONAPA | 10/12/03 | | Página Web |
| Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Social | 10/12/03 | 11/12/03 | Página Web |
| Ministerio de Relaciones Exteriores | 15/12/03 | | Página Web |
| SUNASS | 11/12/03 | 11/12/03 | Mesa de Partes |
| INDECOPI | 10/12/03 | 06/01/04 | Página Web |
| Ministerio del Interior | 12/12/03 | | Mesa de Partes |

| ENTIDAD | Información solicitada | Respuesta a lo solicitado |
|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ministerio de Defensa | Total del presupuesto recibido por su cartera durante el año 2002 y la proporción de gastos de dicho presupuesto, es decir, los diferentes ítems en que éste fue gastado (armamento, provisiones, etc.) | La información solicitada es de dominio público y obra en las páginas web del Ministerio de Economía y Finanzas o en el portal web de la institución que es www.mindef.gob.pe |
| Ministerio de Transportes y Comunicaciones | Actuales exigencias técnicas que deben cumplir las empresas privadas para poder contratar o ser beneficiario de una licitación con su cartera. | |
| Ministerio de Comercio Exterior y Turismo MINCETUR | Cuales son los criterios de selección para iniciar negociaciones tendientes a alcanzar un Tratado de Acuerdo de Libre | Información proporcionada por Javier Rosas-MINCETUR (información en físico) |

| | | |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Comercio con EEUU. | |
| Banco de la Nación | Dietas percibidas por los directores de su institución durante el año 2002. | De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cumpla con informarle que el gasto anual por concepto de dietas de directorio durante el año 2002, ascendió a la suma de S/.190,500.000 |
| Ministerio de Energía y Minas | Declaración de patrimonio del ministro. | La información solicitada se encuentra comprendida entre las excepciones al ejercicio del derecho de acceso de información pública, considerado en el inciso h) del artículo 15 de la Ley 27806, por lo cual no es posible acceder a su petición, precisando que la información pública de la información requerida fue publicada en el Diario Oficial el Peruano el 01 de Setiembre del 2003. |
| Ministerio de Economía y Finanzas | Porcentaje de iniciativas concernientes a su cartera que han sido aprobadas por el Parlamento en el año 2002. | Se le informa que el 85.7% de dichas iniciativas fueron aprobadas por el Congreso de la República y promulgadas en el período Enero-Diciembre 2002. |
| FONCODES | Total de proyectos financiados por el programa A trabajar rural durante el 2002. | |
| Ministerio de Educación | Resultados nacionales obtenidos con el Proyecto Regional de Indicadores Educativos de las Cumbres de las Américas. | La información requerida la encuentra en (ruta): www.minedu.gob.pe Cumbre de las Américas Español Publicaciones y Documentos Difusión (punto 1 y 2) |
| Ministerio de Salud | Total de denuncias y querrelas criminales, especificando las causas invocadas, presentadas en | La información se haría llegar al correo electrónico; hasta la fecha no ha llegado. |

| | | |
|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | contra de su Servicio ante los tribunales de justicia, durante el año 2002. | |
| Presidencia del Consejo de Ministros – CONAPA | Total de denuncias recibidas por su institución en el ámbito de la violación de los derechos humanos. | |
| Ministerio de la Mujer | Total de oficinas y facultativos, especificando sus especialidades, contratados por su institución para la atención de las víctimas de la violencia intrafamiliar. | La información proporcionada por el Programa Nacional Contra la Violencia Familiar y Sexual MINDES (la información se tiene en físico) |
| Ministerio de Relaciones Exteriores | Contribución hecha por nuestro país a las organizaciones internacionales que prestan ayuda a las zonas con poblaciones en situaciones de guerra, desplazados o conflictos internos durante el año 2002 (v. gr. ONU, Cruz Roja, etc). | |
| SUNASS | Criterios de evaluación de la prestaciones hechas por las empresas licitadas, en el ámbito de los servicios sanitarios. | La información solicitada no les competía, sugirieron pedir información a SEDAPAL. Solicitamos información a SEDAPAL y hasta la fecha no responden. |
| INDECOPI | Total de estudios comparativos de precios, especificando los productos comparados, hechos por su institución durante el año 2002. | Información proporcionada por la Gerencia de Estudios Económicos (se tiene en físico 11 estudios comparativos). |
| Ministerio del Interior | Total de sumarios administrativos por uso excesivo de la fuerza instruidos durante el año 2002 y resultados de éstos. | |

Dimensión 3: Restricciones a la libertad de acceso a la información para asegurar la protección a la infancia y a la adolescencia

En Perú sí hay restricciones a la libertad de expresión para proteger a este grupo de la población. Existe la Ley 27337, Código de los Niños y Adolescentes, además de lo tipificado en los códigos penal y de procedimientos penales, que autorizan restricciones al acceso de cualquier parte del proceso seguido.

Así, el Artículo 159° del Código de los Niños y Adolescentes establece que en "un registro especial a cargo de la Corte Superior se registrarán, con carácter confidencial, las medidas socio-educativas que sean impuestas por el Juez al adolescente infractor". Luego, en su Artículo 190° señala expresamente la activación del principio de confidencialidad y reserva del proceso: " ... Son confidenciales los datos sobre los hechos cometidos por los adolescentes infractores sometidos a proceso. En todo momento debe respetarse el derecho a la imagen e identidad del adolescente. El procedimiento judicial a los adolescentes infractores es reservado. Asimismo, la información brindada como estadística no debe contravenir el Principio de Confidencialidad ni el derecho a la privacidad".

También existen restricciones a la libertad de informar en los medios de comunicación. Estos cuando informan sobre delitos cometidos por menores de edad sólo dan a conocer las iniciales de su nombre.

De otro lado, el 12 de diciembre del 2003 se promulgó la Ley 28119 que prohíbe el acceso de menores a páginas web con contenidos pornográficos, obligando a los propietarios de lugares de acceso público - cabinas- a la instalación del *software* correspondiente.

Dimensión 4: Utilización de nuevas tecnologías que faciliten el acceso a la información pública

Paulatinamente, en función a las nuevas exigencias para la rápida difusión de la información, la incorporación de nuevas tecnologías informáticas se han hecho cada vez más evidentes en la Administración Pública peruana. Por eso, el interés del gobierno en este tema resulta crucial para concentrar los esfuerzos y proponer las guías de desarrollo de la sociedad de la información peruana. El gobierno electrónico tiene su fecha de nacimiento el 22 de mayo de 2001, en el gobierno transitorio de Valentín Paniagua, con el D.S. No. 060-2001-PCM que crea el Portal del Estado Peruano, administrado por la Presidencia del Consejo de Ministros a través del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Posteriormente, se establece la importancia y necesidad de crear una red integrada del Estado haciéndose obligatorio que las instituciones públicas utilicen Internet para servir mejor a los ciudadanos. En el año 2002, se crea la Jefatura de Gobierno Electrónico, que tiene por objetivo coordinar con el sector privado las iniciativas del sector público para consolidar de manera coherente el proyecto de *e-government* denominado Plan Nacional de Gobierno Electrónico. Así se presenta la Agenda Digital del Plan Nacional de Competitividad "Perú Compite" que considera al ciudadano como el centro de gravedad de todo el proceso y que es el paso previo para la próxima publicación del "Libro Verde" de la Estrategia Nacional para el Gobierno Electrónico, que cimentará las estrategias y objetivos para hacer ingresar al Estado y a la sociedad peruana en la Sociedad de la Información.

Aún cuando no hay estadística precisa sobre el número de páginas web y portales generados por la Administración Pública peruana, es evidente su crecimiento numérico, sobre todo en los niveles centrales y regionales. Sin embargo, es notorio que la realidad no es la misma en los niveles provinciales y locales, sobre todo en el ámbito rural en donde debido a la falta de capacidad del Estado y las dificultades geográficas y técnicas la cobertura es muy baja. Según datos de la Red Científica Peruana, desde el 2001, año en que empieza a formarse el gobierno electrónico en el país, los organismos públicos han creado poco a poco sus sitios web. Se calcula que el 71% de las entidades de administración pública (con sede en Lima) tiene su página web; sin embargo, éstas son informativas en un 54% y sólo un 9% dispone de facilidades para bajar archivos. Sólo el 29% la actualiza regularmente y muy pocas ofrecen transacciones en línea aunque incompletas; es decir, aceleran una parte mínima de un trámite pero debe ser completado a manera presencial.

Algunas apreciaciones, por ejemplo del Instituto Prensa y Sociedad y el Consejo de la Prensa Peruana, sumadas las opiniones recogidas de informantes calificados, corroboran lo último pues la actualización de la información no se realiza según ordena la ley, además de la falta de calidad y desperdicio de recursos que muestran una cantidad apreciable de estas páginas. Es común la práctica de ofrecer servicios en línea pagados previamente o de acceso restringido. En el caso de los niveles de la Administración Pública que están obligados a presentar la información que exige la ley, como los gobiernos regionales, hasta la actualidad muestran evidentes dificultades para adecuarse a los mandatos. Más aún, en muchos casos los enlaces que parten del Portal del Estado Peruano envían al usuario a páginas de organismos que ya no existen, como los Consejos Transitorios de Administración Regional -CTAR-.

PROPUESTAS

- Ampliar la cobertura de la legislación vigente sobre acceso a la información. Algunas instancias, como los gobiernos regionales, han empezado a reestructurar sus páginas web de acuerdo a lo ordenado por la ley, con apoyo de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, es notoria la incapacidad de los gobiernos municipales y otras instancias locales para adecuarse a la normatividad vigente.
- Establecer con mayor claridad los criterios por los que puede denegarse la información y que estos se limiten a la mínima expresión posible, de forma tal que no se desnaturalice el derecho de acceder a la información.
- Profundizar el monitoreo y control sobre las exigencias de la ley. Según informes del Consejo de la Prensa Peruana, son varias las dependencias públicas que no cumplen con publicar los nombres de los responsables de los respectivos portales, así como la publicación de información desactualizada, especialmente en lo que refiere a presupuesto, contrataciones, convenios y otros.
- Garantizar que la legislación vigente en materia de acceso a la información sea cumplida por los Servicios Públicos, de forma tal que se asegure el acceso efectivo a la información por parte de la ciudadanía.

II. LIBERTAD DE EXPRESIÓN

COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS

El Plan de Acción establece que los gobiernos “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”.

Además, “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”.

DIMENSIONES DEFINIDAS

En este sentido, dos son las dimensiones definidas para orientar el seguimiento en este tema: 1) las condiciones que permiten la libertad de expresión y 2) la libertad de expresión en la práctica.

RESULTADOS

Dimensión1. Condiciones que permiten la libertad de expresión

1.1 Legislación sobre libertad de expresión

a) Legislación Nacional

La libertad de prensa y expresión está consagrada en la Constitución Política de 1993. En principio, resulta ser un marco adecuado para el ejercicio de los derechos a informar y ser informados, a opinar libremente, fundar medios de comunicación y el acceso a la información pública.

La Constitución también puntualiza los derechos a la intimidad, al honor e imagen propia y de rectificación en caso de agravio por algún medio de comunicación social, el secreto e inviolabilidad de las comunicaciones y el secreto profesional. De otro lado, establece que la violación de la libertad de expresión es delito precisando, además, que los delitos en que incurr

los medios de comunicación son sancionados por el Código Penal y se juzgan en el fuero común.

Aparentemente, en Perú existiría una falta de reglamentación respecto a la libertad de prensa y expresión. Sin embargo, la inexistencia de una ley que refiera específicamente a este tema tiene relación directa con la experiencia vivida en las últimas décadas y es percibida, más bien, como un logro de los profesionales de los medios de comunicación. En efecto, la historia reciente refiere a una serie de hechos en los que estos mecanismos legales sirvieron ante todo para maniatar y controlar la libertad de información. Así fue con el Estatuto de Prensa (Decreto Ley 20680) del gobierno militar en 1974, emitido en el momento que expropiaban los diarios de circulación nacional. Luego, el decreto ley 18075, dado por la segunda fase del gobierno militar, llamado Estatuto de la Libertad de Prensa, aunque permitió la existencia de revistas y periódicos opuestos al régimen no fue un instrumento eficaz para defenderlos contra la detención y deportación de sus directivos, así como contra la clausura que debieron sufrir algunos de ellos.

Al volver la democracia en 1980 los medios expropiados fueron devueltos a sus antiguos propietarios pero, el creciente clima de inestabilidad generado por la violencia política, fueron imponiendo restricciones a la labor periodística, especialmente en las zonas declaradas en emergencia. Estas iniciativas partieron fundamentalmente de las autoridades militares que, de esta manera, trataron de ocultar la política sistemática de violaciones a los derechos humanos que llevaban a cabo en esos lugares. Bajo estas circunstancias, fueron asesinados muchos periodistas bajo circunstancias sospechosas y, en algunos casos, con comprobación fehaciente de la autoría. Posteriormente, medidas adoptadas *ex profeso* por las autoridades peruanas para ocultar y tergiversar información tuvieron lugar durante toda la década de los 90, con la intención de ocultar hechos de violaciones a los derechos humanos cometidos por grupos militares irregulares. Lo mismo sucedió en 1995, durante el conflicto armado del Cenepa entre Perú y Ecuador, y durante la crisis provocada por la toma de la residencia del embajador japonés en Lima, en 1996. Finalmente, la campaña electoral del año 2000 evidenció la compra de la línea periodística a algunos propietarios de medios de comunicación para facilitar la tercera reelección inconstitucional del entonces presidente Alberto Fujimori.

Fue así que surgieron fuertes cuestionamientos en los aspectos éticos, morales y políticos del desempeño de los medios de comunicación. Al ponerse en evidencia los extremos actos de corrupción en el que incurrieron algunos propietarios de medios televisivos y radiales, la

controversia rápidamente se centralizó en los supuestos derechos de emitir a través de sus señales contenidos dirigidos a la desinformación y carentes de objetividad, toda vez que las frecuencias utilizadas son de propiedad pública. En el 2002 se presentó un proyecto de Ley de Radio y Televisión cuyo debate por el pleno del Congreso de la República ha quedado, por ahora, pendiente. Las críticas al referido proyecto estuvieron focalizadas en la posibilidad de cancelar judicialmente la licencia de funcionamiento de los medios de comunicación en caso incumplieran los denominados principios fundamentales que deberían seguir los medios de comunicación en el desarrollo de sus actividades. Toda vez que las herramientas de control sugeridas carecían de precisión se ha preferido no insistir por el momento.

Sin embargo, la sociedad civil, a través de la Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social, ha colocado el tema en el debate nuevamente. Dicha organización considera que, en efecto, alguna acción se debe ejecutar para impedir que en el futuro se vuelva a la situación extrema vivida por los medios de comunicación a fines de los 90 e inicios de la presente década. En ese sentido, sobre la base de lo inadecuado que resulta ser que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, otorgue las licencias de frecuencias radiales y televisivas a discrecionalidad, sin dar cuenta a ninguna institución ni a la ciudadanía, propone la creación de un Consejo Autónomo de Radio y Televisión, integrado por una mayoría de personas pertenecientes a la sociedad civil. Esta entidad sería la que otorgaría las licencias y sus renovaciones, con cargo a dar cuenta de sus acciones a la sociedad. De esta manera se intenta inhibir el poder político que se ejerce sobre los medios de comunicación televisivos y radiales. Para apoyar esta iniciativa, la Veeduría Ciudadana de la Comunicación Social sostiene que en muchos lugares del mundo y América Latina funcionan estos organismos autónomos, como Chile (Consejo Nacional de Televisión), Colombia (Comisión Nacional de Televisión), Argentina (Comité Federal de Radiodifusión), entre otros.

Durante el 2003, se suscitaron graves hechos en relación a este tema. Los problemas entre los accionistas de una de las empresas más importantes de la televisión, *Panamericana Televisión*, agravados por la displicencia y la corrupción imperante en el Poder Judicial, obligaron a que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones suspendiera temporalmente la licencia para el funcionamiento de su estación transmisora ubicada en Lima.

Otro tema respecto a la libertad de expresión es la garantía constitucional del Hábeas Data. Este es algo pendiente de solución desde que fuera incluida como novedad en la Constitución de 1993. Inicialmente fue

presentada como una forma de lograr acceso a la información pública, en su versión final también permitía impedir la publicación de informaciones y ser utilizada para rectificar a los medios de comunicación.

En 1995, esta figura fundamentó una serie de acciones judiciales contra periodistas en el ámbito penal, generando una fuerte presión que obligó a una reforma constitucional que concluyó en junio de 1995. Actualmente cualquier acción de garantías constitucionales referidas a la prensa, se tramita, dentro del ámbito civil en base a la Acción de Amparo. Sin embargo la ley 26301, referida a la aplicación del Hábeas Data permanece como una norma transitoria lo cual puede provocar confusión en su aplicación.

En todo caso, algo positivo ha sido la jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional sobre la libertad de expresión. En agosto del 2002 ante una demanda de amparo presentada por una persona jurídica, pidiendo se ordene el cese de actividades de una radiodifusora que, según estimaba, la había injuriado, el Tribunal Constitucional consideró en su sentencia que no podía impedirse el funcionamiento de dicho medio porque colisionaría con el mandato constitucional que prohíbe la censura previa. Dicho organismo jurisdiccional dejó constancia que la demandante podía ejercer su derecho a rectificación y, si se diera el caso, accionar las vías civil y penal.

b) Instancias formales de denuncia de actos contrarios a la libertad de expresión

En Perú, no existen instancias formales de denuncia, aparte de los Tribunales de Justicia, contra abusos o violaciones a la libertad de expresión. Tal como lo establece el Artículo 2º de la Constitución Política, "... 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 ...".

Los ciudadanos pueden recurrir a instancias no oficiales, como el Consejo de la Prensa Peruana o el Instituto Prensa y Sociedad, las que luego de una investigación que amerite el caso plantean la denuncia correspondiente.

c) Tratados internacionales

La Constitución Política del Perú, en su Art. 55º, expresa que "Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional".

El Estado peruano ha ratificado los siguientes tratados internacionales:

- Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 1969
- Declaración sobre Medios de Comunicación, UNESCO, 1978
- Declaración de Santiago, 1991
- Declaración de Chapultepec, 1994

En particular, rigen plenamente en Perú el Art. 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, relativos a la libertad de pensamiento y expresión, y el Art. 14 del Pacto referente al derecho de réplica.

1. Los individuos o instituciones tienen la posibilidad de recurrir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por violación a la libertad de expresión.

1.2 Características de los Medios de comunicación en Perú

a) Propiedad de los medios de comunicación

En Perú se editan alrededor de 71 diarios o periódicos, de ellos 28 son de Lima y 43 de circulación regional o local, según datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI). De otro lado, hasta 1999 había 1425 emisoras de radio. Asimismo, en ese mismo año se tenía 598 estaciones de televisión, 105 de ellas transmisoras y 493 retransmisoras o repetidoras.

Por norma constitucional, Artículo 61º, se prohíbe expresamente las prácticas monopólicas en "la prensa, la radio, la televisión y los demás medios de comunicación social; y, en general, las empresas, los bienes y servicios relacionados con la libertad de expresión y de comunicación ...".

Pero, el Artículo 23º del Decreto Legislativo 702 señala que "para obtener autorizaciones que faculten a prestar servicios de difusión, además de los requisitos que señale el reglamento, se exigirá que las personas naturales o jurídicas solicitantes y sus accionistas sean de nacionalidad peruana". Es decir, se impide el acceso a la propiedad de estos medios a personas de origen extranjero. Esta norma sirvió como base legal, en 1997, para despojar de la propiedad del canal de televisión Frecuencia Latina a su principal accionista, Baruch Ivcher, luego de un procedimiento viciado de errores con el que se le quitó la nacionalidad peruana.

Aunque son notorias las acciones de centralización y absorción que realizan algunos grupos empresariales, como El Comercio, no puede afirmarse que en los medios escritos exista una tendencia monopólica en el país. Pero, el ambiente más delicado es la televisión. Las señales abiertas más importantes están en Lima. Son siete y es la del Estado, canal 7, la que encabeza la principal red nacional, con 180 estaciones repetidoras y 22 filiales en todo el país.

Las otras señales pertenecen a grupos empresariales familiares, todos ellos comprometidos en la red de corrupción organizada por el gobierno anterior. Así, en el caso de Panamericana Televisión, las dos facciones que se disputan el control de dicha empresa, Delgado Parker y Schutz, tuvieron demostrados vínculos con el asesor del ex presidente Fujimori, Vladimiro Montesinos. Igual sucedió con algunos integrantes de la familia Crousillat, que controlaba América Televisión⁶ y con la familia Vera Abad, propietaria de Andina de Televisión. En el caso de Baruch Ivcher, propietario de Frecuencia Latina, el gobierno fujimorista le retiró la nacionalidad peruana para apartarlo de su empresa pero ello no pone de lado el hecho de que durante varios años fue un aliado de dicho régimen.

Respecto a la radio, la empresa líder con gran ventaja sobre sus competidoras es Radio Programas del Perú, perteneciente a una de las facciones de la familia Delgado Parker, grupo que quedó desmembrado luego de los problemas que surgieron entre sus integrantes.

En términos generales, si bien puede afirmarse que los medios de comunicación respetan la diversidad de opiniones existentes en el país, la línea impuesta por las grandes empresas, que en la realidad forman un ambiente oligopólico, es determinante.

b) Confianza en los medios de comunicación

La pérdida de calidad y la degradación de los sentidos comunicativos que muestran la mayoría de los medios de comunicación peruanos obedecen a criterios mercantiles y políticos que, en gran parte, se explican por la continuidad de comportamientos y actitudes que se generalizaron durante la década pasada. En el criterio empresarial de los medios de comunicación peruanos lo mercantil y lo político están íntimamente asociados en tanto el Estado resulta ser el principal cliente publicitario de estas compañías.

⁶ Actualmente, América Televisión está dirigida por un consorcio en el que sobresalen los grupos El Comercio y Mohme, éste último propietario del diario La República.

Además, una cuestión resaltante en los medios de comunicación peruanos es la profusión de diarios sensacionalistas -"amarillos"- cuyo objetivo no es informar y generar corrientes de opinión sino el ataque artero a todos aquellos que consideran sus enemigos. Este estilo, aunque arraigado en el periodismo peruano, adquirió connotaciones inusitadas durante el fujimorismo y fue el vehículo utilizado para la práctica de operativos sicosociales contra los opositores de dicho régimen. Cabe resaltar que algunos medios televisivos también emplean estos métodos, especialmente en espacios destinados al esparcimiento. En la actualidad siguen subsistiendo y el denominador común entre ellos es su defensa del anterior gobierno, la distorsión de la lucha contra la corrupción y la deslegitimación que buscan contra el actual gobierno y la democracia.

Bajo este marco, llama la atención que sea la televisión el medio que merece mayor confianza a los peruanos, según Latinobarómetro 2003, con un 51% de aceptación, semejante al promedio latinoamericano. Los diarios tienen una confiabilidad de sólo 7% y la radio el 17%, según la misma fuente. Incluso, estos niveles de confianza resultan superior a los que se tiene con amigos y parientes como fuentes de información (10%) algo explicable, seguramente, por la relativamente baja confianza que el peruano muestra ante otra persona (15%).

Ahora bien, en un tema sensible que compromete a los medios de comunicación, como es la corrupción, la encuesta anual realizada por el Instituto Apoyo, a pedido de Proética⁷, publicado en febrero del 2004, ofrece resultados elocuentes. Los peruanos estiman que los medios de comunicación tienen un regular desempeño en la lucha contra la corrupción, siendo la televisión el medio que resulta más desfavorecido al respecto.

1.3 Posibilidades objetivas de la población de expresarse libremente

- El 14.4% de la población mayor de seis años tiene menos de cinco años de escolaridad ⁸.
- El 10.3% de la población mayor de 15 años es analfabeta⁹
- El 5.8% de hogares tenían computadora en el 2001. Las poseían, por condición socio económica: el 53% de los hogares de los sectores A y B, el 8% del sector C y el 1% de los sectores D y E¹⁰.

