

LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ:

Diagnóstico y
recomendaciones
en materia de transparencia,
rendición de cuentas y
apertura a la ciudadanía.

INTEGRANTE DE LA SERIE

OMBUDSMAN EN LATINOAMÉRICA



INICIATIVA TPA

MARZO 2014

LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ:

DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES EN MATERIA DE
TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y APERTURA A LA
CIUDADANÍA

-MARZO 2014-



Manco Cápac 826, Lima 18, Perú.
Tel: (511) 446-8581
proetica@proetica.org.pe
<http://www.proetica.org.pe>

DE LA SERIE OMBUDSMAN DE LATINOAMÉRICA. COORDINADA POR



INDICE

Prefacio	3
Introducción	4
Lista de Acrónimos.....	5
Marco normativo e institucional.....	6
Objeto, misión y facultades.....	6
Rendición de cuentas al Congreso de la República	8
Organización interna	8
Autonomía política, designación y remoción.....	9
Autonomía financiera	10
Principales iniciativas vinculadas a la promoción de la gobernabilidad democrática.....	12
La promoción de la ley de transparencia y acceso a la información pública.....	12
Supervisión a las audiencias de rendición de cuentas.....	14
Monitoreo de los conflictos sociales	15
Interacción con la sociedad civil. Fortalecimiento del “accountability social”	16
Los avances democráticos en el Perú luego de la caída del gobierno de Fujimori. Estado y sociedad civil.....	16
Iniciativas conjuntas entre la DP e instituciones de la sociedad civil.....	18
El premio a las buenas prácticas en gestión pública.....	18
La campaña “Educación sin corrupción”	19
Interacción con la ciudadanía: darle voz a los que no tienen voz.....	20
Confianza en la institución	20
Divulgación de información en poder de la Defensoría	23
Relación con los medios de comunicación	23
Canales interactivos en Internet.....	24
Apertura cultural.....	26
Atención a personas con discapacidad.....	26
Quejas, petitorios y consultas.....	26
Conclusiones	29
Bibliografía consultada.....	30
Anexos.....	32
Anexo 1	32
Anexo 2.....	33

PREFACIO

El presente documento forma parte de un conjunto de investigaciones producidas por la Iniciativa TPA, una red de organizaciones de la sociedad civil de América Latina que buscan impulsar el fortalecimiento de los sistemas de control público a través de la promoción de prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas -accountability- con énfasis en los organismos de control que integran el sistema de rendición de cuentas del Estado (www.iniciativatpa.org).

El informe tiene como objetivo realizar una caracterización de la Defensoría del Pueblo del Perú como entidad de control horizontal de la Administración Pública, y un estudio preliminar e independiente de las prácticas que lleva adelante la Defensoría del Pueblo en materia de transparencia, rendición de cuentas y apertura a la ciudadanía.

El informe, siguiendo la línea trazada por la Iniciativa TPA a lo largo de los últimos cuatro años, parte del marco lógico de accountability vertical y horizontal creado por Guillermo O'Donnell¹, y la conceptualización de accountability social realizada por Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, quienes argumentan que la efectividad relativa de la Defensoría del Pueblo se explica, entre otros factores, por su capacidad para generar alianzas con actores no-estatales (sociedad civil, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, entre otros), que tienen la capacidad de incrementar el potencial de incidencia de la Defensoría del Pueblo sobre los organismos públicos, funcionarios, y actores de la burocracia estatal². Asimismo, la investigación aborda el uso y aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la información como herramientas de visibilización del trabajo que realiza la Defensoría del Pueblo, y como canal de comunicación, apertura y articulación con estos actores no estatales.

Para la elección y organización de los temas abarcados por el informe, además de aquellos abordados sistemáticamente por la Iniciativa TPA, se tomaron en cuenta las directrices e indicadores incluidos en el documento de “Mejores Prácticas del Ombudsman en Iberoamérica”³, publicado por Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica (PRADPI), de la Federación Iberoamericana de Ombudsman en 2012.

Para el relevamiento de información se realizaron entrevistas con funcionarios de la Defensoría del Pueblo, se consultaron los informes publicados por la Defensoría del Pueblo, material de prensa, entrevistas publicadas en diversos medios y publicaciones, la página web oficial, las leyes que regulan la Defensoría del Pueblo, así como las opiniones de doctrinarios y juristas especializados en la materia.

¹ Ver Guillermo O'Donnell, “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política” en *Revista Postdata* N°6, Buenos Aires, 2000. Disponible en: <http://bit.ly/1hAmnlx> (30/8/2013)

² Ver Peruzzotti, Enrique and Catalina Smulovitz (eds.) *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. (Buenos Aires. Grupo Editorial Temas, 2002), disponible en: <http://bit.ly/1azGhye> (30/8/2013)

³ Cámara Arroyo, Sergio y Luna Cervantes, Eduardo: “Mejores Prácticas del Ombudsman en Iberoamérica”, publicado en España (2012) por PRADPI. Disponible en: <http://bit.ly/1cwYzOV> (30/8/2013)

INTRODUCCIÓN

La creación de la Defensoría del Pueblo en el Perú ocurrió cuando el país atravesaba por el conflicto armado interno iniciado en la década de 1980⁴. En las dos décadas que duró el conflicto ocurrieron muchas violaciones a los derechos humanos y vulneraciones al estado de derecho, tal como ha sido documentado por la Comisión de la Verdad y Reconciliación, trayendo como consecuencia debilidad institucional y descrédito de las instituciones públicas.

La Defensoría del Pueblo fue creada como un órgano constitucionalmente autónomo, para defender los derechos fundamentales, supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal, así como la eficiente prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional. Su creación se encuentra en la Constitución política del Perú del año 1993, la cual, irónicamente, fue redactada y aprobada luego del autogolpe de Estado dado por Alberto Fujimori, quien años después sería procesado y sentenciado por crímenes contra los derechos humanos y corrupción. El primer Defensor del Pueblo entró en funciones en el año 1996 y rápidamente se volvió un actor clave en la defensa de los principios democráticos ante el endurecimiento del régimen fujimorista los últimos años de la década de 1990, llegando a verse afectado por las campañas mediáticas orquestadas desde el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), centro de operaciones del asesor Vladimiro Montesinos, el hombre más importante del régimen luego del propio Fujimori.

En estos diecisiete años de actividades, la Defensoría del Pueblo se ha ganado una imagen favorable ante la población que si bien se remonta a los años de lucha contra el fujimorismo (o fuji-montesinismo), no se reduce a ellos. Durante la transición, esta institución fue medular en la promoción de la ley de transparencia y acceso a la información. Hoy en día, por ejemplo, es la institución pública que más confianza genera en la lucha contra la corrupción entre la población⁵.

Es que la Defensoría, por la propia naturaleza de su función, es una institución incómoda para el poder. Han sido frecuentes las expresiones hostiles de autoridades electas contra recomendaciones de la Defensoría del Pueblo en estos trece años de gobiernos democráticos; aunque más preocupante ha sido la falta de decisión del Congreso de la República para nombrar a un Defensor del Pueblo en dos oportunidades en estos mismos años⁶. Aún así, la Defensoría peruana ostenta un alto nivel de eficacia, logrando un 80% de cumplimiento de sus recomendaciones⁷, las cuales se sostienen en un sólido examen constitucional y legal.

En este informe se explora el papel que ha jugado la Defensoría del Pueblo en la promoción de la rendición de cuentas y el control en el Perú. Para ello se revisa su marco institucional y normativo, haciendo hincapié en los aspectos más vinculados a su autonomía; luego se repasa su intervención en distintos momentos promoviendo temas de acceso a la información y la participación ciudadana; también se recoge experiencias en donde ha trabajado en alianza con la sociedad civil para lograr avanzar en la agenda de derechos y de gobernabilidad y, finalmente, se revisa su vinculación con la ciudadanía y se explora las razones de su alta legitimidad.

⁴ Que tuvo como protagonista al grupo Sendero Luminoso.

⁵ Séptima Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú. Proética 2012. http://www.ipsos.pe/sites/default/files/imagenes%5Canuncios-interes/Proetica_2012_septima_encuesta_sobre_corrupcion.pdf

⁶ Entre noviembre de 2000 y setiembre de 2005, Walter Albán ejerció el cargo como interino. Desde setiembre de 2010 a la fecha de cierre de este Informe, Eduardo Vega ejerce el cargo como interino, habiéndose frustrado la elección de su reemplazante una vez en el Congreso de la República durante 2013.

⁷ Decimosexto Informe Anual de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República. Enero-Diciembre 2012.

LISTA DE ACRÓNIMOS

Acrónimos	
CGR	Contraloría General de la República
CI	Cooperación Internacional
CMPSPAGA	Comisión Multisectorial Permanente de Seguimiento al Plan de Acción de Gobierno Abierto
CPP	Consejo de la Prensa Peruana
DDHH	Derechos humanos
DL	Decreto legislativo
DP	Defensoría del Pueblo
DS	Decreto Supremo
DU	Decreto de Urgencia
GL	Gobierno(s) Local(es)
GORE	Gobierno(s) Regional(es)
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PT	Portal(es) de Transparencia
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
PL	Poder Legislativo

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

Las actividades de la Defensoría del Pueblo (DP) peruana se encuentran enmarcadas dentro de un conjunto de dispositivos constitucionales y legales. En este capítulo se van a reseñar y discutir aquellos aspectos que son más relevantes para el ejercicio de sus funciones, como la autonomía, tanto funcional como económica, la rendición de cuentas al Congreso de la República y las facultades.

Para Fredrik Uggla (2004), hay dos dimensiones fundamentales, según las cuales se puede caracterizar a las defensorías del pueblo: el grado de autonomía (política y financiera) y la posibilidad de influir (para modificar la conducta de una institución que está violando los derechos de las personas). Conviene precisar que la influencia de una defensoría del pueblo no proviene de la capacidad para aplicar sanciones legales, sino de la aplicación de un conjunto de mecanismos y estrategias que, en general, se conocen como “la magistratura de la persuasión”, que en buena medida se sostiene en la legitimidad de la institución.

Así, según haya una mayor o menor autonomía y una mayor o menor posibilidad de influir en las instituciones, se tendrá cuatro tipos de defensoría del pueblo: i) la “fachada” (aquella sin autonomía ni capacidad de influenciar), ii) el instrumento político (cuando tiene capacidad de influenciar a otras entidades, pero carece de autonomía del poder político), iii) el “callejón sin salida” (si tiene autonomía para actuar, pero no cuenta con capacidad para lograr cambiar conductas de otras entidades) y iv) la defensoría del pueblo apropiada (que es autónoma y tiene posibilidad de influenciar a otras entidades).

En este capítulo se describirá la misión de la DP, cómo se ha dispuesto su organización interna para el cumplimiento de dicha misión, el sistema de rendición de cuentas al Congreso, y las condiciones que hacen a su autonomía, como ser el mecanismo de designación y remoción del Defensor del Pueblo y la estructura.

OBJETO, MISIÓN Y FACULTADES

El artículo 162 de la Constitución señala como objeto fundamental de la DP “[...] defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía”.

Con arreglo a esta obligación, la Defensoría ha determinado que su misión consiste en defender y promover los derechos de la persona y de la comunidad⁸, para lo cual supervisa la actuación del Estado y la prestación de los servicios públicos, evidenciando, cuando es necesario, la vulneración de los derechos e incidiendo, a través de lo que se denomina “la magistratura de la persuasión”, en la superación de los problemas.

⁸ <http://www.defensoria.gob.pe/pdf/vision-mision.pdf>

Tal como sintetiza Pegram (2011), el cumplimiento de la misión requiere tres tipos de acciones: “proteger, monitorear y promover”, para lo cual la ley orgánica le atribuye las siguientes facultades a la DP:

- Intervención en procesos constitucionales.- En el cumplimiento de su misión como protectora de los derechos de las personas, la DP está facultada para iniciar procesos constitucionales como acciones de amparo, hábeas corpus o hábeas data. Su participación puede ser por iniciativa propia o a solicitud de las partes o del Tribunal Constitucional. La Demanda de Inconstitucionalidad, aún en proceso, presentada por la DP contra el artículo 12 del Decreto Legislativo 1129 es un ejemplo del ejercicio de estas facultades.⁹
- Investigación.- Sobre hechos vinculados a la administración estatal que estuvieran generando alguna vulneración de los derechos de las personas. Las investigaciones pueden iniciarse por iniciativa de la propia DP o como respuesta a una queja o reclamo planteado por las personas ante ella. La institución le da prioridad a aquellos problemas más bien colectivos o estructurales, en donde se esté afectando muchas personas.
- Elaboración de informes.- Además de los informes al Congreso, la DP puede elaborar, a partir de sus propias investigaciones, informes sobre los distintos temas de su competencia, los cuales publica luego en su página web¹⁰. El más reciente informe defensorial (Defensoría 2013), por ejemplo, hace un balance a diez años de vigencia de la ley de transparencia en el Perú.
- Presentación de iniciativas legislativas.- La DP está facultada para elaborar proyectos de ley y presentarlos ante el Congreso de la República. En el periodo legislativo iniciado en julio de 2011, la DP no ha hecho uso de esta facultad todavía, tal como consta en la relación de proyectos de ley del portal del Congreso.¹¹
- Promoción de tratados sobre DDHH.- Esta facultad está asociada no solo al proceso previo de adopción de un tratado, durante el cual puede incidir para que el Perú firme, ratifique o se adhiera a un tratado internacional, sino también al proceso posterior, que incluye la adecuación del país a determinado tratado, sea promoviendo modificaciones legislativas como monitoreando su aplicación.
- Promoción de procedimientos administrativos.- En tanto sea necesario proteger los derechos fundamentales y constitucionales de las personas, la DP puede iniciar o involucrarse en cualquier procedimiento administrativo, por iniciativa propia o por solicitud de terceros, incluso representando a terceras personas.

