



PERÚ

RESUMEN DE RESULTADOS

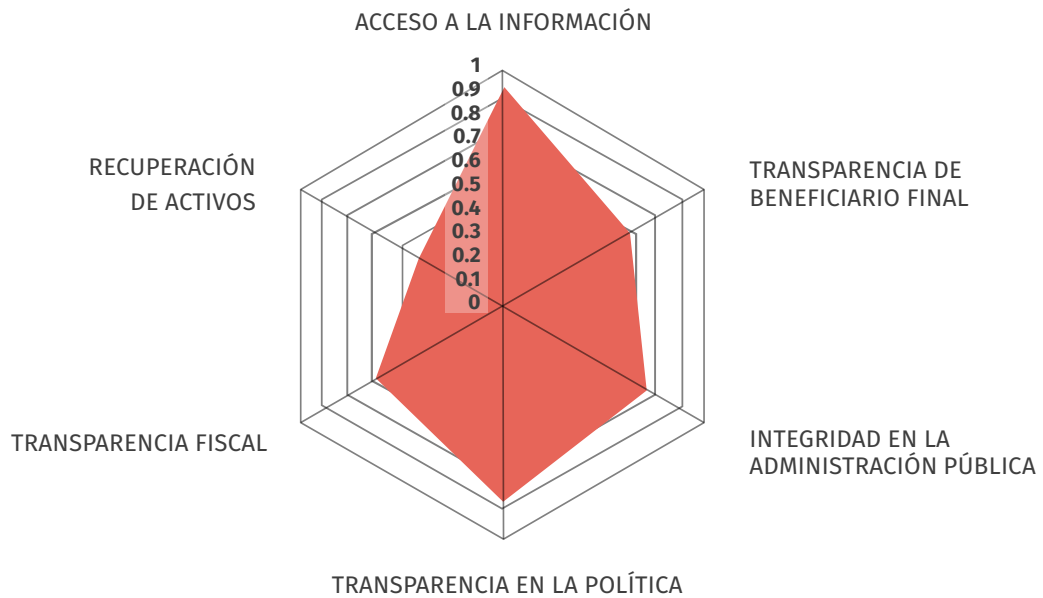


Gráfico 7: Resultados Generales Perú.

El marco institucional en el Perú muestra un avance en asegurar el derecho de acceso a la información de todas las personas, con una política de transparencia que no solo asegura el acceso a información que está en poder de los órganos del Estado de forma oportuna, sino que ha ido focalizando su acción en otros sector no estatales como los partidos políticos y las campañas electorales, en divulgar información del ciclo presupuestario y promover la apertura en la administración estatal para prevenir potenciales conflictos de interés.

Sin embargo, la lucha activa contra la corrupción no se ha logrado materializar en políticas que sean barreras efectivas contra los riesgos de corrupción, por ello que es un desafío prioritario reforzar los mecanismos para recuperar activos, elevar los estándares de los registros de beneficiarios finales y asegurar su acceso público; mejorar las medidas preventivas para las personas que desempeñan funciones en los órganos de la administración del Estado, regulando por ejemplo la aceptación de regalos y donativos.

Finalmente, no hay que olvidar que el combate contra la corrupción es una tarea que requiere el trabajo conjunto de los diversos actores sociales, de espacios y medios para que estos se puedan encontrar y construir en conjunto, así como disponer de información clara y oportuna para que estos se puedan involucrar.

i ACCESO A LA INFORMACIÓN

La Constitución Política actualmente vigente en Perú consagra el derecho fundamental de toda persona a solicitar información que se encuentre en poder de cualquier entidad pública del país. Este derecho se regula a través de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del año 2002 (Ley Nº 27.806).

Se encuentran sujetas al cumplimiento de las normas mencionadas los órganos públicos de los tres poderes del Estado, los gobiernos locales y regionales, organismos que la Constitución o las leyes doten de autonomía, instituciones que realicen actividades en función de potestades administrativas y los privados que presten servicios o ejerzan funciones administrativas.