⁷ http://www.proetica.org.pe/Descargas/SegundaEncuesta_20040210.pdf

⁸ Ver Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

⁹ *Idem.*

¹⁰ Apoyo Opinión y Mercado (setiembre 2001)

- Los usuarios de Internet en el Perú son aproximadamente 2 millones, de ellos, el 66% tiene entre 12 y 24 años; el 60% son estudiantes, y el 31% son trabajadores. Además, nueve de cada 10 personas accede a Internet a través de una Cabina Pública¹¹.
- En el ámbito educativo, el proyecto más ambicioso en lo que se refiere a tecnologías de información y comunicación es el programa Huascarán, dirigido por el Estado, que pretende conectar a las escuelas públicas del Perú a través de Internet. Para ello, se propone instalar centros de cómputo en 5,000 escuelas antes del 2006. Para el año 2002, sólo se habían logrado conectar a 100 escuelas rurales y urbanas, y el programa continúa¹².
- Hacia 1999, existían en el Perú 64.5 teléfonos fijos por cada mil habitantes¹³. En el 2000, existían 41.9 suscriptores a telefonía celular por cada mil habitantes¹⁴.

1.4 Apoyo a la expresión artística

El 18 de diciembre del 2003, el gobierno peruano promulgó la Ley del Artista, luego de haber observado algunas partes del documento que fuera aprobado por el Congreso de la República, en abril de ese año.

El propósito de dicha ley es el de brindar cobertura de seguro y de ingresos decorosos a quienes se dedican a la difusión del arte, incluyendo la lidia de toros y los circos. Dispone que en un espectáculo, el 80% deba ser una cuota de artistas peruanos; y el porcentaje restante al artista extranjero. En cuanto a las remuneraciones, los nacionales ganarán no menos del 60% del total de las remuneraciones pagadas a los artistas. Los roles protagónicos deberán ser asumidos en un 50% por nacionales.

Establece también requisitos para la contratación del artista extranjero, el cual deberá pagar el "pase intersindical" que será un monto del 2% de los contratos. Asimismo, se refiere también a la jornada laboral, al pago de horas extras, descanso. Crea el Fondo de Derechos Sociales del Artista mediante la aportación de 2 dozavos a cargo del empleador. El Fondo pagará vacaciones a partir del 15 de diciembre de cada año. Igualmente, la compensación por tiempo de servicios se pagará al retirarse de la actividad artística. Y el pago de gratificaciones se hará en julio y diciembre por el Fondo. En cuanto a prestaciones de salud, tanto el artista como el

¹¹ Apoyo Consultores (junio 2002),

¹² Red Científica Peruana.

¹³ Teléfonica del Perú.

¹⁴ OSIPTEL.

personal técnico vinculado a la actividad artística, están sujetos obligatoriamente a los sistemas de pensiones y prestaciones de salud¹⁵.

El 20 de mayo el texto original fue observado por el Ejecutivo, en partes que consideraba inconstitucionales. Cuatro artículos fueron evaluados como discriminatorios, constituyendo una intromisión en el manejo de la actividad empresarial. Señaló que el artículo 45º obligaba a las empresas de radiodifusión de señal abierta a destinar no menos del 10 por ciento de su programación a la difusión de valores de la cultura peruana, y que ello violaba el derecho de la libertad de expresión.

De otro lado, en el Perú existen varios fondos, públicos y privados, destinados al fomento de la cultura y las artes. Sin embargo, no es posible obtener datos precisos sobre sus actividades ni los montos de dinero que destinan a estos quehaceres.

Actualmente no existe una legislación promotora de la cinematografía nacional. De marzo de 1972 a octubre de 1994, estuvo vigente en Perú el decreto ley 19327, Ley de Fomento a la Industria Cinematográfica, promulgada por el gobierno militar del general Juan Velasco. Esa norma contribuyó a una producción constante de cortos en el país, alcanzando los 1,200 títulos en ese período. Estos cortos eran beneficiados por un sistema de exhibición obligatoria y de exoneración de impuestos, que acabó en diciembre de 1992. Gracias a estas medidas, surgieron grupos dedicados permanentemente a ese tipo de producción. La capitalización y experiencia adquiridas con el corto contribuyeron también a poder afrontar la producción de largometrajes que llegaron a ser aproximadamente 60 en el mismo periodo. Este proceso de desarrollo cinematográfico fue paralizado con el fin de los beneficios mencionados en 1992.

En octubre de 1994 se promulgó la Ley de la Cinematografía Peruana (Ley 26370), que fue reglamentada en mayo de 1995 (D.S. 42-95-ED) y que establece entre sus principales disposiciones la creación del Consejo Nacional de Cinematografía (CONACINE), que fue instalado en enero de 1996 y se halla dentro del Ministerio de Educación. A partir de esta nueva legislación se han venido produciendo entre 15 y 20 cortos al año, predominando los géneros de ficción y experimental y siendo el formato más utilizado el de 35 mm, aunque también se está utilizando video digital.

Actualmente se levantan críticas contra el Decreto Legislativo 952, del 2 de febrero del 2004, dado al amparo de las facultades legislativas delegadas

¹⁵ Agenciaperú.com

por el Congreso para la reforma tributaria. El mencionado Decreto Legislativo grava al productor cinematográfico peruano con el 10% del impuesto municipal a los espectáculos públicos no deportivos, eliminando el único beneficio que destinaba el Estado en favor de esta actividad y que estaba vigente desde 1962.

Tampoco existe una política nacional del libro. Desde 1965 y hasta principios de 1970 regía en el Perú la Ley 15975, que exoneraba al libro y los insumos empleados en su elaboración de una serie de impuestos, lo que se tradujo en el fomento de la actividad editorial. En 1984 se dictó la Ley de Medios de Comunicación, que si bien estaba orientada a diarios y revistas, contenía en su primer artículo una disposición que se refería a las industrias editoras de libros, ley que fue derogada en el segundo semestre de 1990. Hasta setiembre de 1990 el libro no se encontraba gravado con el Impuesto General a las Ventas (IGV), gozaba de un tipo de cambio preferencial para su importación (dólar MUC) y de una tasa postal reducida equivalente al 50 por ciento de la correspondiente a impresos. La exoneración del IGV tuvo validez hasta el 31 de diciembre de 1996 y por la ley 26727 se prorrogó su vigencia hasta el 31 de diciembre de 1997. Sólo están exonerados los libros para centros de educación inicial, primaria, secundaria, superior y otros centros de enseñanza así como los libros culturales, que incluye libros y además, álbumes o libros de estampas para niños y cuadernos infantiles para colorear.

En octubre del 2003 se promulgó la Ley 28086 de Democratización del Libro y Fomento de la Lectura. Con ella se intentó subsanar los problemas existentes; sin embargo, no puede suponerse que este dispositivo legal garantice el cumplimiento de los objetivos que se propone. Aunque se pone énfasis en el desarrollo de la de la industria editorial del libro, que comprende la edición, impresión, producción, diseño gráfico, diagramación e ilustración, no se ha llegado a plasmar una propuesta integral, que no solo incluya el aparato legal correspondiente sino también todos los mecanismos que comprende una industria cultural.

Además, si lo que se pretende es fomentar el hábito de la lectura, se requiere eliminar limitaciones de orden tributario, algo que no se contempla en dicha ley. Asimismo, no hay mecanismos eficientes para amenguar uno de los principales problemas que evidencia esta actividad: la piratería. Para enfrentarla se dio el Decreto Ley 25868 del 18 de noviembre de 1992, creando el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (Indecopi), organismo encargado de la aplicación de las normas legales destinadas a proteger los Derechos de Propiedad Intelectual en todas sus manifestaciones. De acuerdo a una investigación realizada por la Cámara Peruana del Libro, la

producción ilegal triplicó, entre 1996 y 1999, su volumen de ventas (de 800 mil a 2 millones 500 mil ejemplares), así como sus ingresos (de 4 millones a 12,5 millones de dólares), mientras la actividad editorial de las empresas formales se ha visto reducida a la tercera parte. Existen, por lo menos 30 editoras que se dedican a imprimir libros piratas, los cuales llegan a presentar 3 mil títulos al año y las pérdidas de la industria editorial local llegan casi a los 20 millones de dólares.

Dimensión 2: La libertad de expresión en la práctica

2.1 Decisiones Judiciales en materia de libertad de expresión

En los últimos años, las decisiones del Tribunal Constitucional respecto a la libertad de expresión han sentado jurisprudencia relevante al respecto. Entre el 2002 y 2003 dicha instancia ha opinado sobre diez casos referidos a este derecho¹⁶.

Entre las resoluciones más importantes se encuentra la declaración de inconstitucionalidad de la figura de apología del terrorismo, incluida en el Artículo 7° del Decreto Ley 25475 y el Artículo 1° del Decreto Ley 25880. Según el Tribunal (Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 010-2002-AI/TC, del 3 de enero del 2003 y publicada el 4 de enero del 2003), ambas normas no describían con precisión el objeto sobre el que había de recaer la apología y lo que debía entenderse por ella, lo cual constituía, por un lado, una infracción al principio de legalidad penal y simultáneamente una violación de la libertad de información y expresión, pues conjuntamente considerados permitían una limitación desproporcionada e irrazonable de dichas libertades.

Asimismo, el Tribunal consideró que existía una innecesaria sobrecriminalización respecto a este delito puesto que en el artículo 316° del Código Penal también se tipificaba. Posteriormente, se emitió el Decreto Legislativo 924, por medio del cual se agregó un párrafo al artículo 316° del Código Penal, a fin de adecuar sus alcances al delito de terrorismo.

Otra sentencia importante del Tribunal Constitucional en materia de libertad de expresión fue la contenida en el Expediente N° 0979-2001-HC/TC, del 6 de mayo del 2002 y publicada el 13 de julio del 2002, mediante el cual desestimó el hábeas corpus presentado por el principal accionista de la empresa Lucchetti, Andrónico Luksic, cuya defensa solicitaba impedir que el Congreso de la República divulgue videos, cintas

¹⁶ Ver Anexo 1

magnetofónicas y cualquier otro documento que constituyan medios probatorios en el proceso penal que se le sigue al referido empresario por participación en actos de corrupción.

El Tribunal declaró improcedente la demanda, puesto que el Congreso difundió los mencionados videos y cintas magnetofónicas, lo cual configuró una sustracción de la materia. De otro lado, el Tribunal señaló que las investigaciones efectuadas por el Congreso sólo tienen carácter referencial mas no incriminatorio, pues dicho órgano representativo, de acuerdo al Reglamento del Congreso, carece de facultades de juzgamiento penal y como tal, sus conclusiones y recomendaciones no tienen carácter obligatorio o vinculante respecto de lo que en su momento puedan decidir las autoridades judiciales. En ese sentido, el Tribunal señaló que el carácter indicial o probatorio que puedan tener los videos, transcripciones o cintas magnetofónicas u otros, dependerá, en principio, de la decisión que puedan adoptar los jueces ordinarios.

2.2 Libertad de expresión de los periodistas y los medios

Aún cuando en términos generales puede afirmarse la vigencia de la libertad de expresión en el país, algunos hechos ocurridos durante el periodo democrático que se inició el 2000-2001 han motivado la preocupación de la opinión pública. Debe remarcarse que la gravedad de los hechos aumentan cuando son cometidos en provincias.

Así, por ejemplo, si referimos solamente a los acontecimientos más recientes, el 14 de febrero del 2004 fue asesinado Antonio de la Torre Echeandía, periodista de radio Órbita, ubicada en la provincia de Yungay, región Ancash, luego de haber recibido reiteradas amenazas contra su vida por el hecho de ser crítico al desempeño de las autoridades regionales. Este crimen trae a colación momentos especialmente delicados para el periodismo, como fue el periodo de desarrollo de violencia política entre 1980 y 1995, en el que se asesinaron a muchos hombres de prensa.

Asimismo, Fernando Olivera Vega, embajador de Perú en España y líder del Frente Independiente Moralizador (FIM), organización política aliada del gobierno, anunció el 1º de febrero de este año que pediría a la Fiscalía de la Nación que se investigue al director del diario Correo, Juan Carlos Tafur, y a los periodistas Catherine Lanceros y Beto Ortiz, a quienes ha calificado como responsables de los escándalos de corrupción en los que se ha visto envuelto la última semana.

El 30 de enero del 2004, el Consejo de la Prensa Peruana emitió un comunicado protestando por el proceder de la jueza María Esther Falconí Gálvez del Vigésimo Juzgado Penal de Lima, quien dispuso una investigación sumaria contra el columnista del diario Correo, Pedro Salinas, acogiendo una demanda penal por delito contra el honor-difamación presentada por el congresista oficialista Jorge Mufarech.

Al determinar que sí existió delito penal, la jueza Falconí ignoró o simplemente no contempló que en el Perú el delito de opinión no existe, según el artículo 2 inciso 3 de nuestra Constitución. El Consejo de la Prensa Peruana considera que el Vigésimo Juzgado penal de Lima debió rechazar la demanda del congresista Mufarech y que al no hacerlo sienta un peligroso precedente para la defensa de la libertad de prensa y de expresión en el país.

De otro lado, la libertad de los periodistas en los medios es un tema que dista de tener claridad en el Perú. Dos cuestiones surgen a partir de esta realidad: uno, la tolerancia del periodista cuando está en desacuerdo con la línea impuesta por el propietario y, dos, los mecanismos de autocensura. Sobre lo primero, un caso reciente fue la renuncia masiva de periodistas del diario La Razón, al emitirse un video por América Televisión en donde podía verse al asesor del ex presidente Fujimori, Vladimiro Montesinos, desde su ubicación como inculpado en un tribunal de justicia, indicándole al propietario de dicho diario, Moisés Wolfenson, el contenido de los titulares.

Respecto a la autocensura, en el escenario de evidente precariedad política del gobierno, que compromete al sistema democrático en su conjunto, muchos periodistas han empezado a reflexionar sobre la pertinencia de sus denuncias y si es razonable el ejercicio de la libertad de expresión más allá de los perjuicios que pueda ocasionar a valores mayores, en este caso la democracia. En todo caso, parece ser mayoritaria la tendencia que aspira a consolidar órganos autónomos que formen una opinión ética y moral sobre el desempeño profesional del periodismo peruano.

2.3 Libertad de expresión de la ciudadanía

La información relativa a este tema se refiere a las opiniones emitidas por los entrevistados. La posibilidad de la ciudadanía de expresarse públicamente existe y es respetada. Sin embargo, frente a la represión por parte de la fuerza pública de manifestaciones públicas, la opinión consensuada se refiere al hecho que esto sucede cuando los grupos no

respetan los límites impuestos por la autoridad (autorizaciones otorgadas o no, espacios fijados previamente, etc.).

Un ejemplo al respecto fue la ordenanza de la Municipalidad de Lima Metropolitana declarando zona intangible el centro histórico de la ciudad, pues debido a la gran cantidad de manifestaciones que se concentraban en ese lugar se estaba perjudicando a los usuarios de los servicios y comerciantes. Algunos gremios, como la Federación de Construcción Civil, amenazaron con manifestaciones violentas para impedir la vigencia de esa norma pero provocaron el rechazo unánime a sus intenciones.

Finalmente, la opinión generalizada de nuestros informantes calificados es que la profundización de la libertad de expresión en el Perú está en relación directa con la democratización, no sólo del Estado sino fundamentalmente de la sociedad.

PROPUESTAS

- Asegurar que los medios de comunicación, especialmente la televisión y la radio, estén libres de la injerencia y presiones políticas. En este sentido, debe apoyarse las iniciativas dirigidas a crear órganos independientes del Poder Ejecutivo que autoricen operar las frecuencias de radio y televisión.
- Fortalecer los mecanismos de control ético en los medios de comunicación, ejercidos por los propios periodistas.
- Derogar o modificar aquellas leyes inconsistentes con el principio de la libertad de expresión, como lo son una serie de disposiciones del Código Penal, del Código de Justicia Militar y también de leyes especiales.
- Instituir instancias de denuncias formales, aparte de los tribunales de justicia, contra abusos o violaciones a la libertad de expresión que aseguren a los periodistas y a los líderes de opinión la libertad de investigar y publicar sin temor a represalias.

III. GOBIERNO LOCAL Y DESCENTRALIZACIÓN

COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS¹⁷

El Plan de Acción establece que “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” los gobiernos:

“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”.

DIMENSIONES DEFINIDAS

En este sentido, tres son las dimensiones definidas para orientar el seguimiento en este tema. 1) Marco jurídico que regula a los Gobiernos Locales, 2) apoyo al proceso de descentralización y 3) participación ciudadana en los Gobiernos Locales.

¹⁷ El Plan de Acción de Québec puede obtenerse en www.oea.org

RESULTADOS OBTENIDOS

En Perú existen 25 regiones, formadas desde el 2001 bajo la jurisdicción de los antiguos departamentos. Además, existen 1,634 municipalidades distritales y 194 provinciales. Para el periodo 2002-2006 fueron elegidos como alcaldes 49 mujeres. El número de municipios distritales de mayor tamaño, que concentran al 20% de la población, es 13. El número de municipios distritales de menor tamaño, concentrando al 20% de la población, es 1,385.

Dimensión1: Marco jurídico que regula a las Municipalidades.

Las municipalidades se regulan por la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, promulgada el 6 de mayo del 2003. En el nivel local, las municipalidades generan normas de alcance local y sobre materias restringidas denominadas ordenanzas municipales y acuerdos del concejo.

La ley 27972 o Ley Orgánica de Municipalidades establece que:

Las municipalidades, también denominadas gobiernos locales, pueden ser provinciales o distritales. Están sujetas a régimen especial la Municipalidad Metropolitana de Lima y las municipalidades ubicadas en territorios fronterizos.

Son entidades básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización.

Los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción.

La legislación es la misma para todas las municipalidades del país.

Las funciones de las municipalidades están relacionadas al desarrollo de la comuna: Por ejemplo, son funciones de la Municipalidad, entre otras:

- a) aprobar los planes de Desarrollo Municipal Concertados y el Presupuesto Participativo;
- b) aprobar, monitorear y controlar el plan de desarrollo institucional y el programa de inversiones;
- c) aprobar el régimen de organización interior y funcionamiento del gobierno local;
- d) aprobar el Plan de Acondicionamiento Territorial de nivel provincial, que identifique las áreas urbanas y de expansión urbana; las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales; las áreas agrícolas y las áreas de

conservación ambiental declaradas conforme a ley; e) aprobar el Plan de Desarrollo Urbano, el Plan de Desarrollo Rural, el Esquema de Zonificación de áreas urbanas, el Plan de Desarrollo de Asentamientos Humanos y demás planes específicos sobre la base de Plan de Acondicionamiento Territorial; f) crear, modificar, suprimir o exonerar de contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos, conforme a ley; g) Aprobar endeudamientos internos y externos, exclusivamente para obras y servicios públicos, por mayoría calificada y conforme a ley.

Es importante precisar que los municipios peruanos tienen funciones específicas, expresamente señaladas por la ley. Las autoridades municipales otorgan las licencias de construcción; delimitan las áreas urbanas y de expansión urbana, así como las áreas de protección o de seguridad por riesgos naturales, las áreas agrícolas y las áreas de conservación ambiental; acciones concernientes a la salud, salubridad y ornato comunal, entre otras. Además están autorizados para ejercer funciones de seguridad ciudadana, en coordinación con la Policía Nacional del Perú.

1.2 Para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tienen amplias atribuciones, lo que queda establecido en el Artículo 75° de la Ley Orgánica de Municipalidades.

1.3 El patrimonio de las municipalidades también incluye, además de los bienes muebles e inmuebles, valores y bienes financieros. Según el Artículo 56° son de propiedad municipal Las acciones y participaciones de las empresas municipales; Los caudales, acciones, bonos, participaciones sociales, derechos o cualquier otro bien que represente valores cuantificables económicamente; Los aportes provenientes de habilitaciones urbanas; los legados o donaciones que se instituyan en su favor y, en suma, todos los que adquiera cada municipio.

1.4 Los municipios tienen como fuente financiera principal las transferencias y asignaciones del gobierno central. Además, están los ingresos propios, constituidos por las contribuciones, tasas, arbitrios, licencias, multas y derechos creados por su concejo municipal. También los recursos asignados al Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN); los asignados por concepto de canon y renta de aduana; los recursos provenientes de sus operaciones de endeudamiento, concertadas con cargo a su patrimonio propio, y con aval o garantía del Estado y la aprobación del Ministerio de Economía y Finanzas cuando se trate de endeudamientos externos, conforme a ley. Estas últimas operaciones deben sujetarse a la Ley de Endeudamiento del Sector Público y los

servicios no pueden superar el 30% (treinta por ciento) de los ingresos del año anterior.

1.4 Las municipalidades gozan de autonomía para la administración de sus finanzas. Según el Artículo 2º, los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia y con sujeción al ordenamiento jurídico.

1.5 Existe un sistema formal de reclutamiento del personal municipal que está referido en el Artículo 37º, en el que se señala que los funcionarios y empleados de las municipalidades se sujetan al régimen laboral general aplicable a la administración pública, conforme a ley. De otro lado, los obreros que prestan sus servicios a las municipalidades son servidores públicos sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

1.6 El alcalde es elegido por sufragio universal, en conformidad con lo establecido por la ley. Su mandato dura cuatro años y puede ser reelegido. Puede ser revocado por decisión popular, a través de un procedimiento regulado por la ley y conducido por las autoridades pertinentes.

1.7 Los regidores municipales son elegidos por votación directa mediante un sistema de representación proporcional, en conformidad con la ley. Duran cuatro años en sus cargos y pueden ser reelegidos.

1.8 Los regidores tienen como atribuciones: a) Proponer proyectos de ordenanzas y acuerdos; desempeñar funciones de fiscalización de la gestión municipal; mantener comunicación con las organizaciones sociales y los vecinos a fin de informar al concejo municipal y proponer la solución de problemas.

1.9 No hay un fomento explícito a las asociaciones municipales: Durante la década pasada la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE) fue una instancia muy activa en la oposición al régimen fujimorista. Sin embargo, apenas iniciado el actual periodo democrático la presencia de esta institución decayó hasta ser algo anodino actualmente. La Ley Orgánica de Municipalidades, en su Artículo 123º, establece que los gobiernos locales, los gobiernos regionales y el gobierno nacional deben establecer espacios de coordinación, pero no incide en mayores detalles sobre el asunto. Asimismo, menciona que la Policía Nacional debe subordinarse a la autoridad municipal cuando sea el caso, pero la falta de precisión normativa hace que se desconozca las jurisdicciones respectivas redundando en la falta de capacidad de la autoridad municipal. En el Artículo 124º se afirma que, entre ellas, las municipalidades deben

coordinar, cooperar y asociarse para la ejecución de obras y prestación de servicios.

A modo de evaluación, puede afirmarse que la actual Ley Orgánica de Municipalidades no ha avanzado sobre algunos problemas que ya se habían observado en la ley anterior (Ley 23853), considerada como un buen instrumento legal por los especialistas consultados. Así, por ejemplo, la actual ley sigue estableciendo un régimen único para todas las municipalidades, sin tomar en cuenta la gran heterogeneidad existente entre ellas, aun cuando establece regímenes especiales para municipalidades rurales y de zonas fronterizas.

De otro lado, contiene una fuerte predisposición concentradora, pues el poder recae esencialmente en la figura del alcalde, y si bien se establece el mecanismo de la revocatoria no promueve la existencia de balances y contrapesos a la gestión del alcalde.

Tampoco resuelve las tensiones existentes entre las municipalidades provinciales y distritales. A pesar de describirse las funciones y competencias de ellas, existen vacíos sobre los roles y ámbitos de acción respectivos.

Asimismo, no ofrece claridad sobre el régimen económico y tributario, pues dependen de una futura ley de descentralización fiscal y de los alcances de la reforma tributaria actualmente en curso. Mientras tanto, se mantiene la carencia de recursos propios y la dependencia de transferencias del Gobierno Central.