La ley orgánica señala que, además de estas facultades, la DP puede realizar cualquier otra acción que se requiera para la protección de los derechos de las personas.

⁹ El texto del DL mencionado, asigna el carácter de secreto a toda información producida en el sector de la defensa nacional.

¹⁰ Todos los informes están cargados en formato electrónico en su portal institucional:

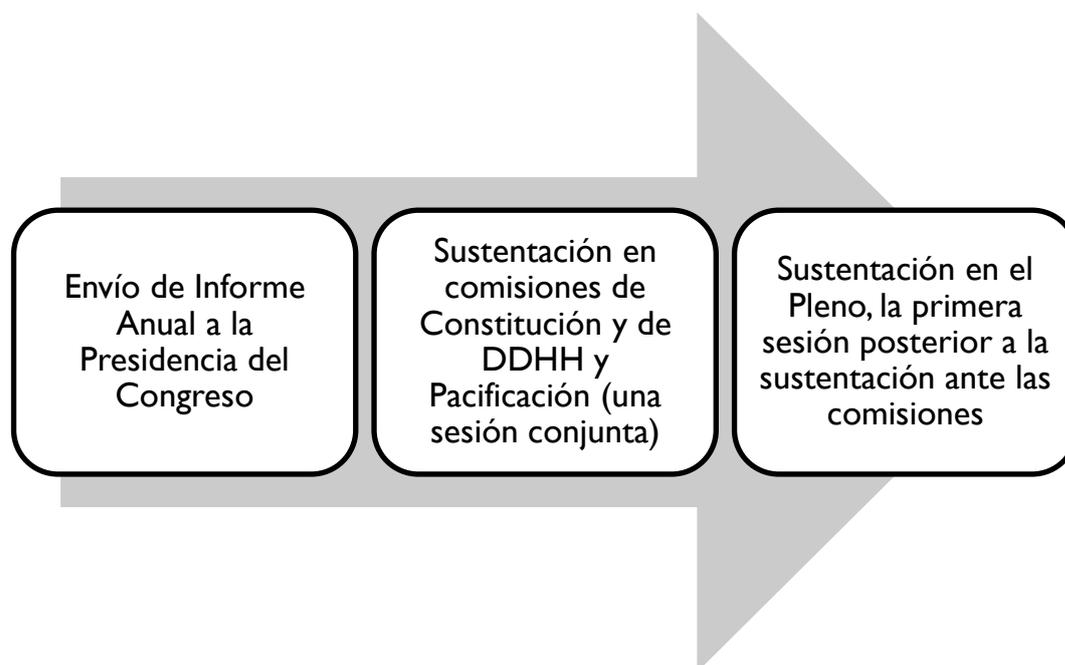
<http://www.defensoria.gob.pe/informes-publicaciones.php>

¹¹ <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf> Durante el periodo 2006-2011, la DP presentó tres proyectos de ley. Dos de ellos fueron archivados. El otro, vinculado al derecho de participación de comunidades indígenas en procesos de consulta previa, fue integrado con otros proyectos similares propuestos por congresistas y al final fue aprobado un texto sustitutorio, al inicio del periodo 2011-2016.

RENDICIÓN DE CUENTAS AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

La obligación de que el Defensor del Pueblo presente un informe al Congreso una vez al año, así como cada vez que este Poder del Estado se lo requiera, está también regulada en la Constitución.

Esta obligación está desarrollada en el reglamento del Congreso de la República, en cuyo artículo 94 se precisa el periodo del informe anual (durante cada mayo), así como el procedimiento, esquematizado de la siguiente manera:

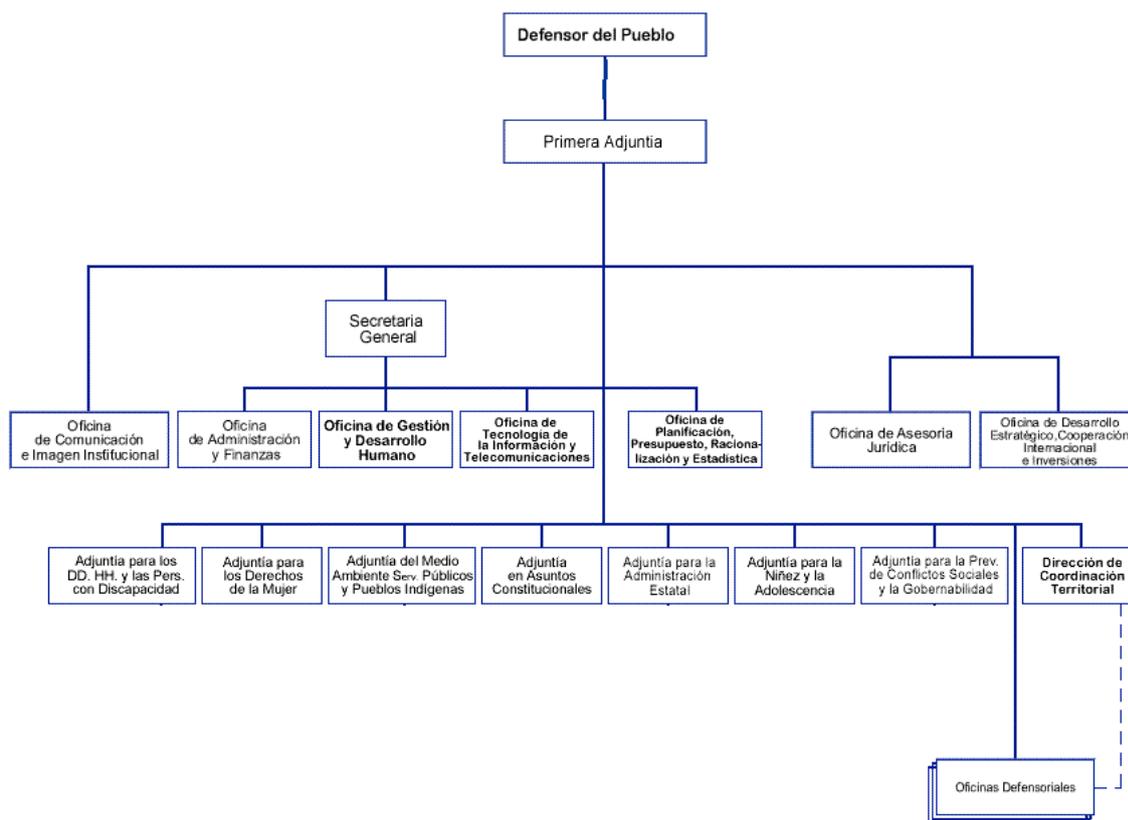


Para el caso de los informes a solicitud del Congreso (artículo 95), el procedimiento definido es bastante similar, aunque hay algunas particularidades. En primer término, el Defensor tiene un plazo de quince días calendarios, luego de recibir la solicitud de parte del Congreso, para hacerle llegar a la Presidencia del Congreso el informe requerido. En segundo lugar, el informe se sustenta ante la comisión de Derechos Humanos y Pacificación, más aquella o aquellas comisiones que la Presidencia del Congreso estime conveniente. Al igual que en el informe anual, se realiza una sola sesión conjunta. Esta sesión se tiene que realizar dentro de los quince días posteriores a la recepción del informe por parte del Congreso. La etapa de sustentación ante el Pleno no tiene ninguna diferencia con el informe anual.

ORGANIZACIÓN INTERNA

La Defensoría del Pueblo tiene como máxima autoridad al Defensor del Pueblo, quien es secundado por un Primer Adjunto inmediatamente por debajo del Defensor, quien cumple las veces de un vicepresidente o subdirector.

Abajo, una versión acotada del organigrama de la Defensoría del Pueblo



Versión completa disponible en Anexo.

Una vez por semana, el Defensor se reúne con los adjuntos, su gabinete de asesores y otros miembros de la alta dirección para evaluar los avances y retos en la ejecución de las actividades.

Además de esta organización temática, la DP también cuenta con una organización territorial. Al respecto, existen 37 oficinas defensoriales distribuidas en las 26 regiones del país. Cada una de estas oficinas está a cargo de un Representante del Defensor del Pueblo. Su trabajo es coordinado por una Dirección de Coordinación Territorial, que está al mismo nivel de las adjuntías mencionadas (excepto, por supuesto, la Primera Adjuntía).¹²

AUTONOMÍA POLÍTICA, DESIGNACIÓN Y REMOCIÓN

En concordancia con los Principios de París, en el artículo 161 de la Constitución de 1993 se establece el carácter autónomo de la DP, así como la obligación de que toda entidad pública colabore con ella.

Analizar la independencia de quien ostente el cargo de Defensor del Pueblo requiere particular atención sobre los mecanismos de elección y remoción. En Perú, tanto designarlo como removerlo del cargo, es tarea del Congreso, donde se requiere el voto favorable de dos tercios del número legal de congresistas¹³. En ese mismo artículo de la Constitución se advierte que el Defensor del Pueblo no está sujeto a mandato imperativo, así como se le asigna una situación de inmunidad similar a la de los congresistas. El cargo dura cinco años.

¹² Puede revisarse el organigrama en el anexo I.

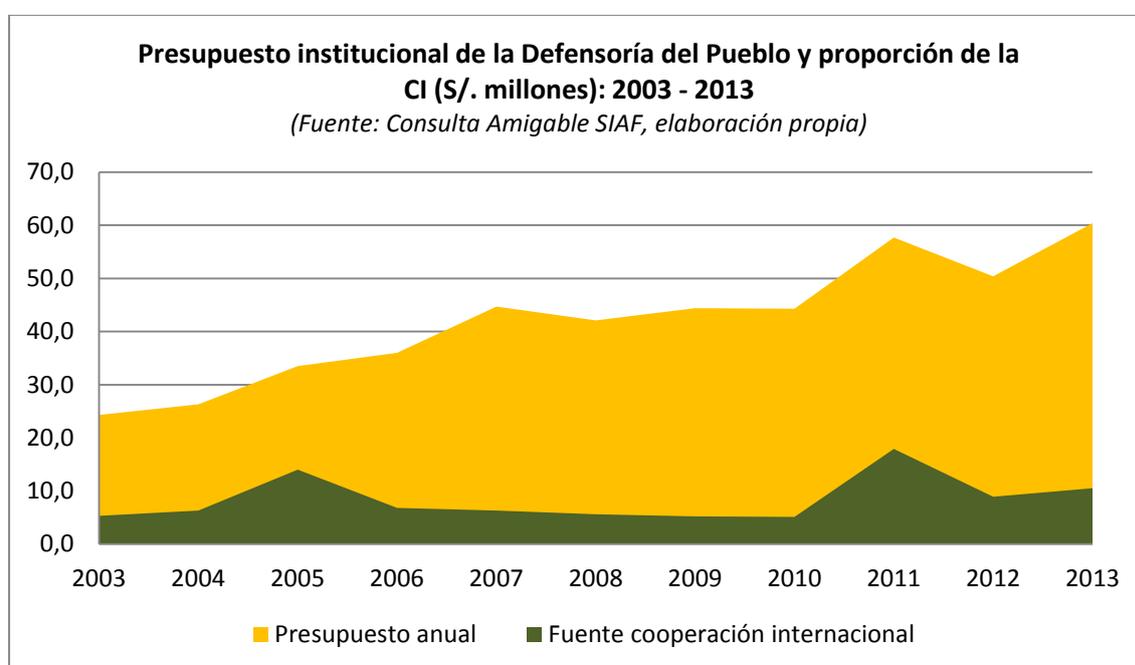
¹³ Actualmente, en el Perú el Congreso consta de 130 parlamentarios

En la ley orgánica de la DP (ley 26.520) se establece los mecanismos para la designación de un nuevo Defensor del Pueblo por parte del Congreso y se señala que ésta se debe realizar dentro de los sesenta días anteriores a la expiración del mandato del Defensor en funciones. El procedimiento detallado puede encontrarse en la ley 29.982, que modificó el artículo 3 de la ley orgánica, referido a este tema.