La política de acceso a la información considera como pública toda información creada, obtenida o a cargo de los organismos públicos obligados; la información puede tratarse de documentos, escritos, grabaciones o fotografías, independientemente de su formato y soporte. Se exceptúa de esta publicidad la información que afecte la intimidad de las personas, las que la ley excluya o las que alteren la seguridad de la nación. Estas excepciones tienen un límite temporal de 5 años, transcurrido dicho periodo es posible requerir dichos antecedentes, siempre que la autoridad a cargo no considere su divulgación como riesgosa para la seguridad personal, la integridad del territorio y la continuidad del sistema democrático –este test de daños no establece criterios para su aplicación–.

En materia financiera, el secreto bancario y la reserva tributaria puede levantarse la información a petición de un juez, del Fiscal Nación o de una comisión investigadora del Congreso, según establezca la ley y solo en relación al caso investigado. No podrá considerarse como información clasificada la vinculada a la violación de derechos humanos o a lo contenido en las Convenciones de Ginebra de 1949.

Conjuntamente con la creación de la Dirección de Transparencia, también se aprobaron otras reformas durante 2017. Con ellas, el nuevo sistema establece que el plazo para dar respuesta a los requerimientos de información es de entre 12 y 14 días hábiles, existiendo la posibilidad de no responder a la solicitud justificando la falta de recursos para eso.

A pesar los aciertos y avances de la política de transparencia y acceso a la información en el Perú, persisten en la práctica barreras que impiden el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información, como el pago de una tasa para su acceso y la discrecionalidad de la autoridad pública para determinar la confidencialidad de la información solicitada. Así mismo la falta de autonomía, facultades y medios idóneos para ejercer la labor de tutela y garantizar el efectivo ejercicio del derecho de la “Autoridad de Transparencia, Acceso a la Información y de Protección de Datos”, recientemente creada en 2017.

COMPRAS PÚBLICAS

El régimen de compra y contratación de bienes, servicios y obras públicas está regulado por la Ley de Contrataciones del Estado (Ley Nº 30.225) de 2014. Señala la norma que el proceso de contratación realizado por el Estado debe estar sujeto a publicidad y difusión a efecto de promover la libre competencia y la competencia efectiva. Con ello, se espera facilitar la fiscalización y control de las contrataciones hechas por todas las entidades públicas. Velará por el cumplimiento de sus normas el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).

Pese al mandato legal de darle publicidad a las compras y contrataciones públicas, existe un catálogo amplio de excepciones. Tal es el caso de los contratos bancarios y financieros que provienen de un servicio financiero, las contrataciones hechas por los órganos del Servicio Exterior fuera del territorio nacional para su funcionamiento y gestión, las contrataciones efectuadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores en atención a actos que cuenten con presencia internacional, la contratación de notarios públicos en relación a las funciones que menciona esta Ley, los servicios que presten árbitros y conciliadores, las contrataciones realizadas en el marco de exigencias y procedimientos específicos de organizaciones internacionales, los contratos de locación de servicios celebrados con presidente de directorios que trabajen a tiempo completo en las empresas del Estado, compras realizadas por entidades en remates públicos, y las asociaciones público privadas y los proyectos regulados por los Decretos Legislativos 1.224 y 674.

En materia de los procesos de promoción de la inversión privada, principalmente de infraestructura, la información se encuentra publicada proactivamente en el sitio web de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (<http://www.proinversion.gob.pe>). En relación a los beneficiarios finales, no se observa que los contratistas den a conocer los nombres de sus beneficiarios efectivos o finales.

↓ GOBIERNO ABIERTO Y DATOS

Con motivo de la adhesión de Perú en 2012 a la Alianza para el Gobierno Abierto es que se comenzó a instalar la idea de desarrollar acciones para promover la apertura estatal, lo que se concretizó en un primer Plan de Acción Nacional ese año.

Se han desarrollado a la fecha dos Planes de acción nacional, que han tenido como prioridad principal promover el acceso a la información, la transparencia, rendición de cuentas y la integridad en la función pública. A la fecha de levantamiento de información para este reporte, debería haber comenzado la ejecución de un tercer plan de acción nacional, sin embargo, no existen reportes sobre el inicio de su elaboración.