Finalmente, en la nueva Ley se considera el desarrollo local como un objetivo fundamental de las municipalidades, pero no provee los elementos necesarios para llevarlo a cabo con eficacia. Además de las deficiencias en las competencias asignadas y la falta de recursos, no se ha regulado el régimen de asociación municipal, que es uno de los mecanismos más eficaces para promover el desarrollo local, ni se han otorgado las capacidades normativas y regulatorias para impulsarlo.

Dimensión 2: Apoyo al proceso de descentralización.

En el Perú hay que distinguir dos procesos: primero, el fortalecimiento de los gobiernos municipales o locales y, segundo, el proceso de descentralización y regionalización, aunque ambos se complementan y tienen en común muchos aspectos importantes.

La Ley Orgánica de Municipalidades, en realidad, no desarrolla el tema de la regionalización y descentralización, salvo dos artículos incluidos en el Título IX, en el que se trata las relaciones interinstitucionales y conflicto de competencias. En el Artículo 123° se afirma que “Las relaciones que mantienen las municipalidades con el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los poderes del Estado tienen por finalidad garantizar el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa, la coordinación de las acciones de competencia de cada uno, así como el derecho de propuesta o petición de normas reglamentarias de alcance nacional. Estas relaciones implican respeto mutuo y atención a las solicitudes que se formulen recíprocamente”.

De otro lado, el Artículo 127° señala que los conflictos de competencia surgidos entre las municipalidades y entre ellas con los gobiernos regionales u organismos del gobierno nacional son resueltos por el Tribunal Constitucional. Los demás conflictos deben canalizarse por la vía judicial.

Aún con estas escasas referencias que la Ley de Municipalidades dedica a la descentralización, debemos asumir que el continuo recorte de prerrogativas, funciones y financiamiento que sufrieron las municipalidades obedeció al esquema profundamente centralista que se ejecutó en los años 90 y que perjudicaron de la misma manera a los gobiernos locales como a los regionales. En 1997 el Congreso aprobó la Ley Marco de Descentralización, que adjudicó al gobierno central la responsabilidad principal en el manejo de los gobiernos regionales, a través de las Coordinadoras Transitorias de Administración Regional –CTAR-, con lo cual la experiencia de descentralización que se había iniciado a fines de los años 80 se truncó.

Desde entonces, el gobierno central manejó el 96% del gasto público, dándose un retroceso legislativo que minó el poder y la autonomía de los gobiernos locales, especialmente de las municipalidades provinciales; al tiempo que el gobierno central desarrolló el paralelismo institucional con ellos a través de las agencias estatales, especialmente las de alivio de la pobreza. Entre 1992-1997 se promulgaron no menos de 50 leyes para quitarles funciones o recursos a las municipalidades y las transferencias llegaron a ser menos del 4% del Presupuesto de la República.

Sobre esta realidad, el proceso de regionalización en el Perú fue una de las consideraciones básicas sobre la cuál se acordó reiniciar el ciclo democrático en el 2001. En gran medida, el amplio consenso que tenía este objetivo estuvo determinado por la experiencia reciente expuesta en el párrafo anterior pero, también, por una estructura administrativa hiper

centralista que había sido determinante para ahondar las diferencias entre la capital y las provincias.

Teniendo en cuenta los procesos previos, la intención era no repetir los errores cometidos. El 28 de julio del 2002, en su Mensaje a la Nación ante el Congreso de la República, el presidente Alejandro Toledo anunció el inicio del proceso de descentralización y que la elección de las nuevas autoridades regionales se haría, de manera conjunta con la renovación de autoridades locales, el 11 de noviembre de ese año.

El Congreso de la República inició la adecuación legal de este nuevo proceso. Se aprobaron las modificaciones de los artículos constitucionales relativos a la descentralización, la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley de Ordenamiento Territorial, las Leyes Orgánicas de los Gobiernos Regionales y Locales y la Ley de Elecciones Regionales. En todo ello las premisas fueron que la descentralización debía ser gradual y asociado a la acreditación de capacidades por parte de las nuevas autoridades regionales y locales; que si bien la inicial jurisdicción territorial serían los departamentos existentes posteriormente, mediante referéndum, se procedería a la integración de éstos para formar las macro regiones; y que la participación de la sociedad civil en procesos de concertación sobre planes de desarrollo, presupuestos participativos y otros temas afines serían aspectos centrales de la gestión de los nuevos gobiernos regionales.

Los gobiernos regionales debieron iniciar sus actividades bajo graves dificultades de financiamiento y esperando transferencias de recursos y funcionales prometidas pero que no se efectivizaban. Asimismo, debían desenvolverse bajo un marco legal incipiente y confuso que no establecía con precisión los alcances de su jurisdicción. Durante el 2003, las señales de falta de consolidación han sido numerosas y revelan la fragilidad de un proceso iniciado sobre bases no muy sólidas. Aún cuando se aspira a mayores niveles de participación ciudadana en realidad la indiferencia de la población y, en algunos casos, la insatisfacción ante el desempeño de estos organismos ha sido elocuente.

Resultado de esto han sido algunos procesos de revocatoria iniciados contra las autoridades regionales y las denuncias de corrupción que han derivado hacia procesos penales, como es el caso del presidente de la región Ancash.

Según los resultados de la segunda encuesta nacional sobre corrupción, realizada por el Instituto Apoyo Opinión y Mercado, a pedido del Instituto

Proética¹⁸, las municipalidades y los gobiernos regionales son percibidos en un segundo nivel de importancia en esta tarea, luego del gobierno central, la policía y el poder Judicial. Sin embargo, el 46% de la población considera que su desempeño ante esta situación ha sido malo.

Esto se condice con la evaluación que los ciudadanos hacen de la labor cumplida hasta el momento por los presidentes regionales. Salvo un caso, el de Lambayeque, cuya aprobación a su gestión alcanza el 59%, los demás muestran aceptaciones que van de regular a muy malo. Entre 36% y 20% de aprobación están 10 presidentes regionales (Pasco, Loreto, Apurímac, Callao, Ucayali, Moquegua, Amazonas, Tumbes, Madre de Dios y Ayacucho). Entre 19% y 6% de aprobación se ubican catorce presidentes regionales (la Libertad, Piura, Arequipa, Huancavelica, Cusco, Junín, Ica, Lima provincias, Cajamarca, Huánuco, Puno, Tacna, San Martín y Ancash).

Esto es resultado, fundamentalmente, de la ausencia en el gobierno, en los partidos de oposición y en las elites regionales de una perspectiva clara de cómo y hacia dónde conducir la descentralización. Pero, debe rescatarse que el proceso continúa a pesar de las debilidades y tensiones existentes en torno a los escasos recursos asignados a los gobiernos regionales, a la composición y reglamento del Consejo Nacional de Descentralización y el nombramiento de los directores regionales.

Dimensión 3: Participación ciudadana en los Gobiernos Locales.

El Título VIII de la Ley Orgánica de Municipalidades está dedicado a los derechos de participación y control vecinal. Así, los vecinos intervienen en la gestión administrativa y el gobierno municipal, a través de mecanismos de participación contemplados en el Artículo 113° tales como: a) iniciativa en la formación de dispositivos municipales; b) derecho de referéndum; c) derecho de denunciar infracciones y de ser informado; d) Cabildo Abierto, conforme a la ordenanza que lo regula; e) participación a través de Juntas Vecinales, comités de vecinos, asociaciones vecinales, organizaciones comunales, sociales u otras similares de naturaleza vecinal; f) comités de gestión.

De otro lado, en la ley se incluye también el derecho del control vecinal a los gobiernos municipales y las formas como éste se ejercita. Son dos las modalidades de control que se establecen: la revocatoria de autoridades y la demanda de rendición de cuentas.

¹⁸ Ver <http://www.proetica.org.pe>

Sin embargo, la mayor novedad que trae la ley de municipalidades respecto a participación ciudadana son los Consejos de Coordinación Local (CCL). Son órganos de coordinación y concertación que deben constituirse tanto en las municipalidades provinciales como en las distritales. Los preside el Alcalde y están integrados, en el caso de los provinciales, por los alcaldes distritales de la jurisdicción correspondiente; los regidores y los representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, profesionales, universidades, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización social. La proporción de los representantes de la sociedad civil será del 40% (cuarenta por ciento) del número que resulte de la sumatoria del total de miembros.

Los representantes de la sociedad civil son elegidos democráticamente, por un período de 2 años, entre los delegados legalmente acreditados de las organizaciones que se hayan inscrito en el registro que debe abrir para tal efecto la Municipalidad, siempre y cuando acrediten personería jurídica y un mínimo de 3 años de actividad institucional comprobada. Una misma organización o componente de ella no puede acreditarse simultáneamente a nivel provincial y distrital.

Se reúnen dos veces al año y extraordinariamente cuando el alcalde los convoque. Sus funciones son: a) coordinar y concertar el Plan de Desarrollo Municipal Provincial Concertado y el Presupuesto Participativo Provincial; b) proponer las prioridades en las inversiones de infraestructura de envergadura regional; c) proponer proyectos de cofinanciación de obras de infraestructura y de servicios públicos locales; d) promover la formación de Fondos de Inversión como estímulo a la inversión privada en apoyo del desarrollo económico local sostenible. Queda explicitado que los CCL no ejerce funciones ni actos de gobierno.

Si nos basamos en las normas publicadas en el Diario Oficial El Peruano¹⁹, a la fecha sólo la Municipalidad de Lima Metropolitana y la Municipalidad Provincial de Huancabamba junto con 15 Gobiernos Distritales capitalinos (Ate, Cieneguilla, Chaclacayo, Jesús María, Lince, Punta Hermosa, San Juan de Lurigancho, Santiago de Surco, Surquillo, Comas, Lurigancho - Chosica, Miraflores, San Martín de Porres, Barranco e Independencia) habrían cumplido con convocar a elecciones para la elección de los representantes de la sociedad civil a los Consejos de Coordinación Provincial y Distrital respectivos.

¹⁹ Para este y otros datos de importancia así como diagnósticos y análisis sobre el proceso de regionalización, ver web del Grupo Propuesta Ciudadana: <http://www.participaperu.org.pe>

3.1 Instancias de Participación ciudadana: opinión de los Directores de Desarrollo Comunitario y de las Organizaciones de la Sociedad civil²⁰.

La opinión de las OSC se centra en los siguientes ítems:

- 1) Hubo una experiencia previa, la de las Mesas de Concertación en las municipalidades provinciales y distritales, que constituye la más democrática experiencia de participación ciudadana en los gobiernos locales. Pese a que el concepto de concertación no se encontraba vigente en la anterior Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 23853), se crearon nuevas modalidades de participación y se reconocieron nuevos actores sociales.
- 2) El reto de la nueva ley municipal, en materia de participación ciudadana, era ampliar y profundizar la democracia local recogiendo las experiencias exitosas desarrolladas desde 1986. Esto ha sido incorporado a través de los Consejos de Coordinación Local (CCL). Lo más significativo es que el concepto de sociedad civil se extiende a las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones de productores, gremios empresariales, profesionales, universidades, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización de nivel provincial o distrital.
- 3) Los CCL tienen como función principal la formulación de planes concertados y presupuestos participativos. Sin embargo, como viene sucediendo en los gobiernos regionales, se limita su funcionamiento a dos sesiones anuales, desconociendo el carácter procesal y continuo de la concertación. Además, no se establecen normas para la elección de los representantes de la sociedad civil, dejando en libertad a las municipalidades para establecer reglamentos propios, lo que multiplicará los problemas que ya hoy enfrenta el proceso de constitución de los Comités de Coordinación Regional. Es también un problema el establecimiento a nivel distrital de la Junta de Delegados Vecinales Comunes como órgano de coordinación integrado por representantes de las organizaciones sociales del distrito, cuyas funciones podrían estar duplicando peligrosamente las del CCL. Peor aún, la Junta de Delegados Vecinales Comunes es presidida por el Teniente Alcalde y es regulada por el Concejo Municipal, lo que potencialmente podría convertirla en una instancia fácilmente manipulable por la autoridad local. Esta instancia debería reformarse para convertirse en una suerte de "asamblea de la

²⁰ Para mayores detalles sobre los resultados y evaluación de las encuestas aplicadas, ver Anexo 2

sociedad civil" con funciones de vigilancia ciudadana y de "mandante" de los representantes de la sociedad civil ante el CCL.

3.2 Instancias de Participación ciudadana; según características urbanas y recursos financieros de los gobiernos locales.

La información acerca de la obligatoriedad de conformar instancias de participación ciudadana comienza a disminuir, en relación con la menor cantidad de recursos disponibles y el mayor grado de aislamiento. Pero, como veremos inmediatamente, la lentitud en la conformación de los CCL no tiene relación con el aislamiento o la cantidad de recursos.

Al 7 de noviembre del 2003, apenas el 1% de las provincias del país (sólo 2 de las 194 existentes) habrían cumplido con dictar la ordenanza respectiva aprobando el Reglamento de convocatoria de elecciones para los representantes de la sociedad civil a los Consejos de Coordinación Provincial y Distrital respectivos. En el caso de los gobiernos distritales, solo un 0.9%. (15 de 1634) habrían cumplido con esta obligación legal.

Esta demora en la constitución e instalación de los CCL tiene visos de ilegalidad. Esto podría motivar que los presupuestos participativos se aprueben sin el procedimiento de concertación exigido.

3.3 Influencias de las organizaciones de la sociedad civil en las decisiones del municipio; opinión de los Directores de Desarrollo Comunitario y de las Organizaciones de la Sociedad civil.

La influencia que tienen las organizaciones de la sociedad civil en las decisiones del municipio es baja. Las instancias de participación se constituyen principalmente como de información y rara vez como instancias de discusión. Existe la posibilidad de participar en comités o grupos de trabajo de programas o proyectos pero con poco poder de decisión.

La posibilidad de decidir desaparece en el caso de que se trate de decisiones relacionadas con el presupuesto municipal de inversiones y desarrollo.

El nivel de acuerdo de las OSC con las prioridades de desarrollo de los municipios es mediano, éstas se definen en base a las inquietudes y problemas que la ciudadanía manifiesta, pero sólo se responde a algunos y esa priorización es realizada por los municipios. Además, la ausencia de un marco institucionalizado, hace que el grado de colaboración y

cercanía entre las OSC y las municipalidades están de algún modo condicionado por las simpatías que se guardan entre sí los dirigentes de ambas instancias.

PROPUESTAS

- Insistir sobre la necesidad de ampliar los marcos de acción de la participación ciudadana, otorgándoles funciones de decisión y mecanismos claros para la vigilancia y el seguimiento del desempeño de las autoridades.
- Promover una normativa jurídica sobre participación ciudadana amplia, unitaria, coherente, que regule materias trascendentes y que refleje una política nacional.
- Garantizar que la participación ciudadana tenga un papel central en la gestión de las políticas públicas, asegurando su participación en el diseño, ejecución, evaluación y en la toma de decisiones que comprometen recursos y que tratan materias estratégicas o importantes que afectan a la ciudadanía.
- Garantizar la difusión frecuente y el acceso equitativo a información amplia, pertinente, actualizada, ordenada y comprensible a la ciudadanía.

IV. FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS

El Plan de Acción establece que “Reconociendo el importante papel de la participación de la sociedad civil en la consolidación de la democracia y que dicha participación constituye uno de los elementos vitales para el éxito de las políticas de desarrollo, considerando que los hombres y las mujeres tienen derecho a participar, en condiciones de igualdad y equidad, en los procesos de toma de decisiones que afectan sus vidas y bienestar, y tomando en cuenta que la diversidad de opiniones, de experiencias y de conocimientos técnicos de la sociedad civil constituye un recurso importante y valioso para iniciativas y respuestas de los gobiernos e instituciones democráticas, el Plan de Acción de Québec establece los compromisos para el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos hemisféricos y nacionales”, los gobiernos buscarán contribuir al fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en los procesos hemisféricos y nacionales a través de:

“El establecimiento de 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”.

“La elaboración de estrategias -a nivel nacional, 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 incrementar 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”.

“La promoción de la participación de todos los grupos minoritarios en la conformación de una sociedad civil más fuerte”.

“El desarrollo de 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 la promoción de 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”.

DIMENSIONES DEFINIDAS

En este sentido, seis son las dimensiones definidas para orientar el seguimiento en este tema. 1) leyes destinadas al fortalecimiento de la sociedad civil; 2) leyes y políticas destinadas a apoyar grupos minoritarios o discriminados; 3) uso de libros y materiales educativos que reflejen la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas; 4) prácticas de relación entre Gobierno y Organizaciones de la Sociedad Civil; 5) críticas de las Organizaciones de la Sociedad Civil a las políticas de gobierno o instancias/foros internacionales oficiales y; 6) acceso efectivo a la información pública por parte de Organizaciones de la Sociedad Civil.

ANTECEDENTES

El gobierno peruano ha dado muestras de impulsar la participación ciudadana, reconociendo la necesidad de establecer una alianza entre el Estado y la Sociedad Civil y el derecho de la sociedad civil a participar en los asuntos públicos de su interés.

Desde el Gobierno de Transición de Valentín Paniagua hubo la manifiesta voluntad política en relación a la participación de la Sociedad Civil en asuntos de la administración pública. Luego de una experiencia autoritaria muy negativa en términos de participación, caracterizada por el debilitamiento constante de los organismos representativos de la sociedad, cuando se inauguró el periodo democrático se consideró la imperiosa necesidad de fortalecer las relaciones entre Sociedad Civil y el Estado.

Un momento estelar de esto fue el Acuerdo Nacional suscrito el 22 de julio del 2002, y que fuera convocado por el presidente Alejandro Toledo el 28 de julio del 2001. Este foro reúne a representantes del Estado, los actores económicos y de la sociedad civil, planteándose como objetivos cuatro grandes rubros:

1. Democracia y Estado de Derecho,
2. Equidad y Justicia Social,
3. Competitividad del país y
4. Estado eficiente transparente y descentralizado.

El Acuerdo Nacional tiene carácter vinculante y es abierto, es decir, puede recibir la adhesión de otras organizaciones además de las que ya

participan en él, bajo el compromiso de cumplir lo que se establece hasta el 28 de Julio del 2021.

De otro lado, está lo relacionado con las ONGs. Son entidades regidas por el derecho privado pues la ley las asume como asociaciones privadas sin fines de lucro. La legislación sobre ella es abundante y está dirigida, fundamentalmente, a establecer mecanismos de control sobre sus actividades y financiamiento. El criterio básico de la relación entre el Estado y las ONG ha sido la sospecha y, en ese sentido, vino funcionando desde décadas atrás la Secretaría de Cooperación Técnica Internacional (SECTI), una entidad que se encargaba de registrarlas y otorgarle la licencia de funcionamiento previa presentación de balances y otros requisitos. La SECTI fue sucesivamente, una dependencia que formó parte del Instituto Nacional de Planificación, el Ministerio de la Presidencia y la Presidencia del Consejo de Ministros.

Con el retorno de la democracia se consideró que las relaciones entre el Estado y las ONG debían mejorar. Es así como la SECTI será reemplazada por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional –APCI-, diseñada para ejercer los controles pertinentes del Estado sobre estos organismos, pero también para promover un nivel de cooperación entre ambas instancias que permita optimizar la obtención de recursos provenientes del exterior necesarios para el país.

A pesar de estos esfuerzos, el junio del 2002 una congresista oficialista presenta el Proyecto de Ley 3293 que versaba sobre la aplicación de controles inadmisibles que debía ejecutar el Estado sobre las ONG. Dicho proyecto fue aprobado por el Congreso de la República pero finalmente observado por el Poder Ejecutivo, el que rechazó casi la totalidad del texto. En ese sentido, dicha iniciativa está, por el momento, archivada en tanto el Congreso decidió por la no insistencia.

RESULTADOS

Dimensión 1: Leyes destinadas al fortalecimiento de la sociedad civil

Sobre la participación y control ciudadanos, en el Perú está vigente la ley N° 26300, promulgada el 2 de mayo de 1994. Actualmente se encuentra en debate público la segunda versión del Proyecto de Ley 4038 de Participación y Control Ciudadanos.

La Ley 26300 de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, que desarrolla los capítulos pertinentes de la Constitución Política de 1993,

establece un conjunto de mecanismos para el ejercicio de derechos de participación de los ciudadanos. El actual Proyecto de Ley 4038 modifica algunos aspectos de la 26300 e incorpora otros mecanismos de participación que surgen de la reforma constitucional (Ley 27680 de Reforma Constitucional del Capítulo XIV, del Título IV, sobre descentralización) y del proceso de descentralización (Ley de Bases de la Descentralización, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de Municipalidades) en curso.

Según apreciación de los especialistas en el tema, la propuesta de ley no desarrolla a plenitud un conjunto de modificaciones que podrían haber sido hechas a los mecanismos ya contemplados en la Ley 26300 (particularmente en lo que refiere a la extensión del mecanismo de la revocatoria a los congresistas), ni desarrolla convenientemente los mecanismos de participación que están emergiendo de la descentralización.

Dimensión 2: Leyes y políticas destinadas a apoyar grupos minoritarios o discriminados

2.1 Normas que garantizan la representación de grupos minoritarios o discriminados en instancias de decisión política, social o económica.

En el Perú existen órganos estatales que buscan promover el fortalecimiento de grupos minoritarios o discriminados. Así, tenemos:

Indígenas

Defensoría del Pueblo: Programa Especial de Comunidades Nativas.

La Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas -SETAI-, órgano de coordinación técnico normativo del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Social -MIMDES-.

Comisión de Asuntos Indígenas, órgano multisectorial

Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos CONAPA, organismo dependiente del Despacho de la Primera Dama

Víctimas de violencia política

Comisión de seguimiento de acciones y políticas de Estado en ámbitos de paz, reparación colectiva y reconciliación nacional.

Pobreza

Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza

Discapacitados

Consejo Nacional de Integración de la Persona con Discapacidad CONADIS, organismo público descentralizado del Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Social MIMDES.

Juventud

Consejo Nacional de la Juventud CONAJU, organismo público descentralizado.

Niñez y Adolescencia

Comisión Nacional sobre los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes, organismo intersectorial

Personas adultas mayores

Comisión Multisectorial para la Ejecución, Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2002-2006

Estos órganos garantizan la representación de grupos minoritarios o discriminados solo en instancias de decisión políticas y presentan las limitaciones de participación, representación y recursos financieros.

A nivel de instancia de decisión social y económica locales no existen órganos representativos de estos grupos. Lo que la Ley Orgánica de Municipalidades ordena es que las diferentes organizaciones de la sociedad civil existentes en cada jurisdicción municipal pueden integrar los Consejos de Coordinación Local (CCL), en los cuáles la materia más importante que deben resolver es la aprobación del Presupuesto Participativo.

2.2 Normas que defiendan de la discriminación por razones de raza, etnia, religión o género.

La Constitución establece la igualdad de las personas ante la ley, no pudiendo ser discriminadas por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

Sobre esta base, algunos grupos poblacionales, como los indígenas, han sido materia de leyes que buscan proteger sus derechos y garantizar su cumplimiento. Al respecto, los principales cuerpos legales que contemplan esto son:

- Código Civil - Decreto Legislativo N° 295
- Código Penal - Decreto Legislativo N° 635
- Ley de Comunidades Campesinas
- Ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva. Decreto Ley N° 22175
- Declaran de necesidad nacional e interés social y cultural el desarrollo integral de las comunidades campesinas - Ley N° 24657.
- Ley de Titulación de Comunidades Campesinas
- Ley de Titulación de Comunidades Campesinas de la Costa - Ley N° 26845
- Ley de Conocimiento Colectivos
- Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de selva y Ceja de Selva - Decreto Ley N° 22175 y Decreto Supremo N° 003-79-AA

De otro lado, el 18 de diciembre fue promulgada la Ley General de la Persona con Discapacidad, Ley N° 27050. El Código de los Niños y Adolescentes, es otra importante norma jurídica que reconoce al niño como sujeto de derechos. Fue promulgado en diciembre de 1992. Desde el 12 de setiembre de 1991, se organiza La Semana Nacional por los Derechos del Niño, por ley 25339. Es desde esa fecha que todos los años, entre el 24 y 30 de setiembre, se celebra La Semana Nacional por los Derechos del Niño, marco en el cual se evalúan los logros alcanzados en la promoción y defensa de los derechos del niño y del adolescente.