AUTONOMÍA FINANCIERA

La DP tiene un presupuesto institucional con el cual ejecuta sus planes y programas institucionales. La propuesta de presupuesto anual es elaborada y aprobada por la propia institución, para luego ser alcanzada al Poder Ejecutivo, que tiene el encargo constitucional de presentarle al Congreso el proyecto de presupuesto anual de todo el Estado. Está facultada para gestionar y recibir cooperación internacional (CI).

El gráfico siguiente muestra la evolución del presupuesto anual de la institución a lo largo de los últimos diez años¹⁴ y se puede apreciar cómo ha crecido éste. El gráfico incluye el monto de CI, presentado como proporción del presupuesto institucional.



Una primera advertencia que debe tenerse en consideración al leer el gráfico es que no se trata de un presupuesto que crece para realizar las mismas acciones a la misma escala durante todo el periodo, sino que la misma institución ha ido creciendo en estos años. Así, por ejemplo, se ha llegado a financiar la apertura y operación de nuevas oficinas defensoriales en ciudades intermedias, módulos descentralizados en ciudades menores o visitas itinerantes a zonas rurales, donde el desplazamiento es caro, así como también se ha ido abriendo programas y unidades. El crecimiento del presupuesto refleja el crecimiento y expansión de la institución en esta década.

Con respecto a la proporción de CI dentro del presupuesto operativo de la DP, se puede notar que ésta se ha mantenido relativamente estable, a pesar de que ha habido picos en 2005 y 2011, siendo el primero el más importante en términos relativos, pues llegó a representar el 41.8% del presupuesto institucional (14 de 33.5 millones de nuevos soles).

¹⁴ Como corresponde en este tipo de comparaciones, se ha tomado el presupuesto institucional modificado al cierre de cada año y no el presupuesto institucional de apertura, pues aquel representa el presupuesto que efectivamente estuvo a disposición de la entidad.

Pero más allá de esos episodios, se puede apreciar que los montos absolutos de CI no varían notoriamente año tras año. Lo que sí varía es la proporción como parte del presupuesto institucional, debido a que éste se ha incrementado en más del 100% en estos diez años. La importancia porcentual de la cooperación foránea se viene reduciendo. Esto podría explicar que los funcionarios de la DP entrevistados para este reporte compartieran una sensación de creciente escasez de recursos y precariedad económica, coincidiendo en que las amenazas principales son el corte de personal y/o de actividades financiados por la CI, así como que el gran reto es la sostenibilidad de las operaciones. También puede haber alimentado esa sensación el bajón que la CI experimentó del 2011 para el 2012. Es así que si bien esta dependencia sobre fondos de la CI se ha ido reduciendo en términos porcentuales a medida que se incrementaba el presupuesto total de la DP, aún parecen ser, tal como afirmaba Pegram (2001) hace más de una década, una causa de inestabilidad financiera.

Asimismo, esta sensación de precariedad puede estar asociada con la dimensión de autonomía financiera tal como es descrita por Uggla (2004), para quien, citando al ex defensor del pueblo peruano, el “escudo del apoyo internacional” se vuelve una estrategia para no depender de la voluntad política de turno, mediada por la capacidad de asignación de recursos del tesoro público. Así, al sentir que la CI disminuye o que amenaza con disminuir, los funcionarios de la DP sienten que pierden ese “escudo protector”.

PRINCIPALES INICIATIVAS VINCULADAS A LA PROMOCIÓN DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

En la ejecución de sus actividades dentro del marco descrito anteriormente, la DP le ha prestado una importante atención a los temas de gobernabilidad democrática. Tres temas han sido claves dentro de esta experiencia: la promoción de la ley de transparencia, el monitoreo de las audiencias de rendición de cuentas y el monitoreo de la conflictividad social en el país.

A continuación se pasa revista a estos procesos, los cuales demuestran cómo la DP ha sido un actor clave en el avance de la agenda de institucionalidad democrática en el Perú y en que se garantice derechos, particularmente el acceso a la información y la participación ciudadana, que son derechos instrumentales, en tanto permiten a los ciudadanos exigir el cumplimiento de otros derechos.

LA PROMOCIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Acceder a la información pública fue reconocido como un derecho fundamental en el Perú por la Constitución de 1993 (artículo 2, inciso 5). Sin embargo, la ley de transparencia y acceso a la información pública, que regula el ejercicio de este derecho recién se publicó casi una década después y entró en vigencia en enero del año 2003. Muchos obstáculos hubo que superar para que finalmente se diera esta importante norma. Si bien, a partir de la caída del fujimorismo el año 2000 y la consecuente transición democrática se facilitaron los procesos, el camino se había empezado a recorrer antes, incluso en pleno endurecimiento del autoritarismo fujimorista. En ese proceso, la DP jugó un papel de alta relevancia, que se describe a grandes rasgos a continuación.

Un hito del proceso fue la declaración de los Principios de Lima¹⁵, un documento publicado en noviembre de 2000, casi coincidiendo con la renuncia por fax, desde el Asia, del hasta entonces presidente Alberto Fujimori. Los Principios fueron suscritos por un conjunto de organizaciones y personalidades, nacionales e internacionales, que habían venido discutiendo a través de una serie de mesas redondas de expertos, periodistas, líderes políticos y servidores públicos, convocadas por el Consejo de la Prensa Peruana (CPP) y la DP, instituciones que habían suscrito un acuerdo de colaboración interinstitucional pocos meses antes para reforzar sus acciones de incidencia en la promoción del derecho de acceso a la información. Entre los firmantes se encuentran los ex relatores especiales para la libertad de expresión y opinión de la OEA y la ONU, cuyo apoyo le dio un importante espaldarazo internacional a la propuesta.

La declaración también coincidió con la emisión del informe defensorial sobre la situación de la libertad de expresión en el Perú (2000), cuya primera recomendación estaba referida a la

¹⁵ El documento está digitalizado en el portal de la OEA:
<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=158&IID=2>

necesidad de que el Congreso de la República apruebe una ley para regular y garantizar el derecho de acceso a la información¹⁶.

Posteriormente, el Gobierno de Transición, presidido por Valentín Paniagua, expidió dos decretos, uno regulando el procedimiento de acceso a la información pública para las entidades de la administración¹⁷ y otro estableciendo el acceso a la información sobre finanzas públicas¹⁸. Además, la DP publicó otro informe defensorial sobre el tema, El acceso a la información pública y la “cultura del secreto”, reconociendo la importancia de estos avances, pero insistiendo en la necesidad de una ley y exhortando al Congreso de la República a que asuma esa responsabilidad (2001, p. 154).

Fue gracias a este impulso amplio, concertado y sostenido, donde la DP trabajó junto a congresistas, ONGs y académicos, que se consiguió la sanción de la ley 27.806 en agosto de 2002.

Esta, sin embargo, tenía algunos problemas, el más notorio siendo su ambigüedad con respecto a las excepciones, particularmente las vinculadas a la seguridad nacional. Ya durante el proceso de discusión que se había abierto el año 2000, en las reuniones de trabajo previas a la redacción de los Principios de Lima, los representantes de las fuerzas armadas y policiales habían mostrado resistencias ante la posibilidad de exponer información sobre defensa y orden interno. Específicamente, la ley 27.806 establecía un procedimiento especial para requerir información del sector defensa. Ante ello, la Defensoría del Pueblo presentó una petición de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, lo cual generó una respuesta en el Congreso, emitiendo la posterior ley 27.927, que modificó este y otros aspectos, fortaleciendo la norma original (Defensoría del Pueblo 2005, p. 15). Posteriormente, en la elaboración del reglamento de la ley, responsabilidad del Poder Ejecutivo, también se tomó en consideración los aportes de la DP.

El involucramiento de la Defensoría en la promoción del derecho de acceso a la información no terminó con la publicación de los dispositivos legales. Ante la ausencia de un órgano garante en el ordenamiento normativo-institucional peruano sobre transparencia, la DP ha jugado un rol central, realizando varias acciones:

- Estableciendo líneas institucionales de acción con respecto a la transparencia y acceso a la información pública.
- Estableciendo pautas institucionales para responder a las quejas respecto al tema.
- Preparando balances sobre la implementación de la normatividad: el balance a dos años (2005) y el balance a diez años (2013).
- Incorporando la mirada sobre transparencia y acceso a la información en el monitoreo al proceso de descentralización.
- Vinculado a lo anterior, publicando informes sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia entre los gobiernos regionales y, más recientemente, entre los municipios más importantes del país. Estos pueden ser reportes periódicos de cumplimiento de portales electrónicos (ver caja) o diagnósticos en mayor profundidad, como el Diagnóstico sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia de información pública en seis gobiernos regionales (2012).
- Concientizando y capacitando a servidores públicos y organizaciones de la sociedad civil en temas de transparencia y acceso a la información pública.
- Atendiendo quejas y consultas de los ciudadanos con respecto al derecho a la información.

¹⁶ P. 129. Cabe anotar que ya en 1998, el congresista oficialista Carlos Ferrero Costa, había presentado un proyecto de ley para regular el derecho de acceso a la información.

¹⁷ DS 018-2001-PCM (27 de febrero de 2001).

¹⁸ DU 035-2001 (17 de marzo de 2001).

La supervisión de los portales de transparencia

Desde el año 2004, la DP supervisa los portales de transparencia de los gobiernos regionales, posteriormente ampliaron la supervisión a las municipalidades provinciales capitales de departamento y, desde el año 2012, supervisa también a los 19 ministerios del Ejecutivo. Este trabajo se realiza, actualmente, de manera semestral (un reporte cada seis meses, hasta 2010 fue cada tres meses) y se concentra en evaluar el cumplimiento de la publicación de contenidos mínimamente previstos en la ley. Los reportes generan recomendaciones que son alcanzadas a las entidades, las cuales pueden ser generales como específicas.

Sin embargo, el cumplimiento de las recomendaciones es difícil de ser monitoreado, tal como señaló Mónica Callirgos, jefa de la Oficina de Descentralización y Buen Gobierno, en entrevista para este informe. Los cambios registrados en las entidades subnacionales son muy volátiles y no parecieran responder a algún patrón. Callirgos hizo saber que no cuentan con presupuesto para tener actividades directas con los responsables de los PT de los gobiernos regionales y municipios y así poder establecer vínculos de coordinación, supervisión y acompañamiento más sólidos.

Actualmente, además de las actividades señaladas, la DP viene también promoviendo la creación de una entidad autónoma que garantice el ejercicio del acceso a la información pública. A fines del año 2012, presentó un anteproyecto de ley al respecto¹⁹, el cual viene siendo discutido dentro de la Comisión Multisectorial Permanente de Seguimiento al Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú (CMPSPAGA), junto con la propuesta del Ejecutivo en un sentido similar.

SUPERVISIÓN A LAS AUDIENCIAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Las audiencias públicas de rendición de cuentas son un instrumento importante que vincula la movilización ciudadana con la difusión de información pública, a la vez que fortalece la relación de responsabilidad entre autoridades y ciudadanos. La obligación de las entidades públicas a rendir cuentas sobre sus presupuestos de forma participativa está contemplada en la Constitución (artículo 199). Más específicamente, la ley de bases de la descentralización (27.783) señala que los gobiernos regionales (GORE) y locales “[...] deben garantizar el acceso de todos los ciudadanos y todas las ciudadanas a la información pública [...] así como la conformación y el funcionamiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas.”

Asimismo, las leyes orgánicas de los gobiernos regionales (27.867) y de las municipalidades (27.972) reconocen la rendición de cuentas y la participación ciudadana entre los principios rectores de la gestión pública descentralizada. Más aún, la ley orgánica de los GORE establece (artículo 24) la obligación de realizar, como mínimo, dos audiencias públicas de rendición de cuentas en cada región, debiendo hacerse una en la capital y otra en una provincia. En tales eventos se debe informar sobre los logros y avances alcanzados durante el periodo. No ocurre lo mismo con la ley orgánica de municipalidades, donde la obligación no es explícita.

Cabe agregar que en el Perú rige la ley marco del presupuesto participativo (28.056), que obliga a todas las entidades de gobierno subnacionales a decidir participativamente el destino de parte del presupuesto. La norma establece que la rendición de cuentas es una fase del proceso. El artículo 11 obliga a que el ejercicio de rendición de cuentas alcance a todo el presupuesto de la entidad y no sólo a la proporción definida participativamente, con lo cual, en cierta forma, se suple el vacío que la ley orgánica de municipalidades contiene.