Más particularmente, el Primer Plan de Acción (2012-2013) centró sus esfuerzos en materia de integridad, transparencia y acceso a la información, lo que representa más del 60% de sus iniciativas. El Segundo Plan (2015-2016), por su parte, también se orientaba en torno a la transparencia y acceso a la información a lo que se sumaba la rendición de cuentas superando el 50% de las iniciativas. Según la evaluación del mecanismo independiente de evaluación de la Open Government Partnership (OGP) el país ha cumplido sólo el 29% de los compromisos adquiridos en este último plan, en cuyo proceso participó la sociedad civil organizada incluyendo en la Comisión Multisectorial de Seguimiento y evaluación del Plan de Acción.

A pesar de los esfuerzos para instalar una cultura de la apertura en el Estado peruano, no se observan medidas que busquen instalar una política estructurada en la liberación de datos estatales específicamente, aunque se han liderado iniciativas y portales en línea que buscan facilitar la divulgación de información por parte del Estado a los ciudadanos. En esta línea destacan el portal Infobras (<https://apps.contraloria.gob.pe/ciudadano/>) o el portal de contrataciones del Estado (<http://www.perucontrata.com.pe/>) donde se puede encontrar información importante como apoyo a la lucha contra la corrupción. Sin embargo, cuentan éstos con limitaciones para un fácil acceso y comprensión por parte de la ciudadanía, además ninguno de ellos facilita información en formato de datos abiertos, a pesar de los esfuerzos por implementar un portal de datos abiertos (<http://datosabiertos.gob.pe/>) que hasta ahora reutiliza información preexistente de una versión anterior del Portal de Transparencia Estándar.

✓ INTEGRIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desde el año 2005 Perú cuenta con una Ley del Código de Ética de la Función Pública cuyo objetivo es establecer los principios éticos, deberes y prohibiciones de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

En virtud de esto, uno de los principios fundamentales de la norma es la integridad o probidad en el actuar del empleado público. Esta probidad implica desenvolverse con rectitud, honradez y honestidad en el cargo con el objeto de satisfacer el interés común, apartando todo provecho para sí mismo o a nombre de otra persona.

Basado en el cumplimiento de este principio de integridad, se plantea en el mismo Código de Ética la prohibición de los servidores públicos de mantener conflictos de interés de índole económica, laboral y personal que interfiera en el cumplimiento de sus funciones.

Aunque en materia de regalos y donaciones no existe regulación específica al respecto. Sí, en cambio, se observan en la legislación peruana reglas sobre el paso de funcionarios del sector público al privado (puerta giratoria). De esta manera, la Ley 27.588 establece la prohibición e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual, desempeñar labores en el sector privado por el periodo de un año. Esta norma no considera a todos los empleados públicos, sino solo a los de mayor jerarquía, como por ejemplo al Presidente de la República.

A cargo del cumplimiento de esta normativa se encuentra la Contraloría General de la República, la que sancionará con el pago de una multa su transgresión cuyo monto puede variar, sin perjuicio de otras responsabilidades civiles o penales que existieren.

Sobre la renta y bienes de los funcionarios existen normas específicas en la “Ley que regula la publicación de la Declaración Jurada de Ingresos y de Bienes y Rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado” (Ley N° 27.482) que establece la obligatoriedad de presentación de una declaración jurada de patrimonio durante los primeros 15 días de cada año, así como al inicio y término de la respectiva gestión. Estas normas se aplican a las autoridades de los tres poderes del Estado, de las entidades de control, las empresas del Estado y otras instituciones, y a los alcaldes y regidores municipales que manejan recursos superiores a 5.000 unidades impositivas tributarias (UIT) (US\$6.500.000 apróx.). Se encontrarán a disposición de la ciudadanía una parte de estas declaraciones, las que podrán ser consultadas en el sitio web de la Contraloría General. Sin embargo, no se tiene información disponible acerca de declaraciones de interés de ningún funcionario, pues no es una obligación publicarlas.