Actualmente existe en el Congreso de la República un proyecto de ley, denominado Ley Integral de la Persona Adulta Mayor.

2.3 Políticas de apoyo a grupos minoritarios o discriminados

La Defensoría del Pueblo ejecuta un Programa Especial de Comunidades Nativas, dirigido a proteger e impulsar los derechos colectivos de los pueblos indígenas de la Amazonía Peruana. Actualmente, la Defensoría del Pueblo está desarrollando un programa de Defensa y Respeto de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas Amazónicos del Perú. Este organismo, a su vez, elaboró un informe: "Análisis de la normatividad sobre la existencia legal y personalidad jurídica de las Comunidades Nativas", en el que analiza la normatividad mencionada en la Constitución Política y los instrumentos internacionales vinculantes en materia de Pueblos Indígenas, con el propósito de contribuir a la construcción de una respuesta eficaz y a la vez legítima del Estado en materia de la existencia legal y la personalidad jurídica de las comunidades nativas.

La Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas, es un articulador de las relaciones entre las comunidades indígenas, Estado, Mercado y Sociedad, en concordancia con el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de OIT. En colaboración con INDECOPI, desarrolla propuestas y acciones en el Régimen de Protección de los Conocimientos Colectivos de los Pueblos Indígenas y Acceso a los Recursos Genéticos.

En el caso de las víctimas de la violencia política, la recientemente conformada Comisión de seguimiento de acciones y políticas de Estado en ámbitos de paz, reparación colectiva y reconciliación nacional, tiene como misión la creación del Bono Habitacional Familiar preferencial para víctimas de violencia, buscar las formas de apoyo al Ministerio Público para elaborar el Registro Nacional de Víctimas y diseñar los lineamientos de un Plan Nacional de Derechos Humanos.

De otro lado, las Mesas de Concertación para la lucha contra la pobreza cumplen las funciones que les han sido asignadas respecto a las políticas sociales por el Decreto Supremo N° 001-2001-PROMUDEH -modificado por el Decreto Supremo N° 014-2001-PROMUDEH-, al que se le otorga fuerza de ley. Como parte de su proceso de fortalecimiento institucional desarrolla Talleres y Encuentros Nacionales con la participación de los coordinadores regionales y también provinciales. En cada región también se desarrollan encuentros y talleres que reúnen a los coordinadores e integrantes de los respectivos comités provinciales y distritales de su ámbito, con la finalidad de intercambiar experiencias y compartir orientaciones de trabajo. En mayo del 2001 la Mesa hizo pública la Carta Social: Compromiso por el Desarrollo y la Superación de la Pobreza y en diciembre de ese año dio a conocer la Declaración de Ayacucho, aprobada en el Segundo Taller de Coordinadores Departamentales, realizado en la ciudad de Huamanga.

Respecto a la niñez, la Comisión Nacional sobre los Derechos de las Niñas, los Niños y los Adolescentes constituyó una Secretaría Ejecutiva integrada

por el Ministerio de Educación, Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano y UNICEF. Participan también en esta Secretaría un representante de cada una de las cuatro subcomisiones de la Comisión Nacional: de participación; de sensibilización y difusión; de gestión y desarrollo organizacional; de monitoreo y evaluación. En la actualidad tiene comisiones locales funcionando en las regiones, en la que participan organizaciones sociales de base, entidades no gubernamentales y organismos gubernamentales regionales y locales.

Sobre los Adultos Mayores, está en ejecución un Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2002-2006, dirigido a mejorar la calidad de vida de los hombres y mujeres de 60 y más años.

a. Acceso a programas sociales

En Perú existen programas estatales de apoyo como:

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social:

- Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social
 - Programa "Mejorando tu Vida"
 - Programa "A Trabajar Rural"
 - Programa "A Producir"
- Programa Nacional Wawa Wasi
- Programa de Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia (PAR)
- Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)

Ministerio de Educación

- Programa Huascarán

Ministerio de Trabajo y Promoción Social

- Programa de Auto Empleo y Micro Empresas (PRODAME)
- Programa Femenino de Consolidación del Empleo (PROFECE)
- Programa de Capacitación Juvenil (PROJOVEN)
- Programa de Emergencia Social Productivo "A Trabajar Urbano"

Gobiernos Locales

- Programa Vaso de Leche
- Defensoría Municipal del Niño y el Adolescente (DEMUNA)

b. Apoyo a expresiones culturales

El Estado peruano no tiene una política cultural específica. El Instituto Nacional de Cultura (INC) es el organismo del Estado cuya misión es velar por la cultura de nuestro país. Se encarga de su registro, promueve su investigación, protección, promoción participación de la ciudadanía en su valoración. Las principales leyes que rigen el aspecto cultural del país se dirigen, fundamentalmente, a la protección del patrimonio arqueológico, tal como se nota en la siguiente lista:

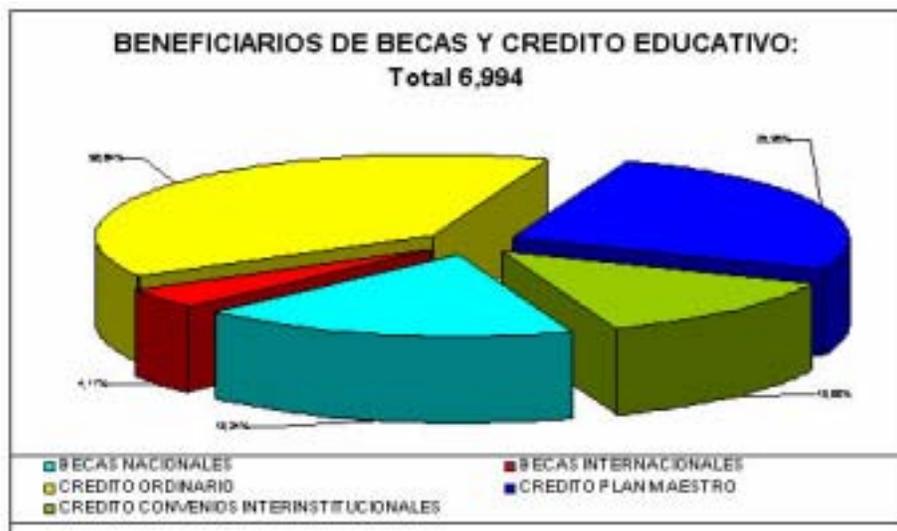
1. Constitución Política del Perú (Artículo 21°)
2. **Ley N° 24047** - Ley General de Amparo al Patrimonio Cultural de la Nación.
3. **Ley N° 24193** - Sustituye artículos de la Ley General de Amparo al Patrimonio Cultural de la Nación.
4. **Decreto Ley N° 25644** - Sustituyen el Artículo 30° de la Ley General de Amparo al Patrimonio Cultural de la Nación.
5. **Ley N° 26576** - Modifican artículos de la Ley General de Amparo al Patrimonio Cultural de la Nación.
6. **Ley N° 27244** - Ley que modifica los artículos 228°, 230° y 231 del Código Penal - Delitos contra El Patrimonio Cultural.
7. **Ley N° 27580** - Ley que dispone medidas de protección que debe aplicar el Instituto Nacional de Cultura para la ejecución de obras en Bienes Culturales Inmuebles.
9. **Ley N° 27478** - Ley que restablece el Inciso F) del Artículo 2° de la Ley N° 28425, Ley que oficializa los festivales rituales de identidad nacional.
10. **Ley N° 27708** - Ley que oficializa el ritual de la "Fiesta Inca Del Warachicuy" como Festival Ritual de Identidad Nacional.
11. **Ley N° 26875** - Modifica el Artículo 67° de la Ley Orgánica De Municipalidades, en lo referente a los Derechos del Niño Y el Adolescente, Educación, Cultura, Conservación de Monumentos, Turismo, Recreación Y Deportes.
12. **Ley N° 27616** - Ley que restituye recursos A Los Gobiernos Locales.
13. **Ley N° 27752** - Ley que modifica el Artículo 82° del Código Procesal Civil sobre Patrocinio De Intereses Difusos.

14. **Decreto Legislativo N° 635** - Código Penal (Artículos 226 Al 231).

15. **Decreto Legislativo N° 295** - Código Civil (Artículos 934°, 935°, 936° Y 954°).

16. Reglamento Nacional de Construcciones (Título IV - Patrimonio Arquitectónico).

De otro lado, el Concejo Nacional de Ciencias y Tecnología –CONCYTEC- posee programas de becas y subvenciones para el desarrollo de investigaciones y estudios de post grado. De igual manera, el Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo –INABEC- concedió en el 2002 los siguientes beneficios:



c. Apoyo a expresiones asociativas

Existe el compromiso del Gobierno Peruano de respetar el derecho de asociación amparado en el Artículo 2, inciso 13 de la Constitución Política del Perú:

“Toda persona tiene derecho: A asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley. No pueden ser disueltas por resolución administrativa” (Constitución Política del Perú de 1993)

Sin embargo, no hay políticas para fomentar y apoyar la asociatividad en términos de financiamiento, de capacitación y asistencia técnica y de apoyo directo a las OSC.

d. Reconocimiento de otras lenguas

En Perú el reconocimiento de las lenguas indígenas queda establecido en la el artículo 48 de la Constitución Política y en la Ley 28016 recientemente promulgada.

En el primero se reconoce como idiomas oficiales además del castellano, al quechua, aymara y demás lenguas aborígenes.

En la Ley 28016 promulgada por Congreso de la República el pasado 27 de noviembre se reconoció a las lenguas aborígenes de la región amazónica como idiomas oficiales, teniendo como base el mapa Patrimonio Lingüístico y Cultural del Perú, Familias Lingüísticas y Lenguas. En este marco, alrededor de 32 lenguas indígenas serán reconocidas como idiomas oficiales, entre las que se destacan la lengua asháninka, bora, cocama o shipibo.

La Ley establece que las lenguas aborígenes se preserven en relación con sus costumbres culturales, aspectos históricos, mitos, leyendas y valores, lo que implicará que el Estado peruano adopte los lineamientos para que se reglamente aspectos como el que en las escuelas o colegios indígenas se imparta la enseñanza de las lenguas propias²¹.

Dimensión 3: Uso de libros y materiales educativos que reflejen la diversidad étnica, cultural y religiosa de las Américas

En el Ministerio de Educación existe una dirección nacional de educación bilingüe intercultural –DINEBI. La DINEBI diseña e implementa, en coordinación con las organizaciones indígenas y otras instituciones representativas de la Sociedad Civil, modelos de atención EBI (Educación Bilingüe Intercultural) acordes con las diversas situaciones sociolingüísticas y culturales del país. Así, tiene como objetivo fortalecer el dominio de amplio de las diferentes lenguas que se hablan en el país, incorporar las tecnologías de la información en le campo de la educación bilingüe intercultural, elaborar materiales educativos para estos fines, entre otros. La DINEBI ha elaborado un ante proyecto de ley, denominado ley de lenguas,

²¹ http://www.etniasdecolombia.org/periodico_detalle.asp?cid=1454

que busca concordar la legislación referida a las lenguas habladas en el Perú.

Dimensión 4: Prácticas de relación entre Gobierno y Organizaciones de la Sociedad Civil

4.1 Antecedentes

Además de lo establecido en la Constitución Política, la participación ciudadana es materia central en las leyes 26300, de Participación y Control Ciudadanos, y 27444, del Procedimiento Administrativo General. Además, está contemplada en las leyes de municipalidades, de descentralización y de regionalización. A nivel local, está establecido en el reglamento de la Ley 25307, que declara de interés prioritario nacional la labor realizada por los Clubes de Madres, Comités de Vaso de Leche, Comedores Populares Autogestionarios, Cocinas Familiares, Centro Materno Infantiles y demás organizaciones sociales de base, en lo que refiere al servicio de apoyo alimentario que brindan a las familias de menores recursos.

Como podrá notarse, la legislación es reducida y en muchos casos regulan materias específicas, a veces sin gran trascendencia y sin presentar un carácter unitario y coherente que refleje una política nacional sobre participación ciudadana en la gestión pública. La participación ciudadana tiene un papel secundario en el esquema de funcionamiento del Estado chileno cuya estructura es muy centralista y, en consecuencia, concentradora de poder.

Existen numerosas instancias de interlocución Gobierno-OSC (comités, mesas de trabajo, seminarios, entre otras), presentes en los diversos ámbitos. En general son de nivel informativo y consultivo salvo algunas excepciones (las menos) que son decisorias y coparticipativas

4.2 Opinión de la Sociedad Civil

La información que se presentará se refiere a las opiniones emitidas por informantes pertenecientes a 16 OSC. El peso que adquieren los juicios emitidos por estos en relación a temas prácticos, se fundamenta en que ellos son los que mayor experiencia de trabajo tienen en estos temas.

a) Instancias de Interlocución

Con respecto a las instancias gubernamentales de interlocución con las OSC tenemos que en el nivel local la mayoría considera que sí hay; en el regional todos coinciden en señalar que sí existen; en el nivel ejecutivo el 33% opina que sí hay instancias de interlocución, 22% piensa que no y un 45% no responde a la pregunta; finalmente en el nivel parlamentario el 56% piensa que sí hay instancias de interlocución frente a un 11% que opina lo contrario y un 33% de no respuestas. En resumen en todos los niveles del sistema político hay funcionarios y oficinas gubernamentales de interlocución. Por ejemplo, en los municipios existe la oficina de participación vecinal.

La utilización de nuevas tecnologías de información y comunicación para recibir, integrar e incorporar los aportes y las causas de la sociedad civil varía dependiendo del dispositivo; sin embargo, no existe ningún dispositivo diseñado especialmente para esto.

Sobre la presencia de dispositivos generales que pueden ser usados por las OSC, pero no son exclusivos para éstas se observa:

Dispositivos especiales de información para los grupos de la sociedad civil y ciudadanía en general

| Dispositivos | Presencia |
|---------------------------|------------------|
| Audiencias de autoridades | Algunas veces |
| Ventanilla única | Nunca |
| Teléfono abierto | Nunca |
| Páginas web | Por lo general |
| Seminarios o consultas | Algunas veces |

Nota: existe la posibilidad de disponer de teléfonos directos con la autoridad pero esto depende exclusivamente del trabajo individual de las OSC y en ningún caso constituyen dispositivos disponibles para todas las OSC.

De los dispositivos mencionados, la investigación indagó específicamente en las características de las páginas web del sector público. Las características relacionadas con la información que poseen son bien evaluadas; por lo general contienen información pertinente y actualizada y algunas veces información oportuna.

Las características relacionadas con la interlocución Estado-OSC son mal evaluadas. Nunca recogen comentarios ni permiten comunicación con la autoridad y rara vez se conocen respuestas a sus consultas.

Cuadro N°2: Características de las páginas web del sector público

| Características | |
|----------------------------------------|----------------|
| Información es pertinente | Por lo general |
| Información es actualizada | Por lo general |
| Información es oportuna | Algunas veces |
| Recoge comentarios de ciudadanos y OSC | Nunca |
| Permite comunicación con la autoridad | Nunca |
| Se conocen respuestas a consultas | Rara vez |

b) Participación de la Sociedad Civil en el Sistema Interamericano

La mayoría de las instancias de participación de la Sociedad Civil en el Sistema Interamericano son de reciente data, de ahí que en términos generales las ONGs que integran nuestra muestra tengan pocos conocimientos sobre el tema.

Así, al consultarles acerca de los mecanismos establecidos por la OEA para incrementar la participación de la sociedad civil en el sistema interamericano tenemos que el medio de difusión de la información del sistema interamericano a las OSC se da básicamente a través de internet, es decir, a través de páginas web de organizaciones vinculadas con el tema ya sean nacionales o extranjeras. Por otro lado, hay un desconocimiento del número de ONGs acreditadas ante la OEA, así como también de la existencia de una base de datos actualizada sobre prácticas óptimas de participación. Tampoco se conoce cómo se da el apoyo a los Estados miembros de la OEA en el trabajo de integración e incorporación de los aportes de la sociedad civil.

Sobre los mecanismos para incrementar la participación de la sociedad civil establecidos por otras instancias interamericanas como el Banco Mundial, BID, OPS y Cepal, las OSC de la muestra consideran que éstos sí cuentan con medios de difusión de información acerca de la incorporación de las OSC a organizaciones multilaterales. Estos son

principalmente las páginas web de estas instancias. No obstante, las OSC perciben que no hay una instancia formal de participación permanente en bancos multilaterales y que la participación de ellas en el sistema interamericano no tiene un carácter vinculante.

Finalmente, no es posible sostener que exista una interlocución activa entre el Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE) y las OSC. Son muy pocas las OSC que reciben frecuentemente información por parte del RREE y, también, son muy pocas las que alguna vez han participado en procesos consultivos para el sistema interamericano y en delegaciones oficiales.

Mecanismos establecidos a nivel nacional para incrementar la participación de la sociedad civil en el sistema interamericano

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Existe interlocución activa con OSC en el Ministerio de Relaciones Exteriores | Ninguna |
| El Ministerio de Relaciones Exteriores difunde información del sistema interamericano a OSC. | Muy poca |
| Participación de OSC en procesos consultivos para el sistema interamericano | Muy poca |
| Inclusión de organizaciones de la OSC en delegaciones oficiales de los países. | Muy poca |
| Nivel institucional del responsable ministerial de la interlocución con OSC | Desconocido |

c) Instancias de participación en el desarrollo político, económico y social del país

Sí existen mecanismos legales que garantizan la participación de las OSC en el diseño, ejecución y evaluación de planes de desarrollo político, económico y social a nivel nacional, regional y local. Tal es el caso de las Mesas de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) que opera en las instancias regionales y locales, y los Comités de Coordinación Local que se conforman por mandato de la Ley Orgánica de Municipalidades.

Sin embargo, en la práctica la participación de las OSC ocurre principalmente en el ámbito social, de forma menos significativa en el ámbito político y disminuye drásticamente en el nivel económico. En este último ámbito, las posibilidades de participación son mínimas.

d) Instancias de participación en Educación sobre Democracia y Derechos Humanos

Actualmente según las OSC encuestadas sí existen instancias formales de participación de programas educativos para la democracia y derechos humanos. Ejemplo de ello es el Programa de Educación en Derechos Humanos y Ciudadanía, el Consejo Nacional de Educación (instancia dependiente del Ministerio de Educación), el Programa de Democracia y Gobernabilidad del USAID, entre otros.

Además según la mayoría de las OSC encuestadas existe cooperación con el gobierno y los académicos en el desarrollo de programas educativos para la democracia y derechos humanos.

La presencia de estos temas en el plan de estudios de enseñanza Básica y Media es obligatoria, lo cual no implica de que se impartan en forma óptima. En el caso de otros sistemas de enseñanza es voluntaria.

e) Instancias de participación en decisiones presupuestarias

En el nivel nacional solo algunas veces las OSC proponen programas y proyectos de desarrollo, organizan procesos consultivos y disponen de información necesaria. Como vemos los espacios donde pueden participar las OSC se caracterizan por ser posteriores a la toma de decisiones. Según los encuestados rara vez las OSC participan en consejos de políticas, programas o proyectos con pleno derecho, rara vez también son consultados por la autoridad y menos aún pueden monitorear la implementación de el presupuesto.

Por otro lado, en el nivel regional y/o local la participación es aún más limitada ya que rara vez las OSC disponen de información presupuestal, participan con plenos derechos en consejos de políticas, programas y proyectos o monitorean la implementación del presupuesto participativo. Además las OSC locales son consultadas por las autoridades algunas.

En conclusión, en este tema la participación de las OSC se limita exclusivamente a organizar procesos consultivos o a asistir a consejos de políticas, programas o proyectos como invitados y con derechos limitados por lo que existe muy poca posibilidad de influir o ejercer presiones sobre la toma de decisiones en materias presupuestarias. Éste es un ámbito que aparece como vedado para las OSC.

Dimensión 5: Críticas de las Organizaciones de la Sociedad Civil a las políticas de gobierno o instancias/foros internacionales oficiales

Las principales críticas que los entrevistados realizan a las políticas de los gobiernos o instancias/foros internacionales oficiales son: la falta de mecanismos de participación para la ciudadanía y la sociedad civil, las políticas económicas impartidas por los organismos multilaterales, la falta de cumplimiento de los acuerdos tomados y la falta de información.

El grado de difusión de las críticas es muy limitado. Se utilizan diversos medios como por ejemplo foros, encuentros, internet, boletines, cartas, sondeos de opinión, etc. El problema es que no existen instancias formales para manifestar estas críticas y, además, son muy pocas las OSC que tienen acceso a medios de comunicación masivos. Estos dos últimos instrumentos de difusión son, para los informantes, los más efectivos, por lo que al no existir acceso a éstos la eficacia de la difusión de las críticas disminuye.

Dimensión 6: Acceso efectivo a la información pública por parte de Organizaciones de la Sociedad Civil

Se perciben mejoras significativas en el acceso efectivo a la información atribuida principalmente a dos razones. La primera es que hoy en día se cuentan con los medios informáticos para intercambiar y acceder a información. La segunda razón es la promulgación de leyes que obligan a las instituciones públicas a divulgar su información, como la ley de transparencia y acceso a la información por ejemplo.

Sin embargo, los encuestados consideran que la información presupuestaria y la que se refiere a los resultados de las acciones de las instituciones públicas es de difícil acceso. La información sobre sus derechos como usuario y sobre las políticas o programas son más bien de fácil acceso.

Los Ministerios o Servicios Públicos de los que las OSC de la muestra más requieren información son: Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo, Economía y Finanzas, Ministerio de Transporte, Ministerio de la Producción y finalmente el Ministerio de Energía y Minas.

PROPUESTAS

- Garantizar que la participación ciudadana tenga un papel central en la gestión de las políticas públicas, asegurando su participación en el diseño, ejecución, evaluación y en la toma de decisiones que comprometen recursos y que tratan materias estratégicas o importantes que afectan a la ciudadanía.
- Garantizar la difusión frecuente y el acceso equitativo a información amplia, pertinente, actualizada, ordenada y comprensible a la ciudadanía.
- Garantizar las transferencias funcionales y presupuestales a los gobiernos locales y regionales, según ordena la legislación.
- Desarrollar y fortalecer la institucionalidad y representatividad de los gobiernos regionales y municipales. Bajo ese marco, fortalecer las instancias que suponen cooperación entre los gobiernos locales y la ciudadanía, especialmente en áreas rurales y urbano marginales.
- Asegurar que la opinión de la ciudadanía sea incorporada en todas las decisiones acerca del desarrollo de la comunidad. Para esto es necesario crear y fortalecer vías para la participación como consultas ciudadanas, sitios web, cuentas anuales, entre otras.
- Insistir en fortalecer la autonomía de los Municipios, a fin de promover condiciones favorables para el desarrollo económico y social sostenible de sus comunidades.

V. ACCESO A LA JUSTICIA

COMPROMISO DE LOS GOBIERNOS

El Plan de Acción establece que “el acceso equitativo a una justicia independiente, imparcial y oportuna constituye una base fundamental para la democracia, el desarrollo económico y social”. A este respecto, los gobiernos se comprometieron a:

“Apoyarán iniciativas y programas públicos y privados para la educación de las personas sobre sus derechos de acceso a la justicia, e impulsarán las medidas que aseguren el acceso oportuno, equitativo y universal a la justicia”.

A “intercambiar experiencias” sobre mecanismos alternativos de administración de justicia, inclusive entre los pueblos indígenas.

“Fomentarán medidas para fortalecer la independencia del poder judicial mediante iniciativas que incluyan la transparencia en la selección de autoridades judiciales, seguridad de permanencia en el cargo, normas de conducta apropiadas y sistemas de responsabilidad ante la sociedad”.

DIMENSIONES DEFINIDAS

En este sentido, dos son las dimensiones definidas para orientar el seguimiento en este tema: 1) el acceso a la justicia y 2) independencia del poder judicial.