La DP inició el trabajo de supervisión de las audiencias públicas de rendición de cuentas el año 2003, a poco de introducidas las regulaciones en este campo. Durante los tres años siguientes

¹⁹ Oficio N° 1359-2012-DP, del 9 de noviembre de 2012:

<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Anteproyecto.pdf>

realizó un monitoreo cercano del cumplimiento de la obligación, exponiendo debilidades y recomendando mejoras (Defensoría del Pueblo, 2006). Este ejercicio fue recuperado después, logrando incluirse a municipios provinciales de capitales de departamento (reporte del año 2012) y a municipios distritales (reporte, también del 2012, focalizado en los municipios de la provincia de Lima). Además, la mirada fue enriquecida con el primer diagnóstico de la realización de audiencias públicas de seis gobiernos regionales durante 2011.

A lo largo de estas actividades de supervisión, los problemas han sido recurrentes, en particular aquellos vinculados con la convocatoria a las audiencias, el lenguaje técnico utilizado por los funcionarios que informan a la concurrencia, la ausencia de autocrítica e intolerancia a las críticas de participantes (asegurar una mayoría de asistentes partidarios del gobierno o funcionarios públicos de los GORE era una práctica reportada con frecuencia); además de aspectos organizativos, como la falta de preparación de resúmenes ejecutivos para los participantes. Persistentemente, la DP ha venido recomendando mejoras con respecto a los problemas señalados y ha venido difundiendo materiales informativos destinados a autoridades obligadas a rendir, así como a representantes de la sociedad civil local para que estén en mejor capacidad de participar en los eventos de rendición de cuentas.

A diferencia de la ley de transparencia y acceso a la información pública, no hay balances periódicos sobre la implementación de estas audiencias.

MONITOREO DE LOS CONFLICTOS SOCIALES

Una de las acciones por las cuales la DP peruana es más conocida es la publicación periódica de reportes sobre la situación de la conflictividad social en el país, lo cual realiza desde el año 2004. A la fecha, se ha publicado 119 ediciones de este registro mensual. La importancia de esta tarea se ha visto reflejada en el crecimiento de la oficina encargada de este monitoreo. Así, la actual Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad²⁰, responsable del monitoreo y creada en mayo de 2009, empezó como un Comité de Seguimiento e Intervención en Conflictos Sociales y Políticos, establecido en mayo de 2004, luego del trauma que significó para el país, en abril de ese año, el linchamiento del alcalde de la provincia de Ilaya (Puno) por parte de un numeroso grupo de campesinos incentivados por opositores políticos. Ese comité se convertiría en setiembre de 2006 en la Unidad de Conflictos Sociales y, en noviembre de 2008, en la Dirección de la Unidad de Conflictos Sociales.

El monitoreo de la conflictividad moviliza información, mes a mes, de las 37 oficinas defensoriales ubicadas en todo el país, pero también levanta informes de medios de comunicación locales y nacionales, organizaciones no gubernamentales y otras entidades públicas.

El monitoreo ofrece la posibilidad de generar alertas tempranas respecto de algunos casos que, por sus características, podrían resolverse de forma pacífica si es que se les presta atención con anticipación²¹.

Los datos generados por esta adjuntía han sido y son utilizados por diversos investigadores independientes, entidades públicas, empresas privadas, medios de comunicación y organismos no gubernamentales. Pero esta dimensión de “servicio”, en tanto se brinda un producto de suma utilidad²², no debe opacar la dimensión fundamental del monitoreo, que es prevenir la escalada de conflictos, desde periodos de latencia hasta el estallido con costo social, político y económico.

²⁰ <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/home.php>

²¹ <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/alertatemprana.php>

²² Actualmente, es posible suscribirse por correo electrónico al reporte mensual, a una cronología semanal de conflictos o al boletín Conflictos al Día, de carácter diario.

INTERACCIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL. FORTALECIMIENTO DEL “ACCOUNTABILITY SOCIAL”

El concepto de rendición de cuentas (*accountability*) se entiende como la capacidad del sistema para obligar a los funcionarios públicos a responder por sus decisiones y por sus acciones u omisiones; además, implica que el sistema impone sanciones si es que los funcionarios faltan a sus deberes (Peruzotti 2011).

En la ciencia política es conocida la diferenciación que hizo Guillermo O’Donnell sobre los dos tipos de *accountability*: el horizontal y el vertical. El primero, horizontal, se refiere al control que ejerce una entidad o dependencia pública sobre otra: el Congreso de la República sobre el Poder Ejecutivo, por ejemplo; pero también a otros niveles, como el Concejo municipal sobre los gerentes municipales.²³ Mientras que el *accountability* vertical se refiere a aquellos mecanismos mediante los cuales los ciudadanos pueden demandar explicaciones de sus autoridades e instituciones públicas, siendo las elecciones el mecanismo por excelencia dentro de una democracia, pero no el único; así, por ejemplo, en el Perú un comité de vigilancia del presupuesto participativo de un municipio o un GORE puede exigir explicaciones al alcalde o al presidente regional, también existen las audiencias públicas de rendición de cuentas (ver arriba 2.2) y también se puede mencionar las cartas que ONGs u otras asociaciones presentan a diversas autoridades pidiendo explicaciones por determinadas decisiones.²⁴

Dentro de esta cartografía, las defensorías del pueblo se ubican en la dimensión horizontal de la rendición de cuentas, en tanto entidades estatales que tienen que supervisar el desempeño del resto del aparato público. Sin embargo, la DP del Perú ha cumplido un papel fundamental en la promoción y fortalecimiento de la dimensión vertical, tal como se ha señalado en el apartado anterior: abogando por una ley de acceso a la información pública o señalando los vicios y vacíos de las audiencias de rendición de cuentas, por ejemplo. En este capítulo se verá cómo la DP también se ha involucrado fuertemente con varias instituciones de la sociedad civil para avanzar en distintas agendas.

LOS AVANCES DEMOCRÁTICOS EN EL PERÚ LUEGO DE LA CAÍDA DEL GOBIERNO DE FUJIMORI. ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL

La democracia peruana no es muy diferente de sus pares latinoamericanas en cuanto a las debilidades que muestra en el ámbito institucional y en los mecanismos de rendición de cuentas. De hecho, el gobierno de Fujimori se aprovechó de esas debilidades para poder montar un sistema de corrupción centralizado en la presidencia de la República y en el Servicio de Inteligencia Nacional, desde donde se dirigía la operación de tres “mafias” (empresarial, militar y

²³ Para más ejemplos: Proética (2012: 47).

²⁴ Para una explicación más detallada de ambas dimensiones, véase *Horizontal Accountability in New Democracies*, de Guillermo O’Donnell, y también Peruzotti (2011) y Peruzotti y Smulovitz (2002: 3 y ss.)

los familiares del Presidente) que capturaron instituciones y procesos claves del Estado peruano durante casi diez años (Durand 2005).

En la transición democrática (2000-2001) y en los primeros años del gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), se le dio mucha atención a tratar de mejorar esas condiciones, llenando vacíos normativos o reformulando regulaciones que habían probado ser inútiles. Por ejemplo, la publicación de las siguientes normas claves:

Norma	Año de publicación	Dimensión de rendición de cuentas	Observaciones
Ley de transparencia y acceso a la información	2002	Vertical	Ver arriba punto 3.1.
Ley orgánica del sistema nacional de control y de la Contraloría General de la República	2002	Horizontal	Normatividad anterior permitió con facilidad que el Contralor estuviese al servicio del gobierno corrupto. ²⁵
Ley marco del presupuesto participativo	2003	Vertical	Obliga a todas las entidades de gobierno subnacional (GORE y GL provinciales y distritales) a involucrar a la ciudadanía en decisiones sobre la asignación presupuestal.
Ley del código de ética de la función pública	2002	Horizontal y vertical	Establece principios, deberes, prohibiciones y responsabilidades para los funcionarios públicos.

Además, por el lado de la sociedad civil, ha habido varios intentos por enfrentar esa debilidad también. La creación del consorcio Proética entre 2001 y 2002 (por la Asociación Civil Transparencia, la Asociación de Exportadores, la Comisión Andina de Juristas y el Instituto Prensa y Sociedad), para promover reformas anticorrupción y monitorear las políticas públicas en este campo, es un ejemplo de este interés.

La transición democrática fue una coyuntura sumamente interesante, en donde muchos cuadros técnicos de ONGs pasaron a asumir roles en el Estado, facilitando varias de las reformas que se dieron y avanzando en la implementación de las mismas, ganando además experiencia de gestión pública y tejiendo redes con funcionarios públicos.

Para el fin del segundo año de gobierno de Toledo, para cuando este receso ya se hallaba concluido, todavía quedaba mucho por cambiar, pero al menos las ONGs ya contaban con un mejor marco normativo dentro del cual realizar acciones de incidencia política. Varias ONGs desplegaron estrategias de monitoreo de políticas públicas, lo que, sumado a un trabajo más independiente por parte de los medios de comunicación (ya sin la influencia nociva del poder político organizado que hubo durante los años noventa), se configuró el terreno para que se desplegasen acciones que podrían haber sido caracterizadas por Peruzzotti y Smulovitz como “accountability social”.

²⁵ El ex Contralor, Víctor Caso Lay (1993-2000), recién pudo ser capturado y extraditado al Perú en noviembre de 2013, desde El Salvador, acusado de los delitos de malversación de fondos, asociación ilícita para delinquir, omisión de deberes funcionales, entre varios otros.

En efecto, estos autores (2002: 10 y ss.) consideran que el *accountability social* es un tipo de exigencia de rendición de cuentas ajeno a las lógicas electorales, que es ejercido principalmente por organizaciones de sociedad civil y/o medios de comunicación con el fin de incorporar algún punto de agenda en la discusión pública, con la posibilidad de que se trate de una demanda de un grupo social no representado en el sistema político, o señalar alguna conducta ilegal de una entidad o funcionario. Peruzzotti y Smulovitz agregan que, aunque en principio no parezca, este tipo de control sí incluye una dimensión sancionadora, que si bien no es legal, sí es simbólica y se dirige a la reputación de las instituciones o autoridades bajo escrutinio; e, inclusive, en algunos casos, la exposición de un comportamiento irregular o de una falla en el sistema, puede llevar a que otras entidades públicas actúen contra la fuente del problema (control horizontal), con la posibilidad eventual de una sanción legal.

En el Perú post fujimorismo, muchas de las acciones de demanda social de rendición de cuentas se han dado bajo marcos de cooperación con instituciones del sector público, siendo la DP un actor que aparece con recurrencia en alianza con la sociedad civil, particularmente ONGs, aunque también ha habido un trabajo articulado con medios de comunicación. Así, la DP se ha vuelto un pilar dentro del Estado que permitió afianzar o amplificar la capacidad de incidencia de la sociedad civil. La publicación de la ley de transparencia y acceso a la información, proceso reseñado en el capítulo anterior, es un ejemplo claro de esta colaboración. En el siguiente apartado se pasará revista a otras dos experiencias, vinculadas a la promoción del buen gobierno y la lucha anticorrupción, que ilustran más claramente la interacción con dos ONGs específicas y muestran los alcances y proyección de este tipo de intervención.

INICIATIVAS CONJUNTAS ENTRE LA DP E INSTITUCIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

EL PREMIO A LAS BUENAS PRÁCTICAS EN GESTIÓN PÚBLICA

Desde 2005, la ONG Ciudadanos al Día (CAD) viene entregando el Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública, un reconocimiento anual que busca estimular a las instituciones públicas a innovar en mejoras en la gestión que signifiquen cambios en el servicio a las personas. Además, CAD pone un especial interés en difundir públicamente las prácticas premiadas, para poder demostrarle a los ciudadanos que es posible relacionarse con el Estado en un ambiente de respeto mutuo, transparencia, eficiencia, participación e inclusión.

Desde su inicio, se ha reconocido 1,231 iniciativas de 309 entidades como buenas prácticas. El año 2013 fueron premiadas 263 iniciativas. Una buena práctica está definida como aquella experiencia implementada por una entidad pública que tiene resultados concretos que benefician al ciudadano y que puede ser replicada por otras entidades.

Los socios de CAD en esta iniciativa son estratégicos: el diario El Comercio, para poder difundir el premio a nivel nacional, la Universidad del Pacífico, para brindarle un respaldo académico; y la Defensoría del Pueblo, para tener un respaldo autónomo dentro del Estado.

El rol de la DP fue clave desde los inicios del premio, como referente de información para el equipo técnico de CAD:

“Entre febrero y marzo del 2005, un equipo de CAD recorrió 14 departamentos del país con el propósito de detectar probables casos de Buenas Prácticas Gubernamentales y de motivar a los funcionarios públicos a que se inscribieran en el concurso [...] En cada departamento, procuraban reunirse primero con los representantes de la Defensoría del Pueblo y con personas reconocidas de la localidad, de las más diversas ocupaciones [...]” (Boza 2006, p. 28).