No cumplir con las obligaciones señaladas faculta a la Contraloría a aplicar una serie de sanciones administrativas, entre las que se cuentan la amonestación verbal o escrita, la suspensión sin goce de remuneraciones hasta por 30 días, el cese temporal si derecho a remuneración hasta por 12 meses y la destitución del cargo. En caso de no estar sujeto a lo expuesto en esta Ley, se inhabilitará a la persona a contratar con el Estado o desempeñar funciones o servicios en instituciones públicas hasta 1 año.

Frente a este escenario, es pertinente fortalecer los mecanismos de fiscalización de la Contraloría General para el cumplimiento de las normas señaladas, puesto que en la práctica muchas veces se pasan por alto. Tal es el caso de las obligaciones sobre puerta giratoria y de declaración de patrimonio. A ello debe añadirse que resulta necesario avanzar en la creación de nuevos marcos legales en materias que se encuentran sin regulación alguna, como es el caso de los regalos y donaciones que reciben los funcionarios públicos o la publicación de declaraciones de intereses.

★ **TRANSPARENCIA EN CAMPAÑAS ELECTORALES Y PARTIDOS POLÍTICOS**

La política de financiamiento y transparencia de la política peruana fue recientemente modificada, especialmente, en lo que tiene relación con la forma de financiamiento de los partidos. Los principales cambios tienen que ver con: i) la prohibición de los aportes privados por parte de empresas, por organizaciones sin fines de lucro nacionales e internacionales, excepto, en este último caso, cuando los fondos se destinen a la capacitación; ii) el aumento de los topes a aportes individuales hasta por 120 UIT al año (US\$156.000 apróx.); iii) la obligación de bancarizar todo aporte por encima de 1 UIT; iv) la obligación de las entidades bancarias de identificar apropiadamente a los aportantes y a quienes retiran fondos de las cuentas de los partidos; v) la prohibición de que personas naturales sentenciadas por delitos graves (narcotráfico, terrorismo, tráfico de madera, minería ilegal y otros); vi) la obligación de que los partidos implementen sistemas de control interno; y vii) la eliminación de reportes financieros periódicos durante las campañas, cambiándolos por un único reporte al finalizar la campaña.

La política de transparencia y financiamiento político en el Perú está compuesta por la Ley de Partidos Políticos y por el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de fondos partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), y se caracteriza por ser un sistema mixto en donde conviven los aportes públicos y privados.

En el caso de los aportes públicos, estos pueden ser directos o indirectos. En el primer caso, los partidos que cuenten con representantes en el Congreso recibirán ingresos por cada voto obtenido en las últimas elecciones legislativas, mientras que en el segundo, se contempla un pago indirecto por medio de la asignación de espacios en medios de comunicación públicos o privados. Este régimen opera tanto en períodos electorales como no electorales.

Por su parte, los aportes privados corresponden a todo tipo de aportaciones o donaciones –de dinero en efectivo, bienes, servicios o derechos- que realizan personas naturales o jurídicas que no se encuentren expresamente prohibidas por ley. Estos aportes no pueden exceder las 60 Unidades Impositivas Tributarias (US\$77.000 apróx.) a un mismo candidato o partido. Este proceso es fiscalizado por la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) de la ONPE, órgano autónomo.

Las donaciones a campañas y partidos no pueden realizarse de forma anónima, salvo que se trate de actividades de financiamiento proselitista y siempre que no supere las 60 UIT, información que de todas formas debe quedar consignada. Se debe registrar en los libros contables todas las aportaciones privadas.

Sobre la publicidad de estos aportes, además de todo ingreso y gasto que realice el partido, la normativa señala que éstos se encuentran obligados a presentar un balance económico ante la ONPE, los reportes realizados por las organizaciones políticas se divulgan en su portal de transparencia ocho días después de recibidos. Una vez verificada la información, la ONPE prepara informes que también son públicos. Incluso así, las reglas de juego resultan insuficientes, hay evidencia que demuestra que las organizaciones políticas no terminan reportando la totalidad de ingresos y gastos realizados durante una campaña electoral.