I. RESULTADOS ENCONTRADOS

Dimensión 1: Acceso a la Justicia

1.1 Leyes que garantizan el acceso a la justicia

La Constitución Política del Perú inicia su texto afirmando que “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado. Luego, en su artículo 139º, detalla las garantías incluidas en el debido proceso al que tienen derecho todas las personas. Entre ellas, no dejar de administrar justicia por vacío o deficiencia de la ley; no ser penado sin proceso judicial; no ser privado del derecho de defensa

en ningún estado del proceso; la gratuidad de la administración de justicia y de la defensa gratuita para las personas de escasos recursos; entre otras.

1.2 Casos paradigmáticos sobre acceso a la justicia

El Poder Judicial es una de las instituciones más criticadas por la ciudadanía, por su evidente ineficiencia y los altos grados de corrupción que se les imputa a sus operadores. A manera de justificación, las autoridades judiciales argumentan que el origen de los problemas se debe, en buena medida, a la falta de recursos necesarios para ejercer su labor.

En efecto, a pesar de que no es el único factor actuante en la compleja y profunda crisis del sistema judicial peruano no puede negarse su importancia. La participación del Poder Judicial en el Presupuesto General de la República tuvo la siguiente trayectoria entre el 2000 y el 2003:

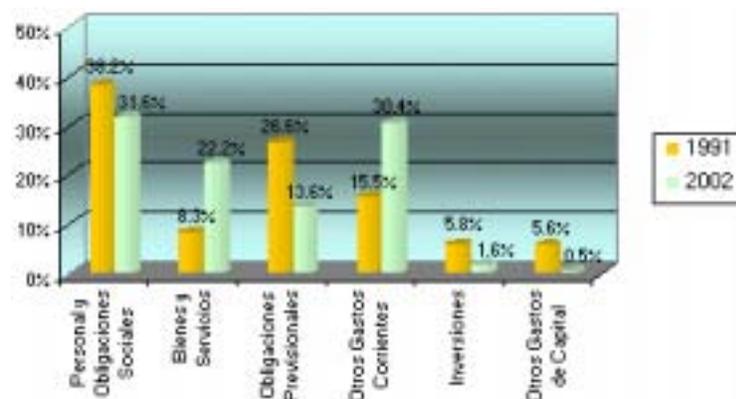
2000: 1.43% (*Comisión Andina de Juristas, Justicia en los Andes, 2000*)

2001: 1.34% (*Min. Economía Finanzas, Presupuesto sector público 2001*)

2002: 1.49% (*Min. Economía Finanzas, Presupuesto sector público 2002*)

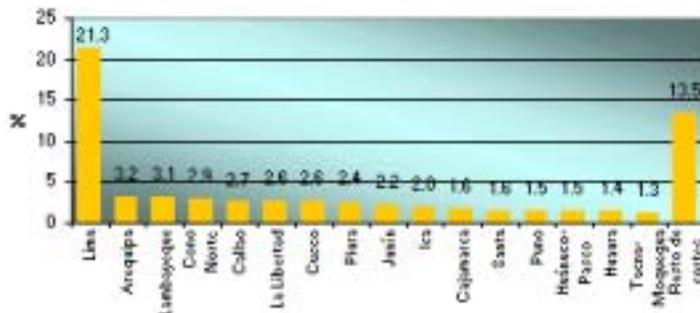
2003: 1.25% (*Min. Economía Finanzas, Presupuesto sector público 2003*)

El desagregado de esta cantidad permite ver que el mayor porcentaje está destinado a gastos corrientes:



Fuente: Eduardo O'Brien, *El presupuesto de la administración de justicia: análisis de los cuatro pliegos vinculados, 2003*; MEF: *Información Estadística del presupuesto del Sector Público 1990-2000*.
Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

De otro lado, cuando distribuimos el total en términos territoriales, por cortes superiores de justicia tendremos el siguiente resultado, que demuestra la extrema centralización de los aparatos de justicia peruanos:



Nota: El resto de cortes incluye a las que poseen menos del 1% del presupuesto del Poder Judicial.
 Fuente: www.pj.gob.pe
 Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Esta realidad tiene un evidente impacto en el bajo acceso a la justicia que se manifiesta en el país que, en suma, se acrecienta a medida que nos alejamos de los centros y decrecen los recursos de la población. Así, la distribución de jueces y fiscales arroja el siguiente resultado:

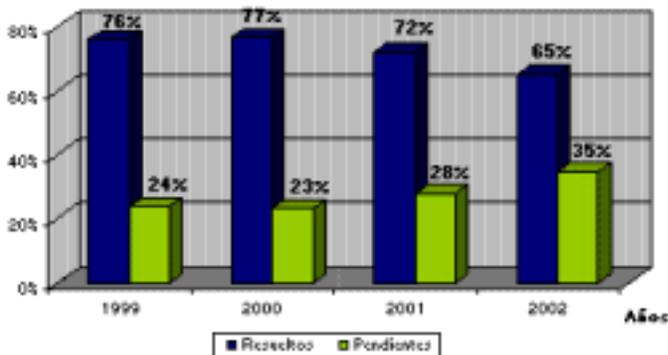
| Región | Cantidad de habitantes por juez | Cantidad de habitantes por fiscal |
|-------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|
| Costa | 15,442 | 15,757 |
| Sierra | 18,764 | 22,768 |
| Selva | 20,952 | 25,224 |
| A nivel nacional | 16656 | 17880 |

Fuentes: INEI, Perú: Proyecciones de Población por años calendario según departamentos, provincias y distritos (1990-2002).

Base de Datos de la Academia de la Magistratura <http://www.amag.edu.pe/magistrado>

Elaboración: Proyecto Justicia Viva.

De igual manera, un indicador sobre la falta de recursos en el sistema judicial es la evolución de la carga judicial, un problema que se ha agudizado en los últimos años, tal como vemos en el siguiente cuadro respecto a la carga de la Corte Suprema de Justicia:



Fuente: Discursos - Memoria de los Presidentes de la Corte Suprema, 1999 - 2002.

Elaboración: Proyecto Justicia Viva.

1.3 Otro tipo de iniciativas

El caso de la justicia peruana es grave. Si bien se han tomado algunas iniciativas para ampliar la cobertura del sistema y permitir así un mayor acceso, los problemas son sistémicos y su solución sólo puede vislumbrarse a través de propuestas integrales.

A mediados de los 90, con un importante financiamiento y monitoreo de los organismos internacionales, el fujimorismo realizó una reforma judicial en el marco de las denominadas "reformas de segunda generación". La legitimidad inicial de dicho régimen tuvo como una de sus justificaciones el ataque frontal que el entonces presidente Fujimori hacía contra la corrupción judicial. Sin embargo, los resultados al cabo de pocos años fueron catastróficos: los males estructurales de la justicia peruana se habían agravado.

Una de las bases para la reconstrucción democrática luego del largo régimen autoritario vigente durante la década de los 90, fue el combate decidido que debe hacerse contra el sistema de corrupción generalizada que organizó dicho régimen. Sin embargo, la falta de capacidad política para enfrentarlo en debida forma tuvo en la persistente corrupción del sistema judicial uno de sus mejores aliados, lo que hace que al presente los avances si bien significativos sean modestos en relación a lo esperado.

Atendiendo las demandas clamorosas, el Poder Judicial inició una reforma institucional en el 2001, con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo. En dicho proyecto se contemplaban como temas básicos el acceso a la justicia y la participación ciudadana. De esta manera, en diciembre de ese año el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial aprueba el reglamento de elecciones de Jueces de Paz No Letrados, que se contemplaba en la Ley 27539 y que, a su vez, era ordenado por el Artículo 152° de la Constitución Política. Sin embargo la lentitud de los cambios y la sucesión de escándalos que evidenciaban los altos niveles de corrupción existentes en la justicia peruana hizo que el presidente Alejandro Toledo, en su Mensaje a la Nación del 28 de julio del 2003, anunciara un relanzamiento de la reforma judicial bajo otro formato, cuyo elemento novedoso fue la incorporación de la sociedad civil en ese proceso, estableciéndose que debería formar de los órganos de control judiciales.

Las críticas a la propuesta presidencial no se dejaron esperar y todas apuntan a señalar que en realidad la nueva estructura en el control de la judicatura no garantiza cambios importantes y, más bien, acrecienta el peligro de dañar la autonomía funcional de ese poder del Estado. Más aún, algunos especialistas señalan que la acción tomada, bajo el argumento de inhibir la corrupción, no es ejecutada en otras instancias del Estado y eso encubre la generalización de este delito en toda la

Administración Pública peruana y la hace aparecer como algo circunscrito al Poder Judicial.

En todo caso, tanto el organismo que se conformó a partir de la iniciativa presidencial, la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia –CERIAJUS-, como el que se formó a partir de la iniciativa del presidente de la Corte Suprema, el Acuerdo Nacional por la Justicia –ANJ- han iniciado sus labores, de manera coordinada, y se espera que para marzo del 2004 emitan sus respectivos informes.

Una de las primeras conclusiones que subrayan los diagnósticos preliminares es la falta de información pertinente o, en su defecto, la carencia absoluta de la misma. Aún así, se ha podido establecer la gravedad que conlleva el problema del acceso a la justicia y, de acuerdo a lo manifestado en las conclusiones emitidas por la CERIAJUS, es producto de las debilidades del sistema y que se mantiene como patología crónica.

1.4 Diagnóstico de los Informantes Calificados

1. Educación de las personas sobre sus derechos de acceso a la justicia.

a. La difusión educativa sobre temas relacionados con la justicia, por parte del gobierno y el poder judicial es mínima y de escaso impacto en la colectividad.

Son varias instituciones y programas del Estado, tales como el Ministerio de Justicia (con sus Programa Acceso a la Justicia, Centros de Conciliación), el Ministerio del Interior (comisarías especializadas en maltrato familiar y violencia contra la mujer), el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano (centros de atención y denuncia de víctimas de violencia familiar, Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual), las municipalidades (defensorías municipales del niño y el adolescente DEMUNA), Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual INDECOPI (servicio de orientación al consumidor), Oficina Nacional de Procesos Electorales –ONPE- (orientación al elector, difusión de la modalidad del voto electrónico), Defensoría del Pueblo, y otras, que realizan difusión educativa. Pero, si bien los servicios públicos desarrollan campañas de difusión sectorial en relación con el ejercicio de derechos no existe una acción planificada, sostenida y coherente de difusión. Además, se trata de cobertura restringida, a pesar de la amplitud poblacional de los públicos objetivos (pobres y pobres extremos, mujeres, adolescentes, niños, consumidores, trabajadores) dado el masivo desconocimiento o desinformación que se observa en la

población. Puede inferirse, por lo tanto, un elevado índice de ineficacia comunicacional, provocado, en parte, por el mal diseño de estrategias y mal uso recursos comunicacionales y, también, por la falta de arraigo de una cultura democrática en la población.

En cuanto al Poder Judicial, no hay iniciativas en este sentido, salvo algunas actividades aisladas. En el caso de las organizaciones de la sociedad civil, hay ONGs que se han especializado en el tema judicial, pero sus actividades se centran en la elaboración de propuestas con el objetivo de incidir en las políticas públicas, aunque últimamente el Instituto de Defensa Legal (IDL) viene ejecutando un amplio programa de difusión, que incluye redes de radios, espacios en la televisión por cable y recursos de la web. Asimismo, instituciones que realizan sus actividades en la dimensión de género también le dan importancia a la difusión de derechos, especialmente los referidos a las mujeres. Igual sucede con las dedicadas a temas de infancia.

De otro lado, las organizaciones de la sociedad civil que participan en las coordinaciones que promueven tanto la CERIAJUS como la ANJ han planteado su disposición en la realización de tareas de difusión y educación sobre temas judiciales y derechos de las personas.

b. El grado de educación o conocimiento de las personas acerca de sus derechos de acceso a la justicia es escaso, principalmente en los segmentos socioeconómicos medio-bajo, pobres y pobres extremos. Dada la ausencia de políticas sistemáticas de difusión de derechos y la carencia en tal sentido de la educación formal el acceso de las personas al conocimiento de estos derechos, cuando lo hay, es normalmente por vía experiencial, a partir de los casos que le toca vivir o presenciar directamente.

Esto genera un conocimiento muy rudimentario y fragmentario, lleno de vacíos y errores. En general las personas no están informadas acerca de sus derechos de acceso a la justicia: primero, porque no conocen sus derechos y tampoco la forma de efectuar un ejercicio positivo de ellos. Segundo, porque tienen poco conocimiento de las entidades que pueden otorgarles estos servicios, debido a que no conocen las instancias jurídicas o profesionales que los puedan representar ante los tribunales ni tampoco los procedimientos a seguir. Tercero, porque la ineficacia e ineficiencia de los servicios básicos de justicia no satisface los requerimientos del usuario, son onerosos y, muchas veces, contraproducentes pues agravan los casos presentados en lugar de solucionarlos.

Así, se ha desarrollado un ámbito bastante extenso de aplicación de normas informales que, por ejemplo, hacen frecuentes los casos de justicia llevados a cabo "por propia mano" en la que se aprovecha el anonimato de la multitud, no sólo en lugares remotos y de débil presencia del Estado sino incluso en los barrios suburbanos de la ciudad capital.

Según las investigaciones de Eduardo Castillo Claudett para Lima Metropolitana (entre 1995 y 1996 y las de la Defensoría del Pueblo para Arequipa (en 1999), se puede apreciar que entre esos años se registraron un total de 330 casos de linchamientos, tan solo en Lima y Arequipa:

| <i>Años</i> | <i>Casos</i> | <i>%</i> |
|--------------|--------------|---------------|
| 1995 | 21 | 6,5% |
| 1996 | 39 | 11,8% |
| 1997 | 23 | 6,9% |
| 1998 | 33 | 10,0% |
| 1999 | 214 | 64,8% |
| Total | 330 | 100,0% |

Fuente: Diario El Comercio-Defensoría del Pueblo de Arequipa

Elaboración: Eduardo Castillo Claudett

*Solo considera las ciudades de Lima y Arequipa

Si a ello le agregamos hechos registrados en el mismo período en otras ciudades, sobre todo Huancayo, Juliaca y Chiclayo, esta cifra se acerca a los 350 linchamientos, lo que lleva a concluir que el Perú muestra el mayor número relativo de linchamientos en el continente. Con respecto a los factores desencadenantes, por lo menos el 90% de los linchamientos se produjeron por el robo a personas y viviendas, seguido del intento de violación sexual (cerca del 5%) y otros varios, como asesinatos, abusos, incendios y otros. En 1999, el 20% de estos casos se produjeron por error, mostrando que la "sospecha" es también un factor fuerte que activa la respuesta popular violenta.

Respecto a las formas de castigo, junto a la aplicación de castigos físicos como golpes, lapidaciones, palizas o latigazos, los linchamientos involucran también sanciones que forman parte del bagaje cultural de los grupos actuantes, como crucifixiones, cortes de pelo, desnudamientos,

colocación de carteles ofensivos, etc. También algunas formas de castigo particulares, como los enterramientos y los baños de agua fría. Sin embargo, las muertes producidas por estos hechos son bastante escasas, llegando a menos del 5% del total de linchamientos registrados.

Sobre los espacios de aplicación de estas prácticas, podemos mencionar que si bien hasta los años ochenta este tipo de casos se centraban en las áreas urbanas periféricas de Lima y algunas ciudades intermedias - especialmente Huancayo-, a partir de los 90' los linchamientos empiezan a desplazarse en dos direcciones: primero, hacia algunos distritos céntricos y de clase media de Lima, especialmente aquellos que estaban pasando por procesos de deterioro urbano y social ante la grave crisis económica y el aumento de la delincuencia -como el Cercado, Rímac y La Victoria- y segundo, hacia otras ciudades intermedias y zonas semi-rurales.

Finalmente, con respecto a la respuesta del Estado frente a estos hechos, apenas unos 5 a 10 casos -aproximadamente el 2% del total de casos registrados- han merecido un seguimiento por el sistema judicial²².

De otro lado, quienes pueden pagar los costos de la justicia recurren en forma privada a un abogado cuando lo necesitan. Muchos de quienes no tienen medios como pagar estos servicios, no conocen la forma de contactar los servicios gratuitos que ofrece el Estado, como garantía constitucional. Otros, logran recurrir al sistema de asistencia jurídica gratuita. Sin embargo, en ambos casos, el personal es escaso, poco especializado, con una carga procesal excesiva, sin capacidad de transferir conocimientos en materia de justicia, limitándose a realizar la tramitación requerida para el caso con poca eficiencia.

2 Acceso oportuno, equitativo y universal a la justicia.

a. En el Perú existen instituciones como los Despachos Judiciales Corporativos de Justicia y los Módulos Básicos de Justicia, que se organizaron para ampliar el acceso a la justicia pero que en la actualidad está comprobada su eficacia relativa. De otro lado, en el Perú no existe la modalidad del Proceso Oral, salvo en algunos tramos de los juicios penales.

Al 31 de diciembre del 2003, existen en promedio 4 dependencias judiciales por cada 100,000 habitantes; un juez por cada 17,628 habitantes

²² Eduardo Castillo Claudett: La Justicia en Tiempos de la Ira: Linchamientos Populares Urbanos en América Latina. Ecuador Debate N° 51, <http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate12.htm>

y una carga procesal que en el caso de Lima llegó a 1,102 expedientes por juez. De otro lado, existen 1,582 fiscales para atender las demandas de una población de aproximadamente 26 millones de personas.

Asimismo, existe un insignificante sistema de defensores de oficio, quienes son los encargados de atender las demandas de la población de más bajos recursos. En total son 252 profesionales que, en su inmensa mayoría, están mal preparados y que deben seguir aproximadamente 32,500 demandas.

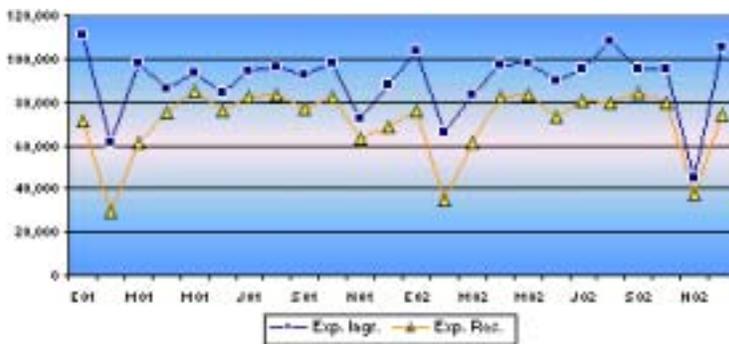
Sin embargo, la ineficiencia del aparato de justicia y el alto costo de los juicios ha provocado un notable incremento de los centros de conciliación y conciliadores. En la actualidad existen 576 centro de conciliación y 16,465 conciliadores acreditados. Aún así, según las conclusiones del informe parcial de evaluación realizado por la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia²³, este exceso de oferta ha impactado negativamente en los honorarios de los conciliadores así como en la calidad de su trabajo, reduciéndose a simples formulismos. Asimismo, la distribución espacial de estos centros no es la adecuada pues no guardan relación con la densidad demográfica y, finalmente, la carencia de presupuesto en el Ministerio de Justicia disminuye su capacidad logística, algo que afecta sobre todo a la población de más bajos recursos.

De otro lado, las acciones realizadas durante los últimos años para agilizar el proceso judicial y expandir el servicio hacia las zonas más remotas del país no han logrado su propósito. Los Despachos Judiciales Corporativos, para el primer caso, y los Módulos Básicos de Justicia, para el segundo, no lograron sus objetivos pues reprodujeron los males que debían inhibir y, de otro lado, no fueron de la cantidad necesitada ni estuvieron ubicados en los lugares adecuados. Se espera que esta aguda situación de la justicia peruana sea amenguada de alguna forma con el proceso de reforma que está llevándose a cabo desde el 2003.

b. En los años recientes los plazos de emisión de sentencias judiciales han sido excesivos.

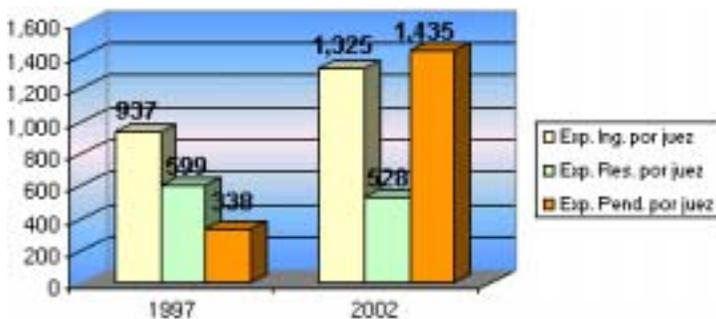
Según nuestros informantes calificados, la tendencia es que estos plazos se acrecienten. Es un síntoma de la baja productividad del Poder Judicial, debido a sus problemas estructurales. Así, la brecha de productividad bruta del Poder Judicial a nivel nacional en el 2001-2002, es como muestra el siguiente gráfico:

²³ Ver <http://www.pj.gob.pe>



Brecha de productividad bruta = Exp. ingresados - Exp. Resueltos
 Fuente: Sub Gerencia de Estadística del Poder Judicial. Estadísticas de la Función Jurisdiccional a nivel nacional. 2001 y 2002.
 Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

Otra manera de ilustrar el problema es comparando la productividad por juez en 1997 y en el 2002, a nivel nacional:



Fuente: Sub Gerencia de Estadística del Poder Judicial. Estadísticas de la Función Jurisdiccional a nivel nacional. 1997 y 2002.
 Elaboración: Consorcio Justicia Viva.

c. En relación a la población penal detenida o procesada pero a la espera de una decisión judicial, es una situación que es evaluada por los especialistas como un "mal endémico" de la justicia peruana.

En el 2002, la población penal del país era de 27, 417 personas. De éstas, estaban en calidad de procesadas 18,023 y sentenciadas 9,394. De otro lado, en ese año existían 81 establecimientos penales en todo el país, con una capacidad de albergue de 19,891 personas de lo que resulta un excedente de 7,526.

El caso más agudo lo presenta Lima, en donde existían 9 establecimientos penales, con una capacidad de albergue de 5,484 personas. Dado que la población penal en esos lugares es de 10,788 personas, hubo un excedente de 5,304. En el lado opuesto, hubo regiones en que la población penal era menor a las capacidades de los establecimientos,

como Ancash, (-34), Cajamarca (-91), Cusco (-806), Puno (-260), Tacna (-53) y Tumbes (-41).

3. "Trato justo" a los más pobres, los desaventajados y los discriminados.

a. En cuanto al nivel de reconocimiento del Estado sobre mecanismos de administración de justicia entre pueblos indígenas, se considera escaso.

A pesar de que el Estado peruano reconoce constitucionalmente la pluralidad étnica y cultural de su población y el derecho que tiene la persona de ser procesada judicialmente en su idioma materno, la legislación sobre la administración de justicia indígena y la incorporación del derecho consuetudinario como norma en aquellas zonas donde se practica es baja. El gran obstáculo que surge en esta dimensión es la colisión entre la propensión de una normatividad única y homogénea que debe buscar todo Estado nacional y la existencia de prácticas particulares de justicia, circunscrita a determinadas zonas y sectores de la población.

Aún así, una serie de derechos de la población indígena y nativa es considerada en cuerpos legales como: el Código Civil - Decreto Legislativo N° 295; el Código Penal - Decreto Legislativo N° 635; la Ley de Comunidades Campesinas; la Ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva - Decreto Ley N° 22175, la Ley de Titulación de Comunidades Campesinas; entre otras.

Al respecto, el instrumento legal más importante de los últimos años que está en estrecha relación con el tema de la justicia es la Ley 27908, de Rondas Campesinas, promulgada el 6 de enero del 2003. Las rondas campesinas son organizaciones campesinas autónomas que nacieron décadas atrás en la Sierra Norte del país, para ejercer labores de policía y justicia, algo que se explicaba por las condiciones sociales y económicas que mostraban aquellos lugares.