Si bien no hay evaluaciones sistemáticas del impacto del premio, cada año postula un número mayor de instituciones, lo cual significaría que el estímulo está funcionando. Además, las iniciativas provienen de todas partes del país, no sólo de Lima. Y, de otro lado, hay evidencias de casos específicos en donde se muestra alguna sostenibilidad y réplica. Un caso es el del Archivo Regional de La Libertad, recogido por Boza (2006, p. 32):

“[...] cuando el archivo corría el riesgo de quedarse sin sede debido a una disputa por su propiedad, diversos organismos públicos y privados cerraron filas a favor suyo [...] De acuerdo con [Napoleón Cieza, director del archivo] un comentario frecuente era: ‘Cómo es posible que una institución que acaba de ser premiada enfrente ahora estos apuros.’”

Por ello, es posible especular que la agenda de CAD y sus socios (representada en las categorías del premio²⁶) y que abarcan la simplificación de trámites, transparencia, participación ciudadana, promoción al desarrollo económico entre otros aspectos, viene avanzando entre la administración pública, aunque es necesario realizar una evaluación más precisa.

LA CAMPAÑA “EDUCACIÓN SIN CORRUPCIÓN”

Entre agosto y noviembre del año 2006 se llevó adelante un ejercicio piloto en seis de las 26 regiones del país para incentivar a la población a que denuncie los problemas de corrupción en el sector educativo. La campaña fue impulsada por una alianza entre la DP y Proética.

La DP había venido registrando muchas quejas contra las instituciones del sector, pero consideraba que la corrupción estaba sub-representada dentro del universo de quejas y denuncias recibidas, por lo que invitó a Proética, institución que ya venía desarrollando actividades en ese campo desde hacía unos años, principalmente mapeando riesgos de corrupción en el ámbito descentralizado. Precisamente uno de los problemas identificados por Proética era la desconfianza de la gente a denunciar la corrupción, sea por temor a represalias o por la seguridad de que nada cambiaría.

Así, la campaña se lanzó buscando “[...] ofrecer a la población un espacio seguro, confiable y objetivo donde pueda presentar sus denuncias, poner en evidencia los principales focos de corrupción en el Sector Educación y, a través de los medios de difusión masiva, difundir sus derechos” (Defensoría del Pueblo 2007, p. 11).

La campaña tuvo el efecto esperado con respecto al incremento de las denuncias y al involucramiento de las denuncias por parte de padres de familia (ver, abajo, la sección 5), pero además sirvió para poner en la agenda del ministerio algunos temas clave, por ejemplo la reformulación de los procedimientos administrativos disciplinarios que se realizó luego de alcanzadas las recomendaciones de forma pública.

También sirvió para que la DP abriera una línea de trabajo vinculada al tema de lucha contra la corrupción. La campaña fue liderada, dentro de esa entidad, por la Adjuntía para la Administración Estatal. Esta oficina se hizo cargo de la segunda edición de la campaña, también con Proética.

A poco de culminar la campaña, tomando como experiencia inicial esta iniciativa, se abrió dentro de la DP una oficina de prevención de la corrupción, la cual ha ido evolucionando hasta ubicarse como el Programa de Ética Pública, Prevención de la Corrupción y Políticas Públicas, que ahora es parte de la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

²⁶ <http://www.premiobpg.pe/es/categorias.html>

INTERACCIÓN CON LA CIUDADANÍA: DARLE VOZ A LOS QUE NO TIENEN VOZ

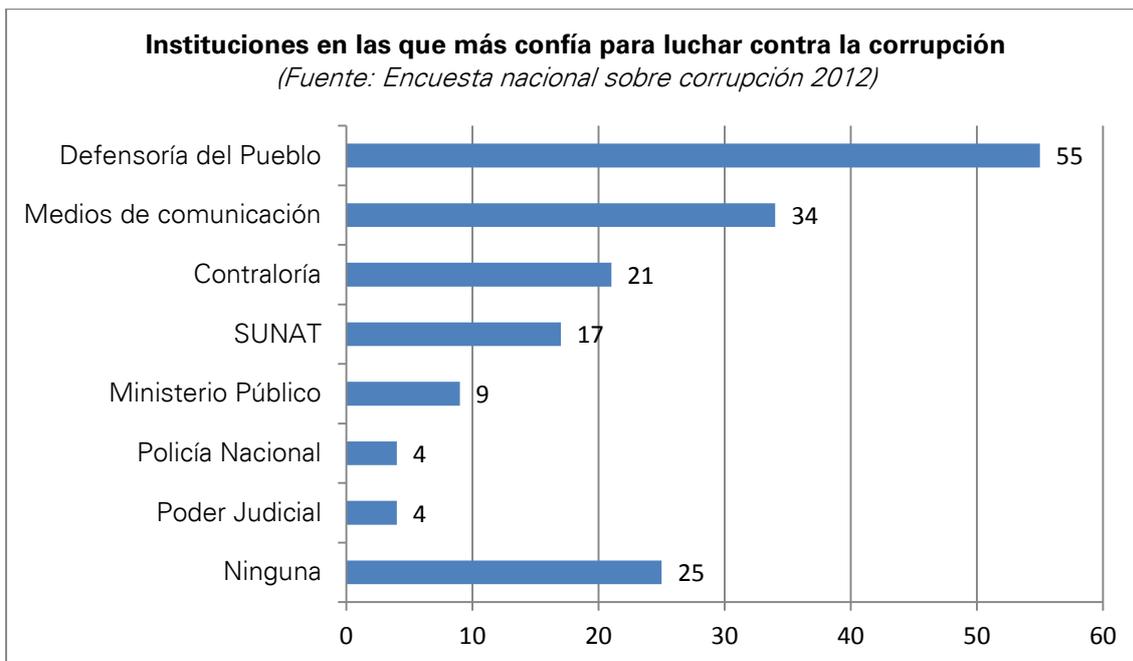
Además de la vinculación estratégica con organizaciones de la sociedad civil para mejorar la calidad de la gestión pública (el premio con CAD) o fortalecer una política específica (anticorrupción en el sector educativo), la DP ha forjado su legitimidad en la atención a los ciudadanos.

En este capítulo se revisará los niveles de confianza de la población en la institución, buscando pistas para entender la buena imagen que tiene la DP, así como también se sistematizará la forma en que ésta trata de responder a esa confianza, mediante distintos mecanismos de comunicación, tanto tradicionales como electrónicos.

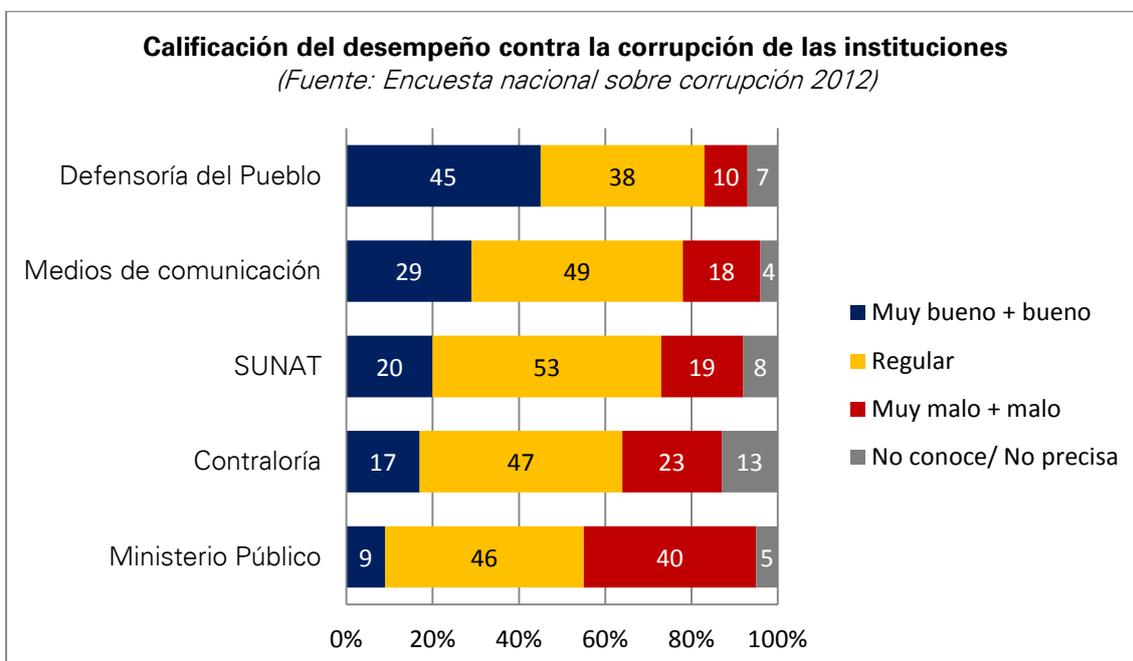
CONFIANZA EN LA INSTITUCIÓN

La Defensoría cuenta con una imagen, en general, positiva entre los peruanos. Según la información con que se cuenta, esta imagen es mejor entre los ciudadanos del interior del país que entre los limeños.

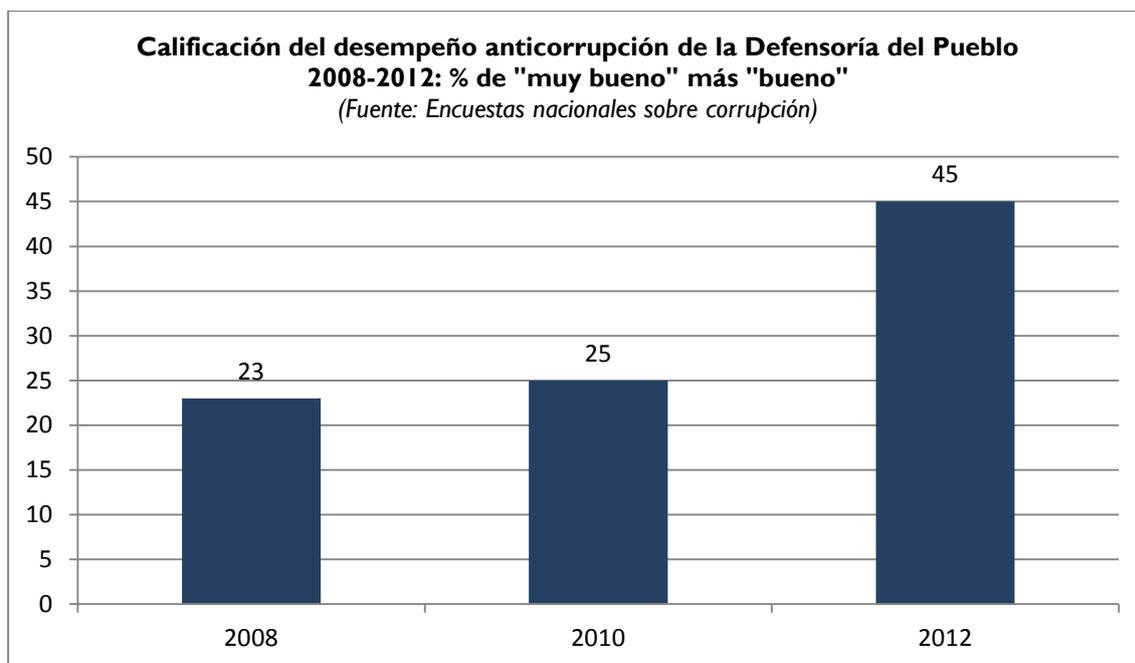
Así, por ejemplo, tal como se aprecia en el gráfico, de acuerdo a la VII Encuesta Nacional de Percepciones de Corrupción de Proética (2012), un 55% de peruanos señala que la DP es la institución en la cual confían más para luchar contra la corrupción. En Lima, el porcentaje es de 49%, mientras que el promedio entre las ciudades del interior del país llega al 60%, diferencia que es sintomática de la llegada que tiene ante la población en circunscripciones más pequeñas (la ciudad de Lima concentra un tercio de la población del país).



Este resultado está en relación con la eficacia que la población le reconoce en este campo, aún cuando no es una competencia específica de la Defensoría. Como se aprecia en el siguiente gráfico, 45% de peruanos considera que la DP tiene un desempeño bueno o muy bueno en la lucha contra la corrupción.



Además, esta valoración positiva ha venido aumentando desde que la variable es medida por la encuesta de Proética que se viene refiriendo.



¿En qué se basa esta apreciación positiva de la Defensoría del Pueblo? Aunque no hay evaluaciones específicas al respecto, hay elementos que sugieren que el involucramiento activo en defensa de grupos sociales vulnerables o excluidos, con relativo éxito, puede ser la base de la explicación (ver caja, abajo).