Frente al incumplimiento de estas normas, la ley no ha materializado sanciones efectivas que sienten precedentes. Esto, debido a que la ONPE tiene limitaciones para conocer oportunamente si alguno de los aportantes pueda resultar sospechoso, ya que depende de información que sólo maneja la Unidad de Información Financiera para levantar el secreto bancario, que a su vez solo se puede realizar por petición judicial. A esto se añade la carencia de facultades de la ONPE para imponer sanciones económicas a los partidos infractores.

TRANSPARENCIA FISCAL

La transparencia fiscal se encuentra regulada en Perú por la Ley de Transparencia y Acceso a la información, además de lo dispuesto en la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (Ley Nº 27245).

Siguiendo los principios de transparencia y publicidad, se encuentran disponibles para consulta ciudadana los 8 documentos clave del presupuesto anual del país analizados por la International Budget Partnership. Estos son los trabajos previos a la presentación del proyecto de presupuesto, el mensaje del presidente con su propuesta y sus documentos de respaldo, el presupuesto aprobado, un presupuesto ciudadano, informes anuales de éxito y ejecución presupuestaria, revisiones de mitad y de fin de año y un informe de auditoría.

Pese a su disponibilidad, los documentos señalados no son fácilmente comprensibles debido a que navegar en el sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas (www.mef.gob.pe), donde se encuentra esta información, es poco amigable. Finalmente, no se ha contemplado otras vías, fuera de la Internet, para diseminar esta información.

TRANSPARENCIA DE BENEFICIARIO FINAL

La transparencia de los registros de beneficiarios finales o efectivos, así como la gestión y prevención de los delitos de lavado de activos y terrorismo se encuentra contenida en una serie de resoluciones emitidas por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

En el Perú se considera beneficiario efectivo a la “persona natural en cuyo nombre se realiza una transacción y/o que posee o ejerce el control efectivo final sobre un cliente, persona jurídica o cualquier otro tipo de estructura jurídica” (Resolución SBS 6089 de 2016).

Para identificar a dichos beneficiarios existe un registro manejado por la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) que se completa con la entrega de datos a la Unidad de Información Financiera (UIF) exigidos por la SBS. Sin embargo, la información que precisa la SBS no se encuentra detallada, sólo se establecen los antecedentes que cada empresa debe obtener de sus beneficiarios efectivos, ya sean personas naturales o jurídicas. Estos son, nombre completo o razón social –según el caso-, domicilio, nacionalidad, residencia, profesión u oficio, si se es una persona políticamente expuesta (PEP), para quienes existirá un trato diferenciado y más exigente, etc.

La información mencionada puede ser solicitada por un juez, el Fiscal de la Nación y comisiones investigadoras, si procede. Frente a los posibles reportes de operaciones sospechosas de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, la UIF recibirá los antecedentes que luego

analizará y enviará al Ministerio Público.

Las normas emanadas de la SBS no contemplan criterios de publicidad sobre la información acerca de los beneficiarios finales, razón que explica los escasos antecedentes disponibles. Sólo los propietarios directos tendrán acceso a estos datos, los que no son gratuitos.

Resaltan en el último tiempo iniciativas como la creación de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP) y el Consejo de Defensa Jurídica del Estado firmaron un acuerdo para el acceso a información del registro de beneficiarios finales, con el fin de detectar casos de corrupción y lavado de activos. Estos avances son limitados todavía, pues aún queda pendiente fortalecer el proceso de publicidad de los beneficiarios efectivos. Esta situación se refleja en los escasos 25 puntos sobre un total de 100 que obtiene el Perú en el Open Company Data Index.

En relación a los beneficiarios finales, no se observa que los contratistas den a conocer los nombres de sus beneficiarios efectivos o finales. Este vacío facilita que las empresas se reciclen bajo nuevos nombres para seguir contratando con el Estado o que empresarios impedidos de hacer negocios con entidades públicas utilicen empresas de fachada para evitar la prohibición.