En el Artículo 7° se establece que las rondas campesinas, "en uso de sus costumbres", pueden intervenir en la solución pacífica de los conflictos suscitados entre los miembros de la comunidad u organizaciones asentadas en su jurisdicción. Cuando el agente de las controversias sea externo su intervención sólo se dará si los hechos ocurrieron dentro de su jurisdicción comunal. Para llevar a cabo sus funciones, deben coordinar con las autoridades políticas, policiales, municipales y representantes de la Defensoría del Pueblo antes las cuales se subordina, salvo en aquellas materias que son de su incumbencia exclusiva, y a quienes solicitará apoyo cuando sea el caso.

Si bien la ley establecía que el plazo para reglamentar la ley era de sesenta días luego de la promulgación, recién el 29 de setiembre el Ministerio de Justicia publicó, mediante Resolución 362.2003-JUS, el Proyecto de Reglamento de la Ley 27908 de Rondas Campesinas dando un plazo de 30 días para la recepción de sugerencias. Desde ese momento, diversas organizaciones ronderas han expresado que dicho plazo y modalidad no respeta el derecho de consulta al que tienen derecho por el Artículo 1º de la propia Ley de Rondas Campesinas. Así, reunidas el 29 de octubre del 2003 y con apoyo de la Defensoría del Pueblo, las organizaciones ronderas han logrado la ampliación del plazo para someterlo a una consulta regional y nacional.

Otra es la situación de los Comités de Autodefensa Campesinos. En los años 80, al sobrevenir la violencia política, especialmente en la Sierra Central del país, muchas comunidades campesinas optaron por organizar espontáneamente cuerpos de autodefensa para enfrentar a los grupos subversivos. Posteriormente, al instalarse los comandos políticos militares en estas zonas, estos comités (a veces denominados erróneamente como rondas, pues poseen características diferentes) pasaron a subordinarse tal como ordenaban los dispositivos legales de la estrategia contrasubversiva del Estado. Fueron armados y adquirieron poder político y social. Cuando se pacificó el país, dichos comités continuaron organizados y cuando se les exigió el desarme, sus dirigentes se negaron. Últimamente ha tomado cuerpo la iniciativa de convertirlos en "guardias rurales".

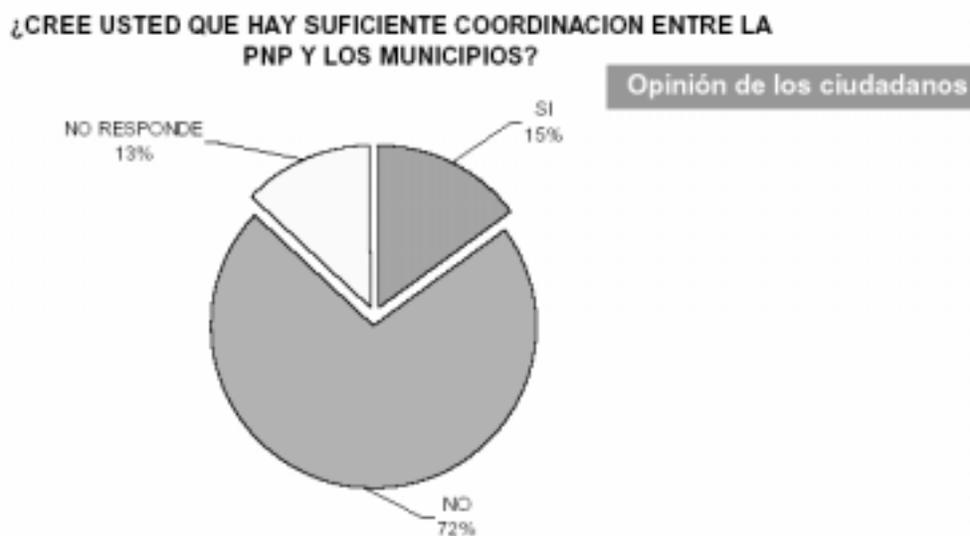
De otro lado, en febrero del 2001, gracias a la iniciativa expuesta por una delegación de representantes de los pueblos nativos de la Selva Central al entonces presidente de la República Valentín Paniagua, se constituyeron la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas y la Mesa de Diálogo y Cooperación para Comunidades Nativas. El proceso seguido es evaluado en forma positiva por los actores comprometidos y el resultado más importante ha sido el Plan de Acción, el primer documento de políticas públicas para pueblos indígenas elaborado en el Perú, en el que se acuerda "respetar y proteger los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas", bajo cuyos términos se incluye a las formas de justicia que aplican.

En marzo del 2002, la señora Eliane Karp de Toledo, esposa del presidente de la República, presentó una propuesta de reforma constitucional al Congreso de la República, dirigida al reconocimiento de un conjunto de derechos de los pueblos indígenas, en el que se hallaba la administración de justicia. El Congreso no incluyó esta iniciativa en el anteproyecto de Reforma Constitucional.

b. Respecto de la acción de la policía, es unánime la percepción de ser una institución en crisis y necesitada de una profunda reorganización.

Es una costumbre aceptada el maltrato policial con las personas detenidas en sus dependencias y la obstaculización al ejercicio de sus derechos como la información acerca de sus derechos y deberes, información oportuna acerca de la infracción cometida, derecho a contactar a un abogado en caso de detención, trato adecuado a las víctimas, denunciantes y en general a quienes acuden a demandar sus servicios.

Tal como evaluó la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú²⁴, las relaciones de esta institución con la comunidad y los gobiernos locales es mala, como consecuencia de su militarización y la generalización de la corrupción entre sus miembros. Además, hay poca proclividad a la participación de la sociedad en el trabajo policial. Según la encuesta realizada por IMASEN, por encargo de dicha Comisión, la opinión ciudadana fue la siguiente:



Fuente: IMASEN octubre 2001

Este resultado se condice con los reiterados niveles de desconfianza y evaluación negativa del desempeño policial que se le asigna en las

²⁴ Ver http://www.pnp.gob.pe/especiales/docs/informe_reestructuracion.pdf

encuestas de opinión colocándola, junto al Poder Judicial y al Congreso de la República, entre las que se les otorga menor aceptación.

Actualmente se encuentra en marcha una reforma institucional, conducida desde el Ministerio del Interior que, además de implementar cambios organizativos, se ha propuesto variar la constante mala imagen de la policía, mediante campañas dentro de la institución así como entre la ciudadanía.

Además de amenguar las malas relaciones con la comunidad, se espera bajar los índices de corrupción existentes, planteándose como objetivos el cambio de enfoque en sus relaciones con la población, estimular la participación activa de los ciudadanos en las tareas policiales y buscar el apoyo de las autoridades locales. También se busca incrementar los sueldos de sus efectivos, mejorar sus condiciones de trabajo y una lucha frontal contra la corrupción fortaleciendo los mecanismos de transparencia y de control de gestión. Así, el proceso está aún en marcha y la evaluación respectiva de los resultados.

c. En los sectores de menores ingresos, la proporción de problemas que son denunciados y llevados al sistema judicial formal es baja.

Según algunas evaluaciones realizadas, es baja la proporción de casos que son denunciados y llevados al sistema judicial formal en los sectores de bajos ingresos, dados el desconocimiento que tienen de sus derechos y la apreciación negativa por la persistente lentitud e ineficacia de este sistema. Esto último es resultado de los escasos recursos asignados, la mala distribución de los mismos, la alta carga judicial, la demora procesal, la falta de idoneidad profesional y preparación de los jueces, y el alto costo que significa el trámite judicial.

Las personas de escasos recursos no guardan expectativas en el sistema judicial peruano porque no lo considera un medio adecuado para resolver sus problemas, además de percibirlo como reproductor de las iniquidades sociales. Dado que la gran mayoría de casos presentados por los segmentos de bajos recursos son de poca monta, deben resolverse en las instancias básicas del sistema, que es donde se presentan con mayor agudeza los problemas.

Al respecto, los juzgados de paz son una de las herramientas más importantes para que la población más pobre acceda a la justicia. Sin embargo, según afirma la evaluación de la CERIAJUS, no hay estadísticas confiables sobre este nivel del sistema, aunque se estima que su número es de 4,888, de los cuáles un 75% están localizados en la Sierra. Se sospecha

que esta cantidad ha sido constante durante la última década, a pesar del crecimiento demográfico. La justicia de paz es esencialmente conciliadora pero, por motivos sociales y culturales, deben decidir a veces sobre ámbitos mayores a los establecidos. De esta manera, es un tipo de justicia que ofrece pocas garantías a los usuarios pues está librada a los criterios y discrecionalidad de la autoridad.

d. La calidad de la atención en los sistemas de asistencia legal gratuita o semi-gratuitos para los más pobres, desaventajados o discriminados es considerada insuficiente por los expertos.

El apoyo legal gratuito existe pero es extremadamente ineficiente, con nulos o inexistentes elementos asistenciales (apoyo para traslado a juzgados y similares), bajo apoyo psicológico, baja seguridad para el denunciante, nulos servicios de traducción (salvo en casos de indígenas), muy baja calidad profesional, con un número bastante bajo de profesionales y una cantidad excesiva de casos.

La cobertura territorial adolece de una mala distribución, de manera tal que provoca un desperdicio de los escasos recursos.

e. En el Perú aún no se aplica una reforma de los procedimientos penales, aunque hay una serie de proyectos que la contemplan.

El 14 de mayo del 2003 se conformó en el Poder Judicial una comisión que debía encargarse de elaborar las Bases para la Reforma Procesal Penal, bajo el objetivo de formar un nuevo marco normativo que “tenga una vigencia efectiva y se superen las distorsiones y prácticas inquisitivas e ineficientes del actual sistema procesal penal”.

Bajo esta perspectiva, la Comisión elaboró su Informe Final, considerando que es necesario establecer una definición más completa del modelo procesal penal acusatorio, que supere todo rezago inquisitivo existente, separe definitivamente las funciones de investigación y juzgamiento, fortalezca la función de persecución penal del Ministerio Público y su relación con la Policía Nacional, e instituya un juicio oral, público y contradictorio, de fácil acceso y comprensión para los ciudadanos.

A continuación, afirma que debe optarse por el modelo de enjuiciamiento oral (acusatorio) frente al escrito (inquisitivo) porque así se consolida el Estado de Derecho, pues fortalece la figura del juez, lo legitima socialmente mediante los juicios públicos y permite una mayor participación de la víctima en la solución de los conflictos, favoreciendo así la confianza social en el Poder Judicial.

Aunque el enjuiciamiento oral no constituye por sí solo la solución al problema de la criminalidad o de la inseguridad ciudadana, puede convertirse en un importante mecanismo de control de la delincuencia y de promoción de la pacificación social.

También recomienda aplicar un serio esfuerzo para controlar el uso inadecuado de la detención judicial, que conduzca a superar los graves problemas de hacinamiento carcelario. Para ello, habría que exigir la institucionalización del principio de excepcionalidad de la detención.

Aún así, algunas iniciativas sobre cambios en el procedimiento penal han sido llevadas a la práctica en los últimos años, sobre todo para agilizar los procesos seguidos contra actos de corrupción.

h. Sobre si hay iniciativas tendientes a otorgar atención especial a las víctimas de violencia intrafamiliar (violencia conyugal, maltrato infantil) a partir del año 2000,

No se puede responder en forma taxativa que así sea, aunque es manifiesta la voluntad de las autoridades en aumentar la eficacia de los servicios ya constituidos. No existen planes dirigidos a una solución integral.

Se calcula que seis de cada diez mujeres son víctimas de violencia física en sus relaciones de pareja. En el año 2001, las denuncias por violencia familiar ante la Policía Nacional del Perú en Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao fueron 32 mil 861, mientras que en el año 2000 se recibieron 28 mil 265 denuncias por maltratos físicos y psicológicos (Oficina de Derechos Humanos y Participación Ciudadana de la VII Región PNP de Lima Metropolitana).

Estas cifras no reflejan la realidad por cuanto la violencia familiar es un problema que generalmente es ocultado por la víctima. Del 42% de las personas que ha sido maltratada o golpeada, menos de la mitad de ellas pide ayuda a una persona cercana y tan solo 1 de cada 5 acude a una institución en búsqueda de ayuda (ENDES 2000).

Desde 1993, el Perú cuenta con la Ley 26260 de Protección frente a la Violencia Familiar. La Ley establece obligaciones para diversas autoridades: la policía, los fiscales de familia, los jueces de familia, jueces de paz y las municipalidades. También señala las acciones que deben tomarse en la prevención y atención de la violencia familiar, así como la sanción de los agresores.

En varios lugares del país, la Policía Nacional ha creado las Comisarías de la Mujer (hoy delegaciones) y en cada comisaría de distrito se cuenta con una oficina especializada para atender estos casos. En Lima existen cuatro Comisarías de la Mujer y el Ministerio de la Mujer ha creado Centros de Emergencia Mujer a nivel nacional. Existen también Defensorías del Menor y Casas de Refugio para personas maltratadas.

En abril del 2001 se puso en funcionamiento el Programa Nacional contra la violencia familiar y sexual, creado mediante Decreto Supremo 008-2001-PROMUDEH.

i. En cuanto a si se han desarrollado iniciativas tendientes a asegurar a la población penal un trato más digno, a partir del año 2000

No existen políticas específicas dirigidas a inhibir este problema, aunque puede notarse mayor voluntad para que las condiciones de vida de los reclusos mejoren, a pesar de las disminuciones presupuestales.

Dimensión 2: Independencia del Poder Judicial

2.1 Transparencia en la selección de autoridades judiciales.

Una falla estructural del sistema de justicia peruano es la falta de independencia de sus organismos y este es un tema que, según evalúan los especialistas, está pendiente de solución. Una serie de factores actúan en esta realidad, desde los subjetivos, como la baja autoestima de los magistrados y el bajo respeto que manifiestan los actores políticos y sociales ante su investidura, hasta los objetivos, entre los cuáles están los inadecuados mecanismos de control que se ejercen sobre la labor jurisdiccional y un conjunto de normas que entorpecen en lugar de facilitar la labor de los jueces.

Además, entre estos últimos factores también se señala como uno de los más importantes la forma como son designados los magistrados. Es costumbre asumir que el nombramiento a un cargo judicial depende de la activación de mecanismos políticos. Esto se agrava al no existir un sistema de carrera judicial en el Perú y en su lugar se tiene un conjunto desarticulado de normas con el que se intenta regular el desempeño de los jueces. Esta situación fue aprovechada por el régimen autoritario de los años 90 para imponerle al sistema judicial un sesgo político nunca antes visto.

A partir de la Constitución de 1993 la selección, designación y eventual sanción de los magistrados y fiscales las realiza el Consejo Nacional de la

Magistratura. Durante el régimen anterior sufrió importantes recortes en sus prerrogativas, las que le fueron restituidas con el retorno de la democracia en el país. De otro lado, desde entonces se viene llevando a cabo un paulatino proceso de reinstitucionalización del Poder Judicial, derivado de los acuerdos formados en la Mesa de Diálogo impulsada por la Organización de Estados Americanos y la voluntad política manifestada en ese sentido por el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua. En ambos casos se subraya la necesidad de enmarcar la carrera judicial en el Perú.

2.2 Seguridad de permanencia en el cargo

Una de las herencias más graves que el régimen autoritario dejó en el Poder Judicial es la gran proporción de jueces provisionales que aún existe. Esta situación se generó en los años 90, luego de continuas evaluaciones y separaciones de magistrados de carrera, mediante mecanismos en los que fue evidente la intervención política.

Durante el gobierno de transición presidido por Valentín Paniagua, 285 magistrados cesados irregularmente solicitaron su reincorporación siendo aceptados 105 de ellos. A partir de ese momento se ha venido señalando que la institucionalización democrática del país tiene uno de sus fundamentos en la mayor estabilidad de la magistratura.

Actualmente, del total de jueces que existen en el país, sólo el 54.4% son titulares. Un 31.5% son suplentes y el 14% restantes son provisionales.

2.3 Normas de conducta apropiadas

La corrupción es, sin lugar a dudas, el problema más importante que debe enfrentar la reforma del Poder Judicial peruano. En el 2003, la Corte Suprema de Justicia conformó una Comisión de Magistrados que se encargaría de proponer acciones inmediatas para resolver los asuntos más agudos.

Entre las mesas de trabajo conformadas en esta comisión estuvo la de Política Anticorrupción y Ética Judicial. Sobre la base de eliminar el secretismo y propender a la mayor transparencia informativa, dicha mesa consideró urgente la elaboración y puesta en práctica de un Decálogo del Juez y un Código de Ética Judicial, que en la actualidad se encuentran en vías de aprobación. Además, propone la organización de un Consejo Nacional y Consejos Distritales de Ética Judicial, elaboración de un manual del Justiciable y una política laboral sobre bases meritocráticas.

2. 4.Rendición de cuentas ante la sociedad

La disponibilidad de información respecto del presupuesto del sistema judicial es parcial porque, si bien forma parte de la Ley de Presupuesto General de la República, se discute en el Parlamento y es publicada en el Diario Oficial una vez aprobado.

En relación con las remuneraciones y patrimonio de jueces, están obligados a hacer una declaración de su patrimonio al empezar y terminar sus funciones, la que tiene un carácter público, de acuerdo a la Ley 27482 que regula la publicación de la declaración jurada de los servidores de la Administración Pública. Esta obligación es válida sólo para los jueces supremos, superiores y especializados o mixtos.

En cuanto a procedimientos judiciales y decisiones y fallos judiciales, una de las fallas clamorosas del sistema judicial peruano es la falta de información, tanto la de gestión como la de decisiones judiciales. Incluso, la poca información estadística disponible no es confiable y está evidentemente desactualizada.

Ante esta situación, las justificaciones han sido los insuficientes recursos y la dificultad para agenciarse de instrumentos eficientes. Sin embargo, algunas experiencias previas, como sucedió con el convenio suscrito entre el Poder Judicial y el Instituto Nacional de Estadística e Informática en 1996, permiten aseverar que existe una generalizada actitud institucional que refuerza la cultura del secreto.

2. 5 Estructuras institucionales que facilitan la incorporación de los más pobres, los desaventajados y los discriminados.

En cuanto a la composición de la Corte Suprema en términos de género, hay 32 hombres y 2 mujeres (una presidenta de la Sala Constitucional y Social y una vocal provisional de la Sala Civil Transitoria). No existe un criterio para determinar pertenencia étnica de los vocales supremos.

No es una preocupación realizar cambios en la composición de la Corte Suprema en términos de género o étnicos.

2.6 Respecto de evidencias que indiquen dificultad de los más pobres, desaventajados y discriminados para comunicarse con la burocracia judicial y desconfianza pública respecto del desempeño del sistema y sus operadores.

El Poder Judicial está considerado por la población como una de las instituciones más desprestigiadas, corruptas e ineficientes según reiteradas encuestas de opinión. Estudios específicos vienen demostrando reiteradas disconformidades, y muestran dificultades de comunicación con resultados de malas percepciones y descontento con el desempeño de jueces y operadores. La reciente publicación de los resultados del Latinobarómetro muestra al Poder Judicial como uno de los sistemas más desacreditados en la opinión pública y de los sectores más pobres, desaventajados y discriminados en particular. Se espera que la reforma judicial en marcha amengüe esta imagen negativa.

PROPUESTAS

- Profundizar el proceso de reforma del sistema judicial, insertándolo en una reforma integral del Estado peruano y alentando una participación activa de las organizaciones de la sociedad civil, en términos de propuestas, difusión y vigilancia de lo acordado en las instancias que están conduciendo dicho proceso (CERIAJUS y ANJ).
- Profundización en la reforma de las fuerzas policiales, enfatizando nuevas formas de relación con la sociedad.
- Garantizar que se establezcan y se cumplan los plazos para disminuir los índices de corrupción existentes en las instituciones judicial y policial.
- Impulsar mecanismos para enfrentar con éxito la generalizada corrupción existente en los aparatos judiciales peruanos.
- Exigir el cumplimiento de las normas sobre transparencia de la información.
- Fortalecer la participación ciudadana en la gestión de la justicia, incorporándola en sistemas de seguimiento y vigilancia.
- Incidir en la transparencia de la elección de autoridades judiciales, propendiendo a un sistema más participativo y democrático.
- Garantizar la ampliación del acceso a la justicia de los sectores más pobres, dotando de mayores y mejores recursos a las defensorías de oficio.
- Garantizar un trato digno a la población penal. Proponer soluciones al problema de congestión en las cárceles, mediante fórmulas de despenalización.
- Promover la formación de la carrera judicial, con criterios claros e institucionalizados que garanticen la estabilidad de los jueces. Acelerar la reducción de los niveles de provisionalidad que aún se mantienen en los tribunales de justicia.
- Fortalecer la justicia básica, otorgándole mayor apoyo a los jueces de paz, fortaleciendo la vía conciliar y reconociendo mecanismos de justicia legitimados por la costumbre.

ANEXOS

ANEXO 1

Comisión Andina de Juristas
Red de Información Jurídica

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Libertad de expresión e información

Perú

-Tribunal declara improcedente demanda de amparo que pretendía impedir a un empresario de televisión, Genaro Delgado Parker, realizar declaraciones a los medios de comunicación social (Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N°473-2003-AA/TC, del 24 de marzo del 2003 y publicada el 27 de abril del 2003)

Panamericana Televisión S.A y Grupo Pantel S.A. presentan una demanda de amparo contra Genaro Delgado Parker a fin de que cese su campaña de desinformación, en la cual el demandado se presenta ante la opinión pública como accionista y directivo de Pantel S.A, con lo cual se estaría afectando sus derechos al honor, buena reputación y al trabajo, entre otros derechos. Asimismo, se señala que el demandado realiza apariciones públicas y declaraciones a los medios de comunicación, amenazando con solicitar judicialmente la administración y control de Panamericana Televisión S.A. El Tribunal considera que proteger el derecho al honor y la reputación de las recurrentes implicaría limitar o prohibir a una persona que exprese su opinión y difunda sus pensamientos públicamente ante medios de comunicación social. Es por ello, que no se puede pretender que a través del amparo se pretenda vulnerar el derecho a la libertad de expresión; sin embargo, las actoras pueden recurrir a otras vías previstas en el ordenamiento jurídico para tutelar sus derechos.

- Tribunal Constitucional declara fundada demanda de amparo frente a la amenaza de una sanción de multa e incautación de los equipos de transmisión de una empresa de Radio y Televisión (Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N°1048-2001-AA/TC, del 9 de octubre del 2002 y publicado el 25 de abril de 2003)

La Empresa de Radio y Televisión Huánuco S.A. presenta una demanda de amparo contra el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y

Construcción, por la amenaza de una posible sanción de multa e incautación de sus equipos de transmisión si continua operando como estación de radiodifusión sin tener autorización. Al respecto, el Tribunal considera que queda demostrado que la recurrente ha cumplido con los requisitos para obtener la autorización de funcionamiento; sin embargo la autoridad correspondiente decidió convocar a un concurso público para el otorgamiento de la respectiva autorización Asimismo, este Colegiado advierte que si bien el espectro radioeléctrico constituye un recurso del Estado; cuyo uso a los particulares depende del otorgamiento de concesiones, ello no significa que el Estado pueda denegarlas o concederlas arbitrariamente. Asimismo, el Tribunal reitera que las libertades de información y expresión constituyen libertades preferidas en nuestro ordenamiento jurídico. En ese sentido, el Tribunal considera que se ha comprobado la amenaza sobre el derecho constitucional de la recurrente de ejercer la libertad de información.

- Interponen solicitud de hábeas corpus contra algunas autoridades por distribuir documentos que vinculan a los miembros de una agrupación con actos violentos e ilícitos (Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 1835-2002-HC/TC, del 21 de agosto del 2002 y publicada el 8 de abril del 2003)

La Asociación de Familiares de Presos Políticos y Desaparecidos del Perú, interpone una solicitud de hábeas corpus contra el Ministro del Interior y el Director de la DIRCOTE, pues considera que los demandados están realizando actos de acoso, persecución y seguimiento contra los miembros de la asociación. Asimismo, se señala que los emplazados han entregado separatas a diversos medios de comunicación que incluyen nombres y fotos de miembros de la asociación, en donde se les acusa de cometer acciones violentas y perseguir propósitos ilícitos. Al respecto, el Tribunal considera que en la presente caso no existe medio objetivo alguno que vincule a los demandados con la distribución de los mencionados documentos. Además, la sola existencia de tales separatas no genera una afectación o amenaza del derecho a la libertad individual.