La experiencia de las mejoras en el servicio de agua

Durante sus primeros años de operaciones, alrededor de un 10% de las quejas que la DP recibía estaban relacionadas con servicios de agua deficientes. La tendencia registrada era al alza. Así: “En el periodo comprendido entre abril de 1998 y abril de 1999, sólo en la ciudad de Lima, de un total de 522 casos recibidos, 159 (30%) correspondían a agua y saneamiento; mientras que el periodo siguiente (1999-2000), de 934 casos recibidos en esta ciudad, 302 (32%) se referían a problemas de agua y saneamiento, principalmente por cobros excesivos y/o cobros arbitrarios. En suma, de un total de 20,317 casos atendidos por la Defensoría del Pueblo en materia de servicios públicos entre abril de 1998 y abril de 2004, más del 20% corresponden al servicio de agua y saneamiento” (Defensoría del Pueblo 2005b, p. 6).

Los ciudadanos se quejaban de mal servicio, precios injustos y falta de cobertura, razón por la cual la DP preparó un informe defensorial para llamar la atención sobre este problema. El informe, Ciudadanos sin agua (2005b), recogió información de los ocho departamentos más poblados del país, identificando tres obstáculos principales: i) falta de independencia en la toma de decisiones o influencia de intereses políticos en decisiones técnicas, ii) desbalance financiero (45% del agua dispensada no era pagada) y iii) tensión por la posibilidad de privatizar las empresas.

Sobre la base de esta problemática, la DP elaboró una serie de recomendaciones y abrió el diálogo con el gobierno y los proveedores para insistir en la implementación de sus sugerencias. Al final, se logró algunos cambios importantes, como permitirle a los asentamientos informales conectarse a los sistemas de agua local para contribuir a la lucha contra la pobreza, o que se decretase una ley para optimizar la gestión de los servicios de saneamiento, alterando la configuración de los miembros del consejo directivo para que éste sea más justo y representativo y, más aún, luego de un trabajo de sensibilización a la población, se pudo lograr incrementar la tarifa del agua, lo que permitió la mejora en la calidad de la prestación del servicio.

Otro elemento con el que se cuenta en la línea de la hipótesis señalada es el interesante resultado de la campaña “Educación sin Corrupción” que la DP y Proética condujeron durante el segundo semestre de 2006 buscando aumentar la denuncia de actos de corrupción en el sector educativo (ver arriba 3.2.2).

De acuerdo con el reporte de la campaña, se llegó a atender 332 casos entre los meses de agosto a noviembre de ese año en seis regiones del país. De estos, 307 correspondieron a denuncias por corrupción, cerca de un 100% más de la cantidad usual de denuncias. El reporte concluye:

“[...] la cantidad de denuncias presentadas en las seis regiones de intervención durante la aplicación del proyecto piloto aumentó notoriamente. De otro lado, la naturaleza de los denunciados varió, pues se produjo un gran número de denuncias de padres de familia y de habitantes de zonas rurales, con lo cual ahora se está utilizando información muy poco conocida” (Defensoría del Pueblo 2007, p. 136-137).

Esto fue posible por una combinación de factores, como la campaña informativa, con eventos en las localidades, talleres con la comunidad educativa y piezas de comunicación en radios locales, así como con las visitas itinerantes de comisionados de las Oficinas Defensoriales participantes de la campaña.

DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN EN PODER DE LA DEFENSORÍA

Además de las iniciativas específicas, la DP cuenta con políticas institucionales para divulgar su trabajo e informar a la población. Así, el portal de transparencia institucional es su principal herramienta para ello. En éste se puede encontrar información sobre la entidad de distinta índole, así como los distintos dispositivos emitidos por la entidad, tanto los informes defensoriales como otras publicaciones de análisis o monitoreo de políticas (documentos defensoriales o informes de adjuntía), como las distintas resoluciones administrativas y notas de prensa informativas. También se encuentra los canales a través de los cuales se puede establecer la comunicación con la DP.

El portal de transparencia es de fácil navegación. Incluye un vínculo al portal de transparencia estándar (PTE) del Estado peruano. Si bien aquí la información está colgada de forma completa y a tiempo, según los requisitos de la norma del PTE, el formato del mismo no es muy amigable ni claro, exigiendo del usuario un cierto conocimiento mínimo para navegar entre siglas y categorías no necesariamente intuitivas. Esta limitación, que es común para todas las entidades públicas, está siendo actualmente revisada por el gobierno, en el marco de la implementación del plan de gobierno abierto del país.

RELACIÓN CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Para la responsable de la oficina de Comunicación e Imagen Institucional (y también responsable de transparencia), María Luisa Rabanal, la relación con los medios de comunicación es permanente y crucial. En tanto la DP no cuenta con recursos para solventar campañas de comunicación institucional en medios masivos, es la única forma, además de la web, con la que cuentan para dar a conocer su trabajo.

De hecho, como se ha ido señalando a lo largo de este informe, la opinión del Defensor del Pueblo es muy importante dentro de la discusión sobre temas de agenda pública (como, por ejemplo, la posición y la intervención en contra de realizar un sorteo para el servicio militar²⁷) o

²⁷ El Defensor del Pueblo interpuso ante el Poder Judicial una medida cautelar contra el sorteo establecido en el reglamento de la ley del servicio militar por considerarlo discriminatorio. La medida cautelar fue declarada procedente

de coyuntura socio-política (el pronunciamiento en torno a los enfrentamientos entre indígenas y policías en Bagua, junio 2009).²⁸ Según Rabanal, los medios de comunicación encuentran en la DP una institución que maneja información con seriedad y precisión, lo cual a aquellos les resulta de mucha utilidad para su propio trabajo.

Por otra parte, en el interior del país, los medios masivos locales son aliados para publicitar el trabajo como, por ejemplo, ferias y campañas o eventos de presentación de informes. Esto es llevado a cabo por la Dirección de Coordinación Territorial, que es la responsable de apoyar el trabajo de las Oficinas Defensoriales descentralizadas. Esta dirección también está a cargo del manejo de las cuentas de redes sociales en Facebook, Twitter y Youtube.

La división responde a una diferenciación entre medios de comunicación: los masivos tradicionales son responsabilidad de la oficina de comunicación, mientras que los medios por Internet, de la dirección de coordinación. En todo caso, los mensajes principales son coordinados directamente con el Defensor del Pueblo.

En cuanto a otros medios de comunicación, desde hace un año, los días sábado, la DP presenta un programa radial de una hora a la semana en Radio Nacional donde se difunde el trabajo institucional y donde se conversa con representantes de otras instituciones, siempre bajo la lógica de llegar a la ciudadanía e informarla sobre la defensa de sus derechos y atender sus reclamos. En el programa de radio atienden llamadas y contestan preguntas o comentarios que les hacen llegar por las redes sociales. También llegaron a contar con un programa en el canal estatal de televisión, pero éste se tuvo que cancelar por falta de presupuesto.

CANALES INTERACTIVOS EN INTERNET

El uso de canales electrónicos de vinculación con los ciudadanos se está volviendo cada vez más común, debido a las facilidades que la tecnología ofrece. Un informe conjunto de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (**organismo especializado de las Naciones Unidas para las tecnologías de la información y la comunicación**) y el Banco Mundial estimó que en 2012 el 38,2% de los habitantes tenía acceso a internet en Perú. Por otro lado, según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el acceso a la red se realiza principalmente a través de cabinas públicas: 47.6% de los usuarios mayores de seis años recurren a estos negocios para conectarse, mientras que el 42.1% lo hace en sus hogares y un 15.7% se conecta en su trabajo.²⁹ De acuerdo con los datos del INEI, la tendencia es a que aumente la conexión en hogares. Debe anotarse que el crecimiento es diferenciado entre Lima y las ciudades del interior. En promedio, el porcentaje de hogares con Internet en estas ciudades aumentó 8.6%, llegando a 25.9% de cobertura en el periodo registrado en 2013; mientras que en Lima el aumento fue de 12.9%, llegando a cubrir el 44.1% de hogares de esta ciudad.

Ya se ha señalado que la DP tiene cuentas en las redes sociales Facebook, Twitter y Youtube. Las tres están activas. Su cuenta de Youtube³⁰ tiene 95 videos entre eventos, entrevistas en televisión y videos de información, es seguida por 263 suscriptores y registra más de 52 mil vistas. La página de Facebook³¹ es alimentada diariamente y tiene casi 22 mil “me gusta”. El Twitter igualmente es alimentado diariamente varias veces y tiene 13,403 tweets y es seguido por más de 74 mil usuarios³².

por la Corte el 18 de junio del 2013, a un solo día de realizarse el sorteo, desatando la ira del Ejecutivo, al cual, sin embargo, no le quedó más que acatar la disposición.

²⁸ <http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2009/junio/11/5.pdf>

²⁹ Los porcentajes no suman 100%, pues las categorías no son excluyentes. INEI (2013), Las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares – Primer Trimestre.

³⁰ <http://www.youtube.com/channel/UCZHyNJ9-r2oofRCIKQvIFw>

³¹ <https://www.facebook.com/defensoriaperu?fref=ts>

³² <https://twitter.com/ladepe>

Las cuentas principalmente de Facebook y Twitter son usadas para informar sobre las actividades institucionales, pero también para interactuar con usuarios, brindándoles información sobre, por ejemplo, ubicación de oficinas defensoriales u otros canales para sentar una queja contra alguna entidad pública.

Según el ranking de influencia de QuanticoTrends para Twitter, sólo hay dos instituciones públicas (categoría “gobierno”) que están dentro de los top 100 en el Perú: el Congreso (@congresoperu) y la Defensoría (@ladepe), el primero se ubica en el puesto 82 y la segunda en el 94.³³

Otro uso que se le da a las redes sociales, según comentaron funcionarios entrevistados, es poder monitorear la opinión de los usuarios en estas redes a través de las menciones. Así pueden saber qué problemas son los que la comunidad está sintiendo y en cuáles se está demandando la atención de la DP. Un caso interesante que refirió Sara Orós, de la Dirección de Coordinación Territorial, fue la respuesta a la “repartija”, un episodio de julio de 2013, expuesto en medios de comunicación, en el cual los congresistas se repartieron los cargos de Defensor del Pueblo, vocales del Tribunal Constitucional y directores del Banco Central de Reserva, según criterios políticos para que todas las fuerzas políticas puedan “poner” a un alto funcionario. En palabras de Orós:

“[...] ahí vimos la consecuencia de haber formado una comunidad [en Internet]. Nosotros tratamos de mantener un perfil bajo, pero en redes sociales nuestro activo más importante, lo intangible, es que muchas de nuestros seguidores se han convertido en nuestro “hinchas” [adeptos, en un sentido deportivo]. Eso para nosotros tiene mucho valor, o sea que ya estamos forjando un compromiso con la gente, con aquellos que de verdad creen en nosotros y que están dispuestos a apoyar en situaciones difíciles o a velar por que la institución no sea tratada de manera ligera.”

Este es un perfecto ejemplo del poder de Internet como una herramienta para la DP como institución creada bajo un modelo de influencia, sin capacidad de sancionar, pero con el objetivo de modificar patrones de comportamiento mediante la amenaza de consecuencias directas pero materiales. Pegram, al analizar este modelo afirma: “en un contexto en el que las normas formales no son ni estables ni aplicadas de modo uniforme, un esquema de autoridad basado en una plataforma de legitimidad social, combinada con la habilidad para generar momentum detrás de algún reclamo de derechos en particular puede demostrar ser particularmente potente.”³⁴

En este sentido, profundizar esta vinculación con la ciudadanía mediante el esbozo de planes de acción que acompañen el crecimiento del acceso a Internet resulta vital. A su vez, ofrece una buena base para comenzar a idear estrategias para el involucramiento directo de la población no sólo en la aplicación de las sanciones morales, sino, por ejemplo, en el relevamiento de información para las investigaciones, mediante la implementación de prácticas de crowdsourcing³⁵. Involucrar a la población en las investigaciones realizadas por la DP tiene el doble potencial de permitir la realización de ciertas investigaciones que, por su extensión, serían imposibles de realizar de otro modo, como también ahondar y extender el sentimiento de apropiación de la Defensoría del Pueblo por parte de la sociedad peruana.

³³ <http://www.quanticotrends.com/ranking/>

³⁴ Thomas Pegram (2011): "Weak institutions, Rights Claims and pathways to compliance: The transformative role of the Peruvian Human Rights Ombudsman", *Oxford Development Studies*, 39:02, 229-251 (pg 246). Traducción propia.