RECUPERACIÓN DE ACTIVOS

La política para la recuperación de activos está compuesta por la legislación contra el lavado de activos y otros delitos relacionados a la minería ilegal y el crimen organizado se encuentra en el Decreto Legislativo N° 1106, a lo que se suma la Ley de Pérdida de Dominio de 2012, que busca hacer efectivo el fin del dominio sobre un bien incluso antes de comunicárselo a los afectados. No obstante lo señalado, no existe en el Perú una política general y uniforme en la lucha por recuperar activos sustraídos del patrimonio público.

Existen facultades delegadas para la recuperación de activos en las distintas unidades especializadas del Ministerio Público. En el caso de delitos cometidos dentro del territorio nacional se cuenta con las Fiscalías Especializadas en Delitos de Lavado de Activos y Pérdida de Dominio –existentes desde 2016-, mientras que para los casos internacionales existe una Oficina de recuperación de activos que pertenece a la Unidad de Cooperación Judicial Internacional y Extradiciones. Pese a ello, no son de público acceso los datos gubernamentales del trabajo realizado por estas instituciones, pues poseen autonomía política al pertenecer al Ministerio Público.

Perú suscribe una serie de tratados internacionales relacionados al lavado de activos y otros delitos, entre los que se cuentan la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Declaración de Brasilia sobre la Cooperación Jurídica Internacional contra la Corrupción. Pero, a pesar de estos intentos de cooperación global, no se registran casos en que Perú embargue y retorne activos a otros países.

Ante los públicamente conocidos casos de corrupción que involucran a líderes políticos peruanos y del resto de la región, es necesario reforzar los mecanismos existentes para la recuperación de activos. En esta línea es importante destacar la reciente devolución de activos sustraídos por actos de corrupción en los años noventa, proceso que aún sigue su curso dada la magnitud de los hechos.

+ RECOMENDACIONES

1. Dotar a la autoridad de Transparencia, acceso a la información y protección de datos de autonomía, facultades y medios suficientes para ejercer su rol fiscalizador, así como disminuir los espacios de discrecionalidad de las autoridades en la declaración de confidencialidad de la información.
2. Robustecer las medidas de transparencia durante todo el proceso de compras y contratación pública, desde el llamado de licitación hasta la ejecución real de los contratos, así mismo dar publicidad a la información sobre los beneficiarios efectivos de las empresas que licitan con el Estado.
3. Desarrollar una política nacional de datos abiertos, que permita contar con normas técnicas, regularidad y calidad de datos estatales que puedan ser reutilizados por la ciudadanía.
4. Introducir esfuerzos tendientes a contar con mecanismos constantes de participación de la sociedad civil en el diseño, elaboración, implementación, seguimiento y evaluación de los planes nacionales de acción de gobierno abierto y asegurar su continuidad en el tiempo.
5. Fortalecer los mecanismos y medios de fiscalización de la Contraloría General en materia de integridad, prevención del conflicto de interés y puerta giratoria.
6. Crear una norma legal que regule la aceptación de regalos y donativos oficiales en el ejercicio de la función pública, así como asegurar el acceso a la información que facilite la detección y fiscalización de los conflictos de interés.
7. Mejorar la legislación electoral respecto al financiamiento político, poniendo énfasis en el origen de los recursos para campañas políticas y sus sanciones si estas fueran de origen ilícito, al mismo tiempo. A la vez, conferir las facultades, mecanismos y recursos necesarios para que las autoridades electorales puedan aplicar sanciones severas, oportunas y que logren el cumplimiento efectivo de las obligaciones a las que están sujetos los partidos políticos y candidatos.
8. Avanzar en medidas de lenguaje ciudadano o amigable para presentar información relevante de la gestión del gobierno, especialmente aquella referente al presupuesto público y a la política fiscal.
9. Asegurar el acceso a la información por parte de los ciudadanos de los registros, aunque incompletos, que están en posesión de diversos órganos públicos que permiten dar seguimiento, fiscalizar y controlar a los beneficiarios finales de las empresas.
10. Reforzar los mecanismos de recuperación de activos a nivel nacional e internacional, estableciendo medidas diligentes y oportunas, las que además permitan una adecuada rendición de cuentas de la labor de recuperación, liquidación y restitución de los activos mal habidos al Estado.