- Tribunal Constitucional establece que los funcionarios deben mantener en secreto las informaciones confidenciales salvo cuando el cumplimiento del deber o de las necesidades de la justicia exijan lo contrario (Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 804-2001-AA/TC, del 12 de agosto del 2002 y publicada el 24 de febrero del 2003)

El recurrente interpone la demanda de amparo con la finalidad de que se declaren inaplicables las resoluciones que ordenan su pase a disponibilidad y retiro por medida disciplinaria de la Policía Nacional, por haber incurrido en actos contrarios a la función policial al haber omitido comunicar al Comando un delito de homicidio cometido presuntamente por un oficial de la Institución. El demandante alega que omitió informar al respecto, puesto que le asistía su derecho al secreto profesional al actuar como abogado del presunto autor del delito. El Tribunal para resolver el caso cita los artículos 4 y 8 del Código de Conducta de 1979 para Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, aprobado por las Naciones Unidas. En los mencionados artículos se establece que los funcionarios deben mantener en secreto las informaciones confidenciales salvo cuando el cumplimiento del deber o de las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario. En ese sentido, el Tribunal señala que en este caso, "se interpone demanda por violación del derecho a la vida, el cual prevalece sobre el derecho al secreto profesional, a lo que se agrega que el recurrente era un miembro de la institución, que tiene como fines, entre otros, garantizar el cumplimiento de las leyes, la seguridad de las personas y combatir la delincuencia; así lo manda la Constitución Política del Perú".

- Tribunal Constitucional considera que las restricciones a la libertad de expresión no pueden interpretarse en el sentido de que los trabajadores puedan ser silenciados en su denuncia sobre los malos manejos administrativos de su empleadora (Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 0866-2000-AA/TC, del 10 de julio del 2002 y publicada el 12 de febrero del 2003)

El recurrente presenta su demanda de amparo con la finalidad de que se declare inaplicable la Resolución Directoral que dispone su destitución por haber declarado en un medio de comunicación sobre las irregularidades administrativas de su empleadora (Gerencia Subregional de Desarrollo de Moquegua). En la mencionada resolución se justifica la destitución del demandante por haber incurrido en faltas graves, tipificadas en el Decreto Legislativo 276 (Ley de Bases de la Carrera Administrativa) por haber faltado de palabra a su superior jerárquico y a sus compañeros de labor durante la entrevista que concedió a una radio. Al respecto, el Tribunal considera que el derecho a la libertad de expresión tiene límites pero que estos no pueden vaciar de contenido a este derecho. En ese sentido, el Tribunal considera que las restricciones a la libertad de expresión establecidas en el Decreto Legislativo 276 no pueden interpretarse en el sentido de que los trabajadores puedan ser silenciados en su denuncia sobre los malos manejos administrativos de su empleadora.

- Tribunal Constitucional declara inconstitucional las normas sobre apología del terrorismo contenidas en la legislación antiterrorista (Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 010-2002-AI/TC, del 3 de enero del 2003 y publicada el 4 de enero del 2003)

En la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la demanda de inconstitucionalidad contra la legislación antiterrorista se analizan diferentes temas. Uno de ellos es el delito de apología del terrorismo, regulado en el artículo 7° del Decreto Ley 25475 y el artículo 1° del Decreto Ley 25880. Según el Tribunal, ambas normas no describen con precisión el objeto sobre el que ha de recaer la apología y lo que debe entenderse por ella, lo cual constituye, por un lado, una infracción al principio de legalidad penal y simultáneamente una violación de la libertad de información y expresión, pues conjuntamente considerados permiten una limitación desproporcionada e irrazonable de dichas libertades. Asimismo, el Tribunal considera que existe una innecesaria sobrecriminalización respecto a este delito puesto que en el artículo 316° del Código Penal también tipifica este ilícito, respecto del cual establece una serie de lineamientos para su correcta aplicación, de conformidad con los Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos.

Con posterioridad a esta sentencia, se emitió el Decreto Legislativo 924, por medio del cual se agregó un párrafo al artículo 316° del Código Penal, a fin de adecuar sus alcances al delito de terrorismo.

- Tribunal Constitucional considera que expedir una orden judicial que impida difundir información sobre determinados hechos contraviene el mandato constitucional que prohíbe la censura previa (Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 0905-2001-AA/TC, del 14 de agosto del 2002 y publicada el 12 de setiembre del 2002)

El Tribunal Constitucional declaró improcedente la demanda de amparo presentada por una persona jurídica que tenía por objeto que se dejen de difundir determinadas informaciones, por considerar que se afectaban sus derechos. Antes de pronunciarse sobre el fondo de la controversia, el Tribunal analiza si las personas jurídicas también tiene derechos fundamentales, llegando a una respuesta positiva; en este caso, el derecho presuntamente afectado sería la reputación. Al resolver la controversia, el Tribunal consideró que la información difundida cumplía con el requisito de la veracidad. Asimismo señaló que expedir una orden judicial con la finalidad de impedir que se siga difundiendo determinada información es incompatible con el mandato constitucional que prohíbe la censura previa. No obstante, el Tribunal dejó a salvo el derecho de la

persona jurídica para que ejerza su derecho de rectificación o, en su momento haga valer sus derechos en la vía civil o penal.

- Tribunal Constitucional declaró improcedente solicitud de hábeas corpus que pretendía impedir al Congreso la divulgación de videos, cintas magnetofónicas y cualquier otro documento que constituyan medios probatorios en el proceso penal que se le sigue al recurrente (Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 0979-2001-HC/TC, del 6 de mayo del 2002 y publicada el 13 de julio del 2002)

El Tribunal Constitucional desestimó el hábeas corpus presentado por el principal accionista de la empresa Lucchetti, Andrónico Luksic, cuya defensa solicitaba impedir que el Congreso divulgue videos, cintas magnetofónicas y cualquier otro documento que constituyan medios probatorios en el proceso penal que se le sigue al referido empresario. El Tribunal declaró improcedente la demanda, puesto que el Congreso difundió los mencionados videos y cintas magnetofónicas, lo cual configuró una sustracción de la materia. De otro lado, el Tribunal señaló que las investigaciones efectuadas por el Congreso sólo tienen carácter referencial mas no inculpativo, pues dicho órgano representativo, de acuerdo al Reglamento del Congreso, carece de facultades de juzgamiento penal y como tal, sus conclusiones y recomendaciones no tienen carácter obligatorio o vinculante respecto de lo que en su momento puedan decidir las autoridades judiciales. En ese sentido, el Tribunal señaló que el carácter indicial o probatorio que puedan tener los videos, transcripciones o cintas magnetofónicas u otros, dependerá, en principio, de la decisión que puedan adoptar los jueces ordinarios.

- Sentencia sobre difusión de encuestas electorales (Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 02-2001-AI/TC, del 30 de marzo del 2001 y publicada el 4 de abril de 2001)

El Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda de inconstitucionalidad presentada por la Defensoría del Pueblo contra el segundo párrafo del artículo 191 de la Ley Orgánica de Elecciones, que prohibía la difusión de proyecciones de los resultados electorales hasta seis horas después de culminado el proceso electoral. Para la Defensoría del Pueblo, la referida norma vulneraba el contenido esencial de la libertad de expresión y el derecho a la información reconocidos por el artículo 2º inciso 4 de la Constitución de 1993. En su decisión, el Tribunal señaló que la norma resultaba inconstitucional porque establecía una restricción contraria a los principios de razonabilidad y proporcionalidad que se derivan del principio

democrático del Estado de Derecho. Para llegar a esta conclusión, el Tribunal realizó un examen sobre la necesidad de la medida en relación con el bien jurídico que se alegaba proteger con dicha norma: el orden público.

- Declaran improcedente amparo dirigido a que un diario dejara de difundir determinadas noticias sobre una autoridad pública (Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 748-2000-AA/TC, del 18 de octubre de 2000 y publicada el 4 de enero del 2002)

El Tribunal Constitucional declaró improcedente una demanda de Amparo que pretendía que el diario "El Clarín" dejara de difundir publicaciones que, según la demandante, afectaban su derecho al honor, la buena reputación y a su intimidad. Para el Tribunal, de conformidad con la Constitución, (artículo 2º inciso 4), la libertad de información no puede estar sujeta, bajo ningún punto de vista, a autorización, censura previa o impedimento alguno. Pero además, el Tribunal Constitucional declaró improcedente la demanda puesto que las violaciones a los derechos constitucionales invocados no podían ser reparados a través del proceso de Amparo, en tanto su función no consiste en reparar daños consumados, sino en reponer las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional.

- El Tribunal Constitucional ordena rectificar el titular de una noticia aparecida en un diario por considerarla una información inexacta (Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 1308-99-AA/TC, del 30 de marzo de 2000 y publicada el 8 de abril del 2000).

Una persona presenta una demanda de Amparo con el objeto de que se ordene la rectificación de una publicación hecha por El Diario del Cusco en el que se menciona que la demandante es una "falsa docente que cobra sin trabajar". Al respecto, el Tribunal Constitucional considera que el titular de la noticia aparecida en la primera plana y en su página tres debe rectificarse debido a que la condición de docente de la demandante y el pago de sus remuneraciones ha sido acreditada. Además, en tanto contienen una aseveración inexacta, lesiona los derechos constitucionales al honor y a la buena reputación de la demandante. Sin embargo, el Tribunal señala que no procede la rectificación respecto al contenido mismo de la información y a las críticas que se hace con respecto a la labor de la demandante. Señala al respecto que la información mencionada corresponde con los documentos del centro de estudios donde trabaja la demandante. En cuanto a las opiniones o críticas

vertidas, el Tribunal señala que las mismas no entran en el ámbito del derecho de rectificación. En esta decisión el Tribunal señala que la "obligación de rectificar informaciones" tiene por finalidad, a la par de contribuir con una correcta formación de la opinión pública libre, el de corregir informaciones no veraces o que hayan sido formuladas como consecuencia de no observarse una conducta razonablemente diligente para agenciarse de los hechos noticiosos que podrían ser objeto de información y que, de ese modo, afecten derechos subjetivos constitucionales.

- El Tribunal Constitucional se pronuncia sobre la autoridad competente para prohibir que determinadas publicaciones se exhiban en los puestos de venta de periódicos y revistas (Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 57-98-AA/TC del 19 de noviembre de 1999 y publicada el 4 de julio del 2000)

El Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda de amparo interpuesta por Editora Sport S.A. y, en consecuencia, inaplicable para su caso la Ordenanza Municipal que prohibía que en los quioscos y puestos de venta de periódicos y revistas del Distrito de Lince se exhibieran publicaciones que contengan en primera plana "imágenes de personas desnudas o semidesnudas; imágenes de parejas homosexuales y/o heterosexuales en actos carnales; imágenes de cadáveres, de cuerpos mutilados, quemados y de otros sucesos de índole similar que reflejen el carácter repulsivo y/o macabro de la muerte violenta". Según el Tribunal, "la Municipalidad Distrital de Lince no ha debido regular, mediante Ordenanza, aspectos concernientes a las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral, escrita o la imagen, pues es un hecho que tal atribución sólo puede quedar librada al ámbito exclusivo y excluyente de la ley o -lo que es lo mismo- a la decisión del órgano legislativo, intérprete por excelencia de la voluntad del colectivo nacional".

- El Tribunal Constitucional desestima una demanda contra periodistas porque el afectado optó por la vía penal para proteger sus derechos (Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 631-97-AA/TC, del 1 de setiembre de 1999 y publicada el 12 de enero del 2000)

Una persona presentó una demanda de Amparo con el objeto de que cesen las violaciones de los derechos al honor, reputación, imagen y otros, tanto de él como de su empresa Aero Continente S.A., supuestamente cometidos por los demandados (Jorge Lúcar, Alamo Pérez Luna, José

Francisco Crousillat y otros), a través de una serie de reportajes transmitidos por televisión. Al respecto, el Tribunal Constitucional declaró improcedente la demanda, en tanto la legislación señala que no procede el amparo cuando el agraviado opta por recurrir a la vía judicial ordinaria, habiéndose acreditado respecto a este caso que el demandante "entabló querrela penal contra los emplazados por los hechos que son materia de este proceso constitucional, habiendo inclusive obtenido medida de protección de los actos que agravian sus derechos."

- El Tribunal Constitucional declara fundado un amparo presentado por un profesor que fue sancionado por sus declaraciones a un diario (Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 333-99-AA/TC, del 10 de agosto de 1999 y publicada el 28 de setiembre de 1999).

Un profesor universitario presentó una demanda de amparo contra la universidad en la que trabaja, porque se le instauró un proceso administrativo disciplinario debido a sus declaraciones en un diario, en el cual sólo se limitó a dar a conocer la reglamentación que existe sobre las evaluaciones extraordinarias para los estudiantes con asignaturas desaprobadas y los montos a cobrar por dicho concepto. El Tribunal Constitucional declaró fundada la demanda, porque consideró que las declaraciones del demandante se encontraron arregladas "al deber de veracidad", en cuanto parámetro del ejercicio legítimo de los derechos reconocidos en el artículo 2º inciso 4º de la Constitución (libertad de expresión e información). Asimismo, el Tribunal señaló que la decisión adoptada por la universidad demandada constituía una violación a la libertad de información, "el cual es entendido como el derecho a conocer y dar a conocer situaciones diversas de la realidad; como es el caso de la declaración brindada por el demandante. Declaración que a su vez, no puede ser considerada como falta grave causal de cese o destitución que amerite proceso administrativo".

- El Tribunal Constitucional señala que los casos de injurias y difamaciones deben ser sometidas a la jurisdicción penal y no a la vía constitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente N° 75-96, del 21 de diciembre de 1998 y publicada el 20 de julio de 1999).

Se presentó un Hábeas Corpus contra un periodista por considerar que a través de sus publicaciones se afectaban los derechos de una persona. El Tribunal Constitucional señaló que en el presente caso no se había probado la existencia de una violación a los derechos que pueden ser protegidos a través del hábeas corpus y que respecto a las injurias y

difamaciones alegadas, ellas "debieron ser sometidas a la jurisdicción penal y no a la vía constitucional".

- Demanda de amparo contra prohibición de exhibir películas pornográficas en cines ubicados dentro del área calificada como Lima Monumental (Sentencia de la Sala Especializada de Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, Expediente N° 1003-98, del 9 de octubre de 1998 y publicada el 4 de diciembre de 1998)

La Municipalidad de Lima dictó una orden de clausura contra los cines Colón y República, por exhibir películas pornográficas dentro del área calificada como Lima Monumental; puesto que ello atentaba contra la moral y las buenas costumbres del vecindario. Al respecto, la Sala Especializada de Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima consideró que al catalogarse a dichas películas de atentatorias de la moral y la buena costumbre se está efectuando una revisión de aquello que se está difundiendo, lo que constituye una censura, violándose así la libertad de expresión consagrada en el inciso cuarto del artículo segundo de la Constitución. Asimismo consideró que con esa medida se limitaba el ejercicio de actividades sólo de los cines ubicados dentro del área de Lima Monumental, afectándose el derecho a la igualdad ante la ley. En ese sentido, la Sala señaló que " así como toda ley debe responder al interés común, de la misma forma toda norma reglamentaria municipal debe responder al interés general del vecindario, conteniendo un mandato impersonal, lo que no hace la Municipalidad, ya que estaría imponiendo restricciones en salvaguarda de la moral únicamente a las empresas cinematográficas ubicadas en el área Monumental de Lima ".

- Solicitud de protección de la libertad personal del ex - presidente Alan García Pérez ante declaraciones de un congresista (Sentencia del Tribunal Constitucional, S-1224, Expediente N° 690-96, del 12 de junio de 1998 y publicada el 13 de agosto de 1998).

La Dra. Judith De La Mata presentó un hábeas corpus a favor del ex presidente Alan García Pérez y contra Carlos Ferrero Costa. Refiere la demandante que el emplazado propuso a través de diferentes medios de comunicación la ejecución de una operación comando para capturar en el extranjero y traer al país a Alan García Pérez, con lo cual se veía amenaza la libertad individual de éste último. Sin embargo, del texto de la sentencia no se puede deducir si la pretensión tenía por objetivo impedir que se formulen o circulen este tipo de declaraciones, aunque se puede presumir que ese era el objetivo, debido a la intención de proteger al ex presidente García de amenazas contra su libertad originadas por tales

declaraciones. Al respecto el Tribunal Constitucional señaló que "las cuestionadas declaraciones del accionado consideradas como amenaza deben ser examinadas en términos de razonabilidad y sentido común". Desde esta perspectiva, precisa que "dichas declaraciones constituyen una mera opinión que aún en el caso de otorgárseles connotación amenazante para la libertad individual de don Alan García Pérez, las mismas carecen de posibilidad de cumplimiento por cuanto no existen (...) elementos de juicio que permitan inferir que el emplazado tenga el poder o la posibilidad de su realización".

- Demanda de amparo que tenía por finalidad impedir la publicación de correspondencia privada (Sentencia del Tribunal Constitucional, Expediente 0666-96-HD/TC del 2 de abril de 1998 y publicada el 8 de julio de 1998)

A través de la presente acción de garantía se pretende que el demandado se abstenga de publicar cierta correspondencia que le dirigiera el demandante. Al respecto, el Tribunal considera que la amenaza de propalar el contenido de determinada correspondencia privada a través del semanario que dirige el demandado, no se encuentra dentro del ámbito de protección del proceso de hábeas data. Por el contrario, la pretensión debe desestimarse al estar dirigida a obtener de los jueces una resolución abiertamente contraria al ejercicio de la libertad de prensa. El Tribunal Constitucional aprovecha la oportunidad para señalar que el proceso constitucional de hábeas data no tiene por objeto constituirse en un mecanismo procesal a través del cual pueda desvirtuarse o vaciarse de contenido el ejercicio de las libertades informativas. No porque la Constitución no crea que en el ejercicio de tales libertades no pueda lesionarse derechos constitucionales, o que en el caso de lesionarse estos puedan resultar inmunes a cualquier mecanismo de control social, sino porque precisamente tales medios de control, al no actuar con carácter preventivo, siempre han de operar en nuestro ordenamiento jurídico como mecanismos reparadores a activarse en la vía judicial ordinaria.

- Demanda de amparo que pretendía que no se siguiera difundiendo un mensaje televisivo del Estado (Sentencia del Tribunal Constitucional, S-973, Expediente N° 168-98-AA/TC, del 17 de abril de 1998 y publicada el 11 de mayo de 1998) .

Gustavo Mohme Llona (editor del importante diario nacional "La República") y Javier Diez Canseco Cisneros (político), presentaron una demanda de amparo contra el Presidente del Consejo de Ministros, el

Ministro del Interior y el Ministro de Defensa, por la violación de sus derechos constitucionales al honor, buena reputación, voz e imagen, la cual se producía a través de la difusión de un spot publicitario, en el cual se les pretendía presentar ante la opinión pública como personas empeñadas en dañar el prestigio de las Fuerzas Armadas. El Tribunal Constitucional declaró infundada la demanda porque consideró que "cuando como consecuencia del ejercicio de las libertades informativas, se transgredan otros derechos constitucionales (...) su tutela no puede significar que con carácter preventivo se impida a un medio de comunicación social, cualquiera sea su naturaleza, propalar la información que se considera como lesiva, pues ello supondría que la cláusula de prohibición de la censura previa o de la proscripción del impedimento para el ejercicio de tales libertades quedara vaciada de contenido, y con él la garantía institucional de la libertad informativa como sustento de un régimen constitucional basado en el pluralismo". Sin embargo, según el Tribunal Constitucional, ello no significa que la persona quede en absoluta indefensión, puesto que existen diversos mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico para reparar los derechos vulnerados por el ejercicio de las libertades informativas.

Fuentes empleadas:

- Jurisprudencia del Tribunal Constitucional del Perú, publicada en el Diario Oficial "El Peruano" y en su página web (www.tc.gob.pe).
- Jurisprudencia de la Sala Especializada de Derecho Público de la Corte Superior de Justicia de Lima, publicada en el Diario Oficial "El Peruano".

Anexo 2

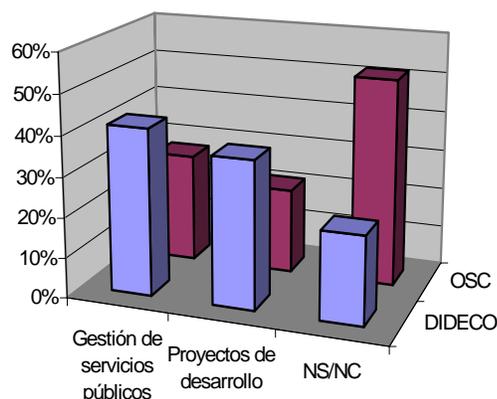
ENCUESTAS SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SIN DISCRIMINACIÓN

CANALES, INSTANCIAS O MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS Y PROYECTOS DE DESARROLLO A NIVEL LOCAL

Se preguntó, tanto a las oficinas de participación ciudadana de los gobiernos locales como a las organizaciones de la sociedad civil, acerca de la existencia de canales, instancias o mecanismos de participación ciudadana con los que cuentan estos gobiernos locales. En el cuestionario, además de diferenciar los niveles de participación –información, consulta, capacitación, etc.- se diferenciaron los ámbitos –gestión de servicios o proyectos de desarrollo- en los cuales esta participación se puede dar o se viene dando.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, para las oficinas de participación vecinal de los municipios las instancias de participación civil se dan en mayor magnitud en el ámbito de gestión de servicios que en el de proyectos de desarrollo. Igual opinión tienen las OSC, ya que consideran que es en la gestión de servicios públicos donde se da en mayor medida la participación; mientras que, en el ámbito de los proyectos de desarrollo esta participación es aún menor.

CANALES, INSTANCIAS O MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN



| | Gestión de servicios públicos | Proyectos de desarrollo | NS/NC |
|--------|-------------------------------|-------------------------|-------|
| DIDECO | 42% | 37% | 22% |
| OSC | 27% | 21% | 52% |

Pero además, se han tomado en cuenta aquellas respuestas en que el encuestado no respondió (NS/NC), pues nos pareció que su número era bastante significativo, sobre todo para el caso de las OSC. Esta casilla de no respuestas hace referencia a los casos en que el encuestado no respondió ya sea por que éste desconoce la existencia de las instancias de participación, o por que las mismas no existen, o por que aún no se han implementado en los organismos públicos.

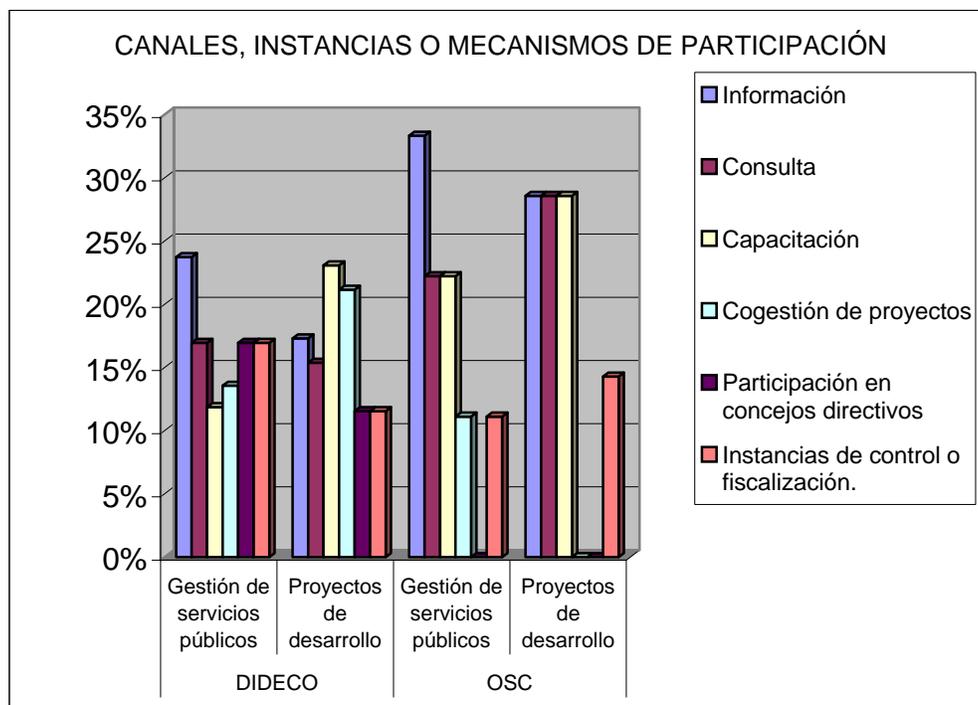
Ahora, si comparamos estas respuestas con los porcentajes obtenidos en Lima Metropolitana, en las ciudades provinciales y en los distritos y provincias rurales las tendencias son similares, sobretodo para el caso de los municipios, lo cual significa que el ámbito de intervención que los gobiernos locales privilegian es el de la gestión de servicios públicos. Esto supone que existe una mediana intervención de la sociedad civil en los asuntos de carácter público local, lo cual significa a su vez que los gobiernos locales aún no están preparados para asumir un compromiso de participación e intervención de la sociedad civil de mayor envergadura, como pueden ser los proyectos de desarrollo, los cuales suponen una mayor intervención de las OSC, pero además una mayor coordinación e involucramiento entre estos dos sectores.