³⁵ Crowdsourcing es un esquema en el cual una organización convoca a un conjunto indefinido de actores a través de Internet para la realización de una tarea generalmente demasiado grande para ser realizada por la propia organización. Recomendamos la lectura del artículo “Doing Crowdsourcing Justice”, publicado por Daren C. Brabham en TechPresident, un blog especializado en temas de Tecnología al servicio de las políticas públicas, en el que se analizan las fortalezas y limitaciones de este tipo de prácticas, y cómo implementarlas para conseguir resultados útiles y representativos: <http://bit.ly/16YGK6> (4/9/2013), y “Using crowdsourcing in Government”, libro en el cual el mismo autor analiza los distintos tipos de tareas que se pueden asignar mediante un procedimiento de *crowdsourcing* a un público amplio e indefinido. Disponible en <http://bit.ly/12iypME> (4/9/2013)

Además de las cuentas mencionadas, la DP cuenta también con la posibilidad de atender en línea a un ciudadano por chat, al cual se puede acceder desde la página de inicio del portal institucional, y un listado de correo masivo, de diez mil contactos, a quienes se les informa acerca de cualquier actividad de la DP.

APERTURA CULTURAL

La web de la Defensoría tiene una versión en quechua. Esto, más que un objeto funcional, tiene un objetivo simbólico de demostrar el interés por los quechua-hablantes. Si bien los idiomas originarios del Perú son orales, de tal forma que el adiestramiento en lecto-escritura es en castellano, razón por la cual quienes pueden leer quechua también saben leer en castellano, muestra una voluntad por atender las poblaciones rurales más vulnerables, generalmente bilingües.

En términos funcionales, sí ha habido un interés por reclutar personal que se exprese en lenguas originarias para trabajar en oficinas defensoriales con alta presencia de población rural.

ATENCIÓN A PERSONAS CON DISCAPACIDAD

En cuanto a las personas con discapacidad, se han dado directivas para facilitar la atención a sordomudos³⁶, como por ejemplo que todas las oficinas defensoriales cuenten con un traductor de lenguaje de señas. Sin embargo, por falta de presupuesto, esto no se ha concretado apropiadamente. En Lima, por ejemplo, los días jueves atiende un profesional que maneja el lenguaje de señas. Los funcionarios de la DP entrevistados reportaron que también en Arequipa se cuenta con esta facilidad. En Lima, además, están en condiciones de brindar atención a las personas con discapacidad audiovisual.

Debe agregarse que la DP ha recomendado a todas las entidades del Estado que implementen políticas de atención a personas con discapacidades.

QUEJAS, PETITORIOS Y CONSULTAS

En rigor, la DP cuenta con tres categorías para la atención al ciudadano:

- Quejas, cuando existe la probable vulneración de un derecho por parte de una entidad pública hacia un ciudadano. Una vez admitida la queja, la DP se comunica con la entidad quejada buscando darle solución al problema del ciudadano en un plazo de cinco días hábiles. Si esto no ocurriese, se abre el trámite ordinario de cien días (hasta 150, por excepción).
- Petitorios, cuando la situación no implica una vulneración de derechos, sino un incumplimiento menor de obligaciones por parte de una entidad. En estos casos, las actuaciones defensoriales se llaman mediación y se realizan en un plazo máximo de 45 días útiles, pudiéndose ampliar el plazo excepcionalmente por un período de 25 días útiles más.
- Consultas, cuando al presentar su caso, queda claro que el ciudadano necesita orientación de distinto orden para gestionar ante otra entidad pública. Cuando se presentan de manera verbal, las consultas son atendidas al momento de su formulación; aquellas que se presentan por escrito son atendidas dentro de los cinco días hábiles siguientes.

³⁶ <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/prensa/notas/2013/NP-122-13.pdf>

Las atenciones son gratuitas, no se debe pagar tasas ni es necesario que un abogado acompañe al ciudadano. Esto facilita que un ciudadano presente su queja o consulta. Por otra parte, siempre tiene que establecerse la identidad de la persona que quiere presentar la queja (no se admiten quejas anónimas), aunque en algunos casos el protocolo defensorial obliga a mantener en reserva la identidad del ciudadano, tal como suele ocurrir con aquellos casos vinculados a corrupción.

Los medios disponibles para presentar los casos son verbalmente en las oficinas defensoriales, por teléfono, correo electrónico, el formulario electrónico de la página web o incluso por chat en línea, que está activo en horas de oficina.

Si bien la DP ha mostrado ser una institución de amplio reconocimiento, aún existen muchos desafíos. En una entrevista con Pegram (2011), Rolando Luque afirmó: “aún no hemos resuelto el tema de cómo ser la Defensoría de los más vulnerables.”³⁷ En términos de interacción con la ciudadanía, los datos de quejas presentadas muestran que atender a este segmento de la población, y convertirse en su portavoz sigue siendo un desafío.

En este sentido corresponde destacar las estrategias que pueden catalogarse como “proactivas” para dar atención a los ciudadanos: las visitas itinerantes que se despliegan en zonas rurales periódicamente, por parte de las oficinas descentralizadas y las ferias en plazas o calles que, generalmente, se trata de esfuerzos de varias instituciones en la celebración de algún día en particular, por ejemplo las ferias por el día internacional de la lucha anticorrupción (9 de diciembre). En estas actividades, las quejas o peticiones se recogen en los formularios estándar.

Debe señalarse que para el caso de las zonas rurales, no solo son duros los obstáculos para brindar atenciones, sino, más aún, para darle seguimiento a las quejas que son recogidas a través de visitas itinerantes, debido a que programar viajes para retornar a la zona es muy complicado, por lo agreste y desconectado de gran parte del territorio en los Andes y en la Amazonía. Una alternativa es la conexión telefónica, pero en muchos casos, donde las poblaciones son más vulnerables, sólo hay un teléfono comunitario, lo cual dificulta mucho la comunicación con el denunciante, si se necesita, por ejemplo, recoger más información sobre su caso.

En el ámbito urbano, donde es más sencilla la comunicación, las oficinas defensoriales se comunican permanentemente con los denunciantes. Incluso en el caso de la oficina de Lima, la comisionada entrevistada señaló que han determinado que cada quince días la DP le informe al ciudadano del estado de su caso, como una manera de demostrar que hay interés y de mejorar la calidad del servicio brindado.

Para el periodo 2012, las atenciones alcanzaron un total de 141,902, según se reportó en su informe anual para ese año. Ese valor superó en 2.4% las atenciones realizadas durante 2011. La distribución de quejas, peticiones y consultas atendidos en 2012 fue como se muestra en la siguiente tabla:

Quejas	32,171
Peticiones	18,731
Consultas	91,000

La distribución de atenciones según ámbito, reproduce la distribución de la población del Perú: un tercio en Lima (35.4%) y dos tercios en el interior (64.6%), lo cual parece ser una muestra de la efectividad del proceso de descentralización.

³⁷ Entrevista a Rolando Luque, ex asesor de Albán y actualmente Adjunto para conflictos sociales y gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo. Traducción propia de entrevista realizada por Thomas Pegram el 15 de julio de 2005, e incluida en Pegram (2011), pg 234.

Con respecto a las instituciones más quejadas a nivel nacional en 2012, han sido las municipalidades provinciales las que concentraron la primera proporción (21.3%), seguidas por las direcciones regionales de educación (15.2%) y la oficina de pensiones (14.2%). Las direcciones regionales de salud, el Poder Judicial y la policía también están presentes, aunque con porcentajes más reducidos.

En cuanto al nivel de éxito en la resolución de las quejas, la DP informa que en el 2012 había una satisfacción con el servicio brindado por esta institución que llegaba al 80%³⁸.

³⁸<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/transparencia/2012/indicadores/Indicadores-PEI-Cuarto-Trimestre-2012.pdf>

CONCLUSIONES

La Defensoría del Pueblo peruana ha conseguido mantener una importante legitimidad ante la población. Hay bastante evidencia de que su trabajo buscando reflejar la voz de los que no tienen voz es sincero, lo cual se demuestra en su agenda, pero también en sus prácticas institucionales, tanto en las estructuras internas como en los protocolos específicos para atender a poblaciones vulnerables.

Su trabajo es eficiente y ha demostrado tener una capacidad relativamente alta para influenciar a las instituciones públicas, y así lograr que rectifiquen las irregularidades detectadas, lo cual implica que es incómoda para las instituciones estatales. Ello genera reacciones que buscan limitar su autonomía. En la actualidad, su autonomía financiera no está afectada, aunque se ha registrado una sensación de incertidumbre entre los funcionarios que laboran en ella ante la reducción de la proporción de la cooperación internacional. Es, más bien, su autonomía política la que se ha visto amenazada a través de la postergación del nombramiento del nuevo Defensor del Pueblo. Debe resaltarse que lo mismo ocurrió previamente a la elección de la anterior Defensora del Pueblo, Beatriz Merino.

Para lograr influenciar a las entidades públicas, la DP despliega distintas estrategias. Entre ellas, la alianza con actores de la sociedad civil ha sido altamente importante, lo cual se verifica en distintas experiencias, siendo estas más comunes en los años posteriores al fujimorismo, cuando el país implementa una serie de medidas de transparencia y de apertura a la participación ciudadana. Estas alianzas le permiten a la DP tener un apoyo mediático e independiente. La trayectoria en materia de uso de nuevas tecnologías y el creciente acceso a internet ofrecen un terreno fértil para profundizar el uso de estas herramientas como estrategia de apertura institucional, e involucrar activamente a la población en la identificación y solución de sus problemas.

Por todo ello, queda claro que la DP del Perú es una institución profundamente comprometida con los valores democráticos y es un aliado clave de la sociedad civil para avanzar en agendas vinculadas a la garantía de derechos.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Boza Dibos, Beatriz (2006). Manual de Buenas Prácticas Gubernamentales 2006. Lima, Ciudadanos al Día.

Defensoría del Pueblo (2013). Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003-2013. Informe Defensorial N° 165.

Defensoría del Pueblo (2013b). Reporte de Supervisión a las Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas realizadas por los Gobiernos Regionales y las Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento durante el 2012.

Defensoría del Pueblo (2013c). Primer Reporte de Supervisión a las Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas realizadas por las Municipalidades Distritales de Lima Metropolitana durante el 2012.

Defensoría del Pueblo (2012). Diagnóstico sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia de información pública en seis gobiernos regionales. Documento Defensorial N° 18.

Defensoría del Pueblo (2012b). Diagnóstico sobre la realización de las audiencias públicas de rendición de cuentas en seis gobiernos regionales. Documento Defensorial N° 17.

Defensoría del pueblo (2007). Con corrupción no hay educación. Resultados de la Campaña Piloto “Educación sin Corrupción” (agosto a noviembre de 2006). Documento Defensorial N° 1.

Defensoría del Pueblo (2006). Reporte de Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas realizadas por los Gobiernos Regionales durante el año 2005.

Defensoría del Pueblo (2005). Balance a dos años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Informe Defensorial N° 96.

Defensoría del Pueblo (2005b). Ciudadanos sin agua: Análisis de un derecho vulnerado. Informe Defensorial N° 94.

Defensoría del Pueblo (2001). El acceso a la información pública y la “cultura del secreto”. Informe Defensorial N° 60.

Defensoría del Pueblo (2000). Situación de la libertad de expresión en el Perú. Setiembre 1996 – setiembre 2000. Informe Defensorial N° 48.

Durand, Francisco (2005). “Dinámica política de la corrupción y participación empresarial”. En: Portocarrero S., Felipe (ed.) *El Pacto Infame. Estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2005.

Pegram, Thomas (2011). Weak Institutions, Rights Claims and Pathways to Compliance: The Transformative Role of the Peruvian Human Rights Ombudsman, *Oxford Development Studies*, 39:02, 229-251.

Pegram, Thomas: Accountability in Hostile Times: The case of the Peruvian Human Rights Ombudsman 1996-2001, Research article.

Peruzzotti, Enrique (2011). "The societalization of horizontal accountability: rights advocacy and the Defensoría del Pueblo de la Nación in Argentina". En: Ryan Goodman and Thomas Pegram (eds.), *Human Rights, State Compliance and Social Change*. Cambridge University Press, 2011.

Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (2002). "Accountability social: La otra cara del control". En: Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz (eds.) *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires. Grupo Editorial Temas, 2002.

Proética (2012). ¡Exijo una explicación! Rendición de cuentas para reducir la corrupción, Lima. Segunda edición.

Principios de Lima. Lima, 16 de noviembre de 2000.