CANALES, INSTANCIAS O MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

| | Dirección Part. Ciudadana | | | OSC | | |
|---------------------------------------|-------------------------------|-------------------------|-------|-------------------------------|-------------------------|-------|
| | GESTION DE SERVICIOS PÚBLICOS | PROYECTOS DE DESARROLLO | NS/NC | GESTION DE SERVICIOS PÚBLICOS | PROYECTOS DE DESARROLLO | NS/NC |
| CONSOLIDADO | 42% | 37% | 22% | 27% | 21% | 52% |
| LIMA METROPOLITANA | 44% | 40% | 16% | 0% | 0% | 100% |
| PROVINCIAS | 23% | 15% | 62% | 33% | 0% | 67% |
| PROVINCIAS Y DISTRITOS RURALES | 47% | 42% | 11% | 34% | 33% | 33% |

Lo que llama nuestra atención, sin embargo son los porcentajes de no-respuesta que se incrementan para el caso de las ciudades provinciales, llegando a más del 60% tanto para los municipios como para las OSC, lo cual nos podría estar hablando de un problema de implementación de las instancias de participación en estos espacios provinciales, haciendo más precaria y difícil la intervención de la sociedad civil en los asuntos del gobierno local.

Por otro lado, si observamos el siguiente gráfico podremos diferenciar las instancias de participación que existen tanto a nivel de gestión de servicios como de proyectos de desarrollo. En este sentido, se observa que la participación en la gestión de servicios para los municipios se da mayoritariamente en cuanto a información, opinión en que las OSC coinciden con los municipios. De igual manera, si se desagregan los datos para los municipios de Lima Metropolitana y de las ciudades y provincias urbanas y rurales los porcentajes de participación en cuanto a información de la gestión de servicios públicos es el que ostenta los mayores valores.



Sin embargo, las diferencias más relevantes entre la opinión de las municipalidades y las OSC aparecen en relación a las instancias relacionadas con los proyectos de desarrollo. Si bien ambas coinciden en que es la capacitación donde mayormente se da la participación en los proyectos de desarrollo no están de acuerdo con respecto a la cogestión de proyectos o a la participación en concejos directivos, ya que para las OSC ambas instancias desaparecen en la participación de proyectos de desarrollo. Esta situación podría estar indicando la poca participación de las OSC en los proyectos que competen al desarrollo local.

Finalmente, a diferencia de lo que se podría creer las instancias de fiscalización se vienen dando en ambos niveles, aún cuando sus niveles no superen el 20%. Lo cual significa que los gobiernos locales han ido asumiendo poco a poco un compromiso de transparencia; pero además, que las OSC van asumiendo un rol fiscalizador.

EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

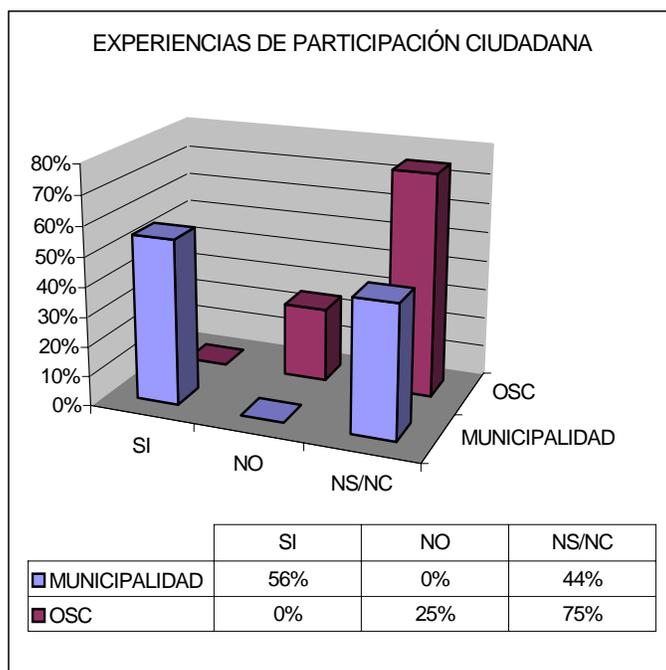
En el cuestionario se abordó el tema de la experiencia de participación ciudadana desde el tema del presupuesto de los gobiernos locales. En el Perú la ley de presupuesto participativo que norma la intervención de la sociedad civil en el tema presupuestal recién se implementa a partir del

año 2003, lo cual significa que las experiencias de participación que se vienen dando en este tema son recientes o aún no se han dado.

En este ítem de participación ciudadana se diferenciaron los niveles de alcance de la participación de la sociedad civil estableciéndose cinco rubros de intervención en los cuestionarios: consulta con las OSC, consulta directa a la población, sesión pública del concejo municipal, la publicación de la propuesta presupuestal para su información y discusión, y la discusión del presupuesto con líderes de opinión pública.

En general, en el recuento de los datos, se obtuvo que más de la mitad de las oficinas de participación vecinal de las municipalidades respondieron que sí han tenido experiencias de participación ciudadana, mientras que otro porcentaje no menos significativo (44%) no contestó a esta pregunta. Los altos porcentajes de no-respuesta nos estarían indicando el problema que señalábamos al inicio, que es la reciente implementación de la ley de presupuesto participativo que ha hecho que esta experiencia no se extienda a la mayoría de los municipios.

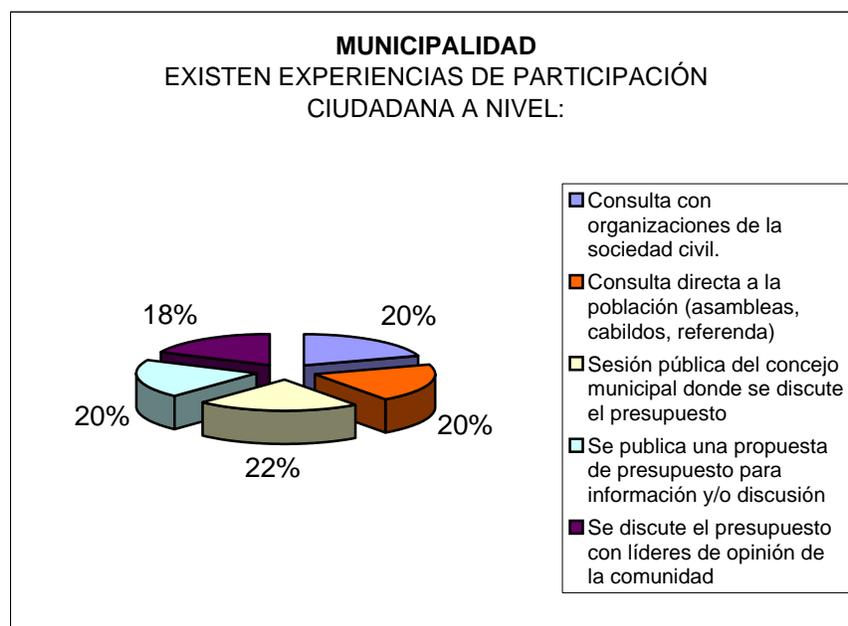
Por otro lado, las OSC respondieron en un 25% que no habían participado de ninguna de las experiencias de participación ciudadana; mientras que, un 75% no contestó a esta pregunta. Estas cifras contradicen a lo indicado por los municipios, lo cual significaría que a pesar que existe la ley que regulariza la intervención de la sociedad civil en el tema del presupuesto esto no se ha venido cumpliendo a cabalidad, ya sea por una falta de implementación o porque no hay suficiente coordinación con estas organizaciones para que se lleve a cabo este proceso, así como a una falta de interés de las mismas OSC para la intervención en estos temas.



Los porcentajes no varían significativamente cuando se desagregan los datos para Lima Metropolitana, así un 67% de las respuestas son afirmativas para los municipios limeños; mientras que, un 33% no responde a esta pregunta, similares porcentajes se pueden ver en las municipalidades de las provincias o distritos rurales. Sin embargo, para el caso de las municipalidades de las ciudades provinciales las cifras se invierten ya que sólo un 15% de sus respuestas son afirmativas; mientras que un 85% de éstas se dejan sin contestar.

Las respuestas de las OSC también son similares a lo que se encuentra de manera general, pues la mayoría de éstas afirmó no haber participado en ninguno de los niveles de participación ciudadana, o manifestó que desconocía el tema. Así, tanto en Lima Metropolitana como en las provincias y distritos urbanos y rurales se contabilizaron más del 50% de no-respuesta para este rubro. Lo cual nos indica la poca o nula participación de las organizaciones de la sociedad civil en este tema.

Como veíamos anteriormente para las oficinas de participación ciudadana de los municipios la experiencia participativa en el tema del presupuesto se ha venido implementando desde el año pasado según la norma que la regula –sin embargo, hay que tener en cuenta que algunas municipalidades ya venían implementando esta experiencia antes que se diera la ley, como el caso de la Municipalidad de Paucarpata y Tayacaja en la provincia de Arequipa y Huancavelica respectivamente. En este sentido, se preguntó acerca del nivel de esta intervención, así para los gobiernos locales considerados en la muestra el tema del presupuesto se ha dado en mayor medida en forma de sesión pública y en menor medida como discusión con líderes de opinión. Sin embargo, como podemos observar en el siguiente gráfico, todos los niveles de participación ciudadana presentan pequeñas diferencias; lo cual significaría que las municipalidades no privilegian ninguna de estas instancias de participación.



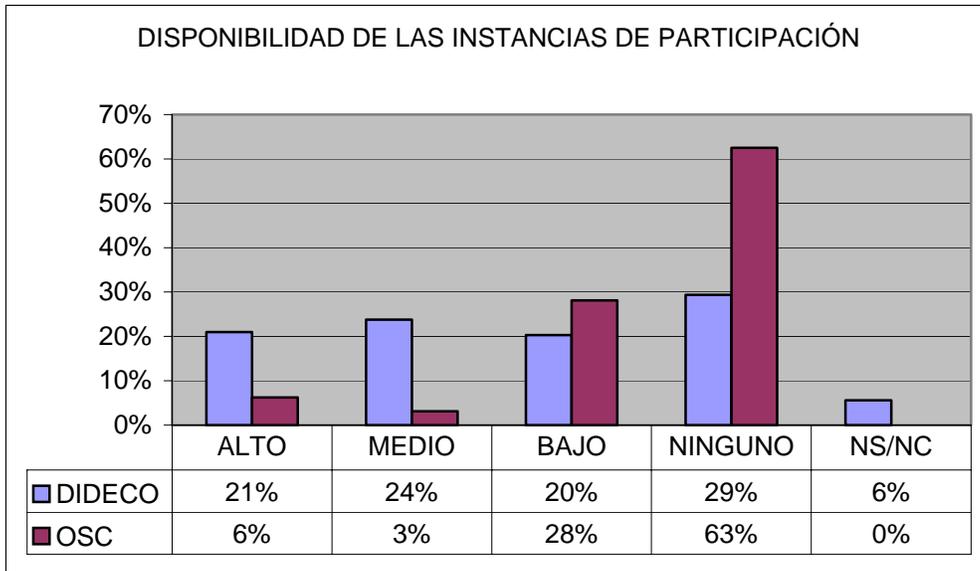
Como podemos observar en el siguiente cuadro, se dan algunas diferencias en los datos desagregados sobretodo para el caso de los municipios de las ciudades provinciales. En estos espacios se observa que sólo se han dado dos niveles de experiencia en la participación ciudadana: la sesión pública y la publicación del presupuesto para su información y discusión, privilegiando el primer ámbito sobre el segundo. De la misma manera, en los distritos y provincias rurales hay una pequeña diferencia en los porcentajes encontrados, así la consulta con OSC y la consulta en sesión pública son los dos ámbitos donde mayormente se ha dado esta experiencia. Las diferencias, sin embargo se ven incrementadas cuando se comparan los espacios urbanos-rurales; incrementándose los porcentajes de la sesión pública por influencia de las respuestas de los municipios de las ciudades provinciales ya que los porcentajes de los municipios de Lima Metropolitana no presentan diferencias entre sí. En este sentido, cabría suponer que en los municipios provinciales se han dado en mayor medida las experiencias de sesión pública ya que ésta supone una menor organicidad de los municipios y de las OSC, así como un manejo mínimo de coordinación entre éstas a diferencia de los otros tipos de experiencias. Lo cual nos estaría hablando de la debilidad institucional con que se enfrenta el tema de participación ciudadana.

| EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA | | | | | |
|------------------------------------------------------------------------|-----------------------|--------------------------|-------------------------------|--------|-------|
| | Lima Metropolitana | Ciudades Provinciales | Provy Distritos Rurales | Urbano | Rural |
| Consulta con organizaciones de la sociedad civil. | 20% | 0% | 22% | 17% | 22% |
| Consulta directa a la población (asambleas, cabildos, referenda) | 20% | 0% | 22% | 17% | 22% |
| Sesión pública del concejo municipal donde se discute el presupuesto | 20% | 67% | 19% | 26% | 19% |
| Se publica una propuesta de presupuesto para información y/o discusión | 20% | 33% | 19% | 22% | 19% |
| Se discute el presupuesto con líderes de opinión de la comunidad | 20% | 0% | 19% | 17% | 19% |
| | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

INSTANCIAS DISPONIBLES PARA LA PARTICIPACIÓN CIVIL

Dentro del tema de apertura del gobierno local a la participación de la sociedad civil se consideró la disponibilidad que dan los municipios de determinadas instancias para facilitar la participación y/o información ciudadana. En este sentido se consideraron dos aspectos: el primero de ellos, se refiere a las instancias disponibles que existen en los gobiernos locales, como por ejemplo algunos medios que informen sobre los planes o programas de los municipios; el segundo de ellos, se refiere al nivel de disponibilidad de estos servicios. En cuanto a este último se evaluaron cuatro niveles: alto, medio, bajo o ninguno con el fin de evaluar la amplitud de los servicios públicos que promueven la participación ciudadana.

Como se puede observar en el siguiente gráfico las oficinas de participación ciudadana de los municipios consideran que el nivel de disponibilidad de los servicios que promueven la participación vecinal aún no están completamente implementados, ya que las cifras que se cuentan en el nivel de ninguno superan el resto de los niveles; sin embargo, esta cifra se contrasta con lo que se considera como un nivel medio de disponibilidad, el cual alcanza un 24%. En este sentido, si bien los municipios consideran que aún no están completamente implementadas las instancias para la participación ciudadana, las que si se encuentran disponibles funcionan con una amplitud mediana o alta.



Siguiendo con este gráfico, podemos ver que las OSC tienen una percepción distinta a los municipios en cuanto a la disponibilidad de las instancias de participación vecinal; pues para éstas tales instancias no se encuentran disponibles en su mayoría (63%) o las que sí existen tienen una baja disponibilidad. Esto supone que las OSC desconocen la implementación de estas instancias o no existe ninguna coordinación de estas organizaciones con los municipios en su acción, razón por la cual están poco interesadas en los temas relevantes a la participación vecinal.

En los datos desagregados se pueden ver diferencias si comparamos los municipios de Lima Metropolitana con los de las ciudades provinciales. En este sentido, si bien en los primeros todavía se considera que en un 21% no hay disponibilidad de estas instancias, las que sí existen tienen una disponibilidad alta o mediana en un 30% para cada uno de estos niveles. Sin embargo, el porcentaje de alta o mediana disponibilidad en las ciudades provinciales cae a un 3% y 13% respectivamente; y el de ninguna disponibilidad sube a un 34%. De manera similar ocurre para los municipios de las provincias o distritos rurales, que consideran que no hay disponibilidad de estas instancias en un 33%, aún cuando los que sí existen cuentan con una alta o mediana disponibilidad en un 23% y 25% respectivamente.

Por otro lado, de manera casi unánime las OSC de los tres espacios, es decir de Lima Metropolitana, de las ciudades provinciales y de las provincias o distritos rurales consideran en más del 60% que no hay disponibilidad para estas instancias de participación.

De manera similar, podemos ver en el siguiente cuadro cada una de las instancias de participación y el nivel de disponibilidad de cada una de éstas. En este sentido se ve de manera general que la instancia según los municipios que se encuentra mayormente implementada es el sistema de alianzas entre los gobiernos locales y las OSC. Y la instancia que se encuentra con menor disponibilidad es la de consulta ciudadana como pueden ser los referendos o plebiscitos.

| | INSTANCIAS PARA LA PARTICIPACIÓN | | | | | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-------|------|-------------|------|-------|------|--------------|
| | DIDECO | | | | OSC | | | |
| | ALTO | MEDIO | BAJO | NINGUN O | ALTO | MEDIO | BAJO | NINGUN NO |
| Sitio web u otro medio de información | 11% | 28% | 17% | 39% | 0% | 0% | 25% | 75% |
| Sistemas de consulta temática | 22% | 28% | 28% | 17% | 0% | 0% | 25% | 75% |
| Participación de OSC en comités o grupos de trabajo consultivos de programas o proyectos | 22% | 39% | 28% | 6% | 25% | 0% | 25% | 50% |
| Participación de OSC en comités o grupos de trabajo con poder de decisión | 17% | 17% | 44% | 17% | 0% | 0% | 50% | 50% |
| Gobierno local promueve alianzas con OSC | 47% | 24% | 18% | 6% | 0% | 25% | 25% | 50% |
| Procedimientos para canalizar denuncias por irregularidades o incumplimiento de autoridades | 12% | 24% | 12% | 47% | 25% | 0% | 0% | 75% |
| Existencia de cuentas anuales de gestión | 39% | 22% | 11% | 22% | 0% | 0% | 50% | 50% |
| Consulta Ciudadana | 0% | 11% | 5% | 79% | 0% | 0% | 25% | 75% |

La página web u otro medio expeditivo de información, aún no se encuentra disponible en un 39% de manera general para los municipios, esta situación es similar si se comparan estas cifras con las obtenidas para las municipalidades de Lima Metropolitana, ciudades intermedias o las provincias y distritos rurales, en éste último el porcentaje de no-disponibilidad asciende al 50%. Por su parte, las OSC consideran unánimemente que esta instancia no se encuentra disponible dando cuenta de la poca disponibilidad informativa con que cuentan los gobiernos locales. Esto mismo se puede relacionar con otra instancia como la existencia de cuentas anuales de gestión que para las OSC todavía se encuentran en un nivel bajo de implementación. Estas dos instancias suponen un proceso lento de transparencia informativa a nivel de los

gobiernos locales que aún no se dan de manera cabal en la práctica, ya sea por falta de recursos o por falta de sistematización en la información disponible.

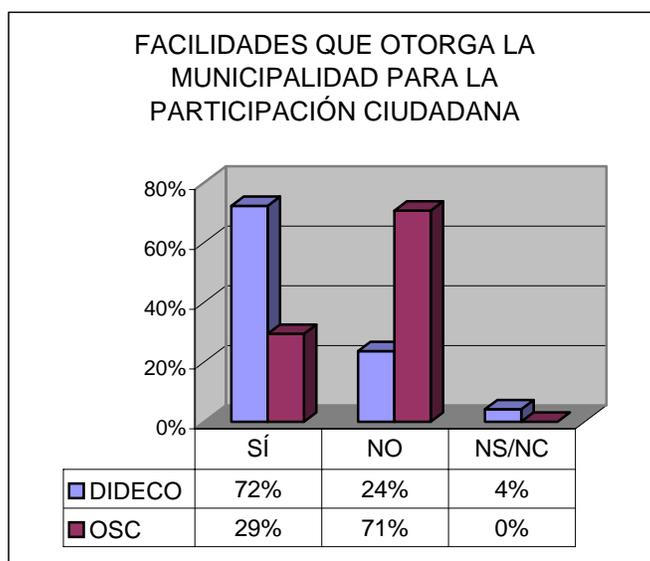
De otro lado, se puede ver que el tema de las alianzas de los gobiernos locales con las OSC se viene dando de mejor manera. En este sentido, para las oficinas de participación ciudadana de los municipios esta instancia se encuentra altamente disponible en un 47%, cifra que coincide con los porcentajes encontrados para los municipios limeños y provinciales o distritales rurales (60% y 50% respectivamente). Esta instancia se puede relacionar con las cifras obtenidas de la participación de las OSC en concejos consultivos para la implementación de proyectos que alcanza un 39% en el nivel medio de disponibilidad; o con aquellas cifras que alcanza la participación de las OSC con poder de decisión en los niveles altos y medios –a pesar de que esta instancia aún no se encuentre completamente implementada, ya que los niveles bajos de disponibilidad todavía son bastante altos. Estas cifras son similares para los casos de municipios limeños y de provincias rurales y urbanas. En este sentido, los espacios de coordinación entre los gobiernos locales y los organismos de la sociedad civil se vienen efectuando de manera más o menos cabal; sin embargo, habría que tener en cuenta que los valores para los casos de participación de las OSC que suponen un nivel de poder de decisión aún todavía son bajos, sobretodo para el caso de los espacios rurales en el que alcanza el 50%; por lo que, estos espacios de acuerdo y participación aún cuentan con ciertos límites que se tendrían que evaluar posteriormente.

Finalmente, hay que considerar que las instancias que se encuentran disponibles en menor medida son aquellas que suponen la consulta ciudadana. Así, las encuestas temáticas aún no se encuentran plenamente implementadas, ya que los porcentajes de disponibilidad alcanzan en el nivel medio y bajo un 28% para ambos casos. Situación que si bien se encuentra mejor implementado en los municipios limeños decae en los espacios provinciales urbanos y rurales, llegando al 50% de no-disponibilidad para el caso de las ciudades provinciales. Pero la falta de disponibilidad de instancias de consulta ciudadana se ve mejor retratada en el tema de los referendos o plebiscitos que alcanzan un 79% de no-disponibilidad, para los municipios; cifra que coincide con la opinión de las OSC. Cifras similares se ven para los casos de los municipios limeños y provinciales urbanos y rurales.

FACILIDADES QUE OTORGA LA MUNICIPALIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Otro de los ítems que se consideró para la evaluación de la apertura del gobierno local a la participación son facilidades que otorga éste a la misma. Así, se consideraron las facilidades que los gobiernos locales otorgan a las OSC en materia de infraestructura, equipamiento, capacitación o financiamiento.

En este sentido, como se puede observar en el siguiente gráfico para las oficinas d participación ciudadana sí se otorgan facilidades en estos cuatro rubros a las OSC en un 72%; mientras que, para las OSC estas facilidades sólo se dan en un 29%. Por lo que se puede suponer que si bien existen estas facilidades éstas no son tan accesibles como lo consideran los municipios.



Por otro lado, se puede ver en el siguiente gráfico, los aspectos que el municipio considera que se pueden poner a disposición de la ciudadanía. Así, tanto para el municipio como para las OSC la infraestructura es la que se encuentra con mayor acceso o disponibilidad; mientras que el financiamiento a las OSC no se da o se otorga en muy pocas ocasiones.

FACILIDADES QUE OTORGA LA MUNICIPALIDAD PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