<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=158&IID=2>

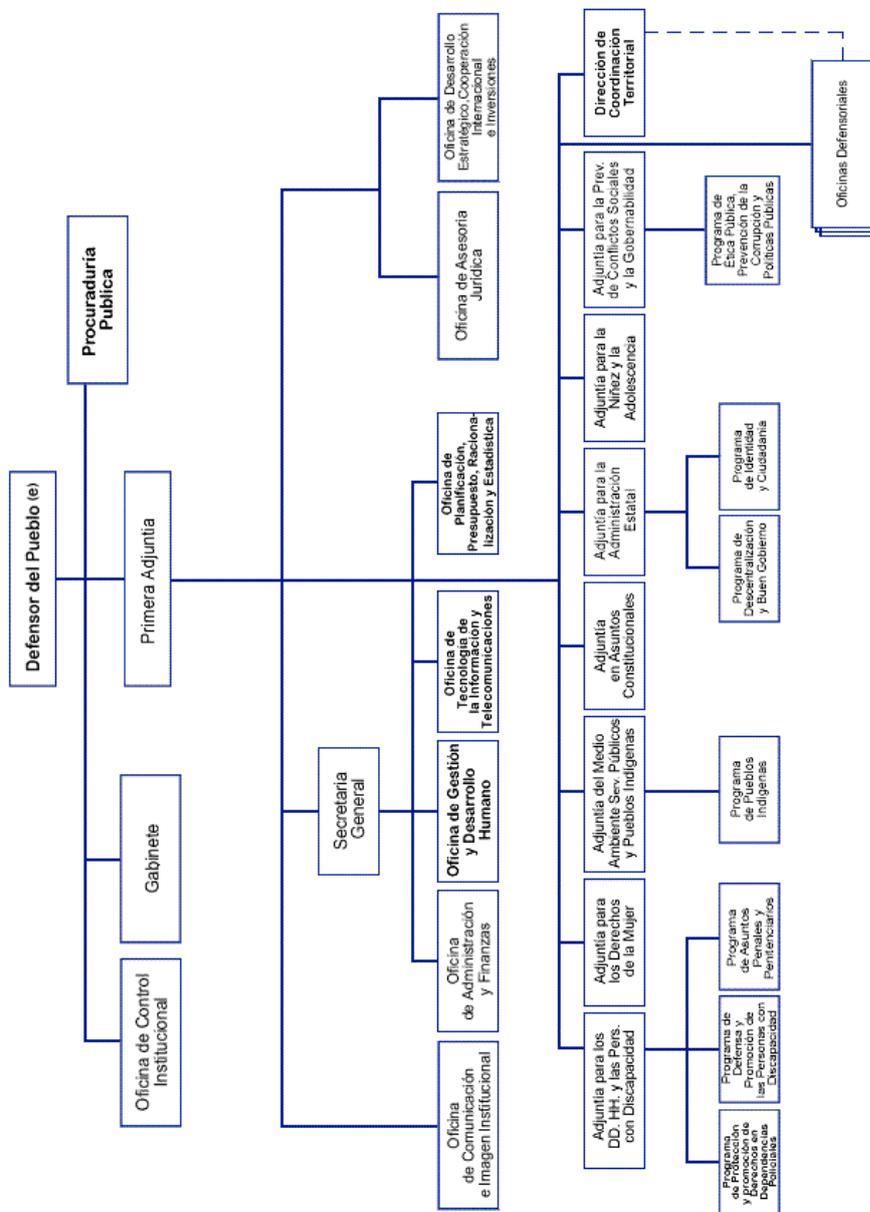
Ugla, Fredrik (2004). "The Ombudsman in Latin America", *Journal of Latin American Studies* 36, 423-450.

World Bank. Implementing Right to Information. A Case Study of Peru.

ANEXOS

ANEXO 1

Organigrama de la Defensoría del Pueblo. Tomado de:
<http://www.defensoria.gob.pe/organigrama.php>



ANEXO 2

Lista de convenios vigentes³⁹

N°	Institución	Nombre	Objeto	Fecha de la firma	Periodo de duración	Estado
1.	ONPE	Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Defensoría del Pueblo y la Oficina Nacional de Procesos Electorales.	Establecer las pautas generales a fin de que ambas cuenten con mecanismos de cooperación conjunta, que permitan contribuir al mejor y más eficiente cumplimiento de los fines y objetivos institucionales de ambas partes. Se deja expresa constancia que las partes no cuentan con autorización para almacenar, transferir, entregar de manera gratuita o vender la información suministrada.	12 de diciembre del 2012	3 años	Vigente
2.	OIM	Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Organización Internacional para las Migraciones, misión en el Perú y la Defensoría del Pueblo.	La suscripción del presente Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Defensoría y la OIM tiene por objeto establecer las pautas generales a fin de que ambas cuenten con mecanismos de cooperación conjunta, que permitan contribuir al diseño y ejecución de acciones destinadas a fortalecer la gestión de las políticas públicas en materia migratoria.	11 de diciembre del 2012	2 años	Vigente
3.	ONU MUJERES	Carta de Adhesión. Campaña del Secretario del Sistema de Naciones Unidas: Únete para poner fin a la violencia contra la mujer.	El fin último de la Campaña “Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres” es prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres, las adolescentes y las niñas en todos los lugares del mundo. Asimismo, se hace un llamado a los Estados, sociedad civil, organizaciones de mujeres, jóvenes, al sector privado, los medios de comunicación y a todo el Sistema de las Naciones Unidas para unir esfuerzos encaminados a atender la pandemia mundial de violencia contra mujeres, adolescentes y niñas.	3 de diciembre del 2012	Del 3 de diciembre del 2012 al 31 de diciembre del 2015	Vigente
4.	SUNARP	Convenio Específico N° I, Anexo al	Establecer canales de comunicación que permitan desarrollar acciones conjuntas	22 de noviembre del 2012	En función al Convenio	Vigente

³⁹<http://www.defensoria.gob.pe/pdf/Listado-convenio-vigentes-2013.pdf>

		Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Defensoría del Pueblo y la Superintendencia Nacional de Registros Públicos.	en temas en los que LA DEFENSORÍA o LA SUNARP cuenten con personal especializado; así como, promover la participación conjunta en campañas, ferias o eventos que impliquen el acercamiento de localidades alejadas del territorio nacional, con el fin de cumplir eficientemente los fines y objetivos institucionales de ambas partes.		Marco	
5.	Instituto Peruano del Deporte	Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Defensoría del Pueblo y el Instituto Peruano del Deporte.	Contribuir mediante las distintas expresiones del deporte, con la lucha contra la discriminación y el racismo, promoviendo los valores dentro del plano del mismo que posibiliten el mayor desarrollo de la población.	20 de noviembre del 2012	2 años	Vigente
6.	Fundación Transitemos	Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Defensoría del Pueblo y la Fundación Transitemos.	El presente convenio marco tiene como objeto establecer los mecanismos de coordinación y colaboración entre LA DEFENSORÍA y TRANSITEMOS para fortalecer las capacidades de LA DEFENSORÍA, respecto a: La supervisión y el monitoreo de las entidades estatales responsables del transporte y tránsito terrestre, en el marco de sus atribuciones de defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona, y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y la prestación de los servicios públicos, a fin de coadyuvar en la satisfacción de las necesidades de los usuarios y al resguardo de sus condiciones de seguridad e integridad física en las vías públicas del país. El desarrollo de propuestas para la mejora del desempeño de las instituciones públicas vinculadas a la movilidad terrestre en el ámbito de sus competencias.	09 de julio del 2012	2 años	Vigente
7.	Academia de la Magistratura	Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Academia de la Magistratura y la Defensoría del Pueblo.	Desarrollar en forma conjunta y coordinada, el diseño e implementación de cursos en temas de Violencia de género y Derechos Fundamentales y tópicos afines a ser incorporados en la currícula	03 de mayo del 2012	2 años	Vigente

			de LA ACADEMIA. Asimismo tiene como propósito el desarrollo de actividades interinstitucionales académicas y de capacitación, dirigidas a los magistrados del Poder Judicial y del Ministerio Público, así como a los auxiliares y asistentes de la función fiscal, en temas de Violencia de Género y Derechos Fundamentales y tópicos afines. También la realización conjunta de conferencias, talleres, seminarios, desarrollo de trabajos de investigación y demás actividades de carácter académico en temas de común interés y relacionados con los objetivos institucionales.			
8.	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (Reniec)	Cuarta Adenda al Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Defensoría del Pueblo y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.	Establecer modalidades de cooperación institucional entre LA DEFENSORÍA y el IRTP con la finalidad de llevar a cabo acciones conjuntas que permitan maximizar sus correspondientes funciones institucionales. En ese sentido, el convenio permitirá promover, en los medios de comunicación que gestiona el IRTP, mecanismos de autorregulación que contribuyan a garantizar los derechos en la Emisora radial y el canal de televisión que gestiona IRTP, así como establecer mecanismos que faciliten la supervisión defensorial de las filiales de televisión que forman parte del IRTP.	27 de marzo del 2012	1 año	Vigente
9.	Capital Humano y Social Alternativo	Convenio de Colaboración entre la Defensoría del Pueblo y Capital Humano y Social Alternativo.	Establecer relaciones de cooperación para la realización de acciones conjuntas que permitan abordar la trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y personas desaparecidas. Asimismo unirán esfuerzos para la implementación del proyecto "Veeduría Ciudadana de la trata de personas, tráfico ilícito de migrantes y personas desaparecidas".	3 de noviembre del 2011	2 años	Vigente
10.	Centro de Participación y Ciudadanía – Ciudadanos al Día (CAD)	Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Defensoría del	Sumar esfuerzos para promover el Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública a nivel nacional, en particular entre los líderes de	3 de octubre del 2011	3 ediciones del premio (2012, 2013 y 2014).	Vigente

		Pueblo y el Centro de Participación y Ciudadanía	opinión a nivel local, así como a difundir valores de transparencia fiscal y gubernamental que coadyuven al buen gobierno, la fiscalización responsable y la consolidación de las instituciones democráticas en el Perú.			
11.	Universidad Antonio Ruiz de Montoya	Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Defensoría del Pueblo y la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.	Sumar esfuerzos para desarrollar Programas de Investigación, Formación y Extensión universitaria, dirigidos a funcionarios públicos, sociedad civil organizada y a los miembros de la comunidad estudiantil; en temas centrales como: Prevención de la Corrupción, Ética Pública, Política y Desarrollo, Conflictos Sociales y Diálogo Intercultural, así como otras actividades y proyectos que ambas partes decidan de mutuo acuerdo, siempre que sean conducentes a la promoción de los mencionados temas.	16 de agosto del 2011	2 años	Vigente
12.	Care Perú	Convenio de Colaboración entre la Defensoría del Pueblo y Care Perú.	Establecer los mecanismos de coordinación y colaboración para la óptima ejecución del Proyecto "Promoción de la implementación del derecho a la consulta y la participación respecto de medidas normativas y administrativas para el aprovechamiento de recursos naturales ubicados en territorio de los pueblos indígenas".	15 de mayo del 2011	1 año	Vigente
13	Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú –(IRTP)	Addendum al Convenio N° 012-AL-10-RAD de Cooperación Interinstitucional entre el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú (IRTP) y la Defensoría del Pueblo.	Se acuerda emitir mediante Radio Nacional FM, el programa de corte informativo – institucional denominado "De la mano con la Defensoría", los días sábados de 10.00 a.m. a 11.00 a.m., con el objeto de difundir y promover el contenido de los derechos fundamentales y los mecanismos de restitución en caso de vulneración, así como informar a la población sobre las funciones y competencias de la institución.	3 de mayo del 2011	1 año	Vigente
14.	Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP)	Convenio Marco de Colaboración entre la Pontificia Universidad Católica del Perú y la Defensoría del	Establecer el marco general de cooperación recíproca entre las partes, con miras a la realización, coordinación y profundización de actividades académicas conjuntas para	18 de diciembre del 2009	3 años (más 2 años de renovación automática si ambas	Vigente

		Pueblo.	beneficio de estudiantes de licenciatura, postgrado y docentes de la PUCP y de los integrantes de la Defensoría.		partes no muestran su oposición).	
15.	Fundación para el diálogo y el desarrollo y el Equipo Aceplan del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad Autónoma de Barcelona – Madrid (Fundide – Aceplan)	Convenio de Cooperación Interinstitucional entre la Defensoría del Pueblo del Perú, la Fundación para el Diálogo y el Desarrollo (Fundide) de Madrid y el Equipo Aceplan del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad Autónoma de Barcelona.	Establecer la realización de acciones coordinadas y conjuntas de difusión y diagnóstico de la accesibilidad en el Perú relacionadas a la situación de las personas con discapacidad y la normatividad sobre la materia.	17 de diciembre del 2010	3 años	Vigente
16.	Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP)	Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Defensoría del Pueblo y la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP).	Establecer pautas generales de cooperación institucional entre DEFENSORIA DEL PUEBLA y SUNARP a fin que ambas cuenten con mecanismos de cooperación conjunta, con el objeto exclusivo de contribuir al mejor y más eficiente cumplimiento de los fines y objetivos institucionales de ambas partes.	14 de diciembre del 2006	Indefinido	Vigente



INICIATIVA TPA

iniciativatpa.org

● marzo 2014