

# **Algunas reflexiones sobre la calidad democrática en el Perú**

*Caroline Gibu*



¿QUÉ PODEMOS DECIR SOBRE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA EN EL PERÚ? ¿La democracia como forma de gobierno se ha consolidado o se ha deteriorado en los últimos años? ¿Es posible identificar indicadores que midan la evolución de la calidad democrática? ¿Qué nos dicen estos indicadores? Con estas preguntas, **Perú Hoy** nos reta a reflexionar sobre la relación Estado - Ciudadano, sus avances y retos.

Medir la evolución de la calidad democrática implica analizar diversos conceptos y estructuras asociados a la misma. En el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”<sup>1</sup>, se propone que la democracia tiene múltiples dimensiones: no sólo debe ser entendida como proceso electoral, sino que supone gobernantes capaces de administrar el Estado en forma eficaz y eficiente, para lograr el desarrollo del ciudadano en el ejercicio pleno de sus derechos políticos, civiles y sociales (ciudadanía integral)<sup>2</sup>. En ese sentido,

---

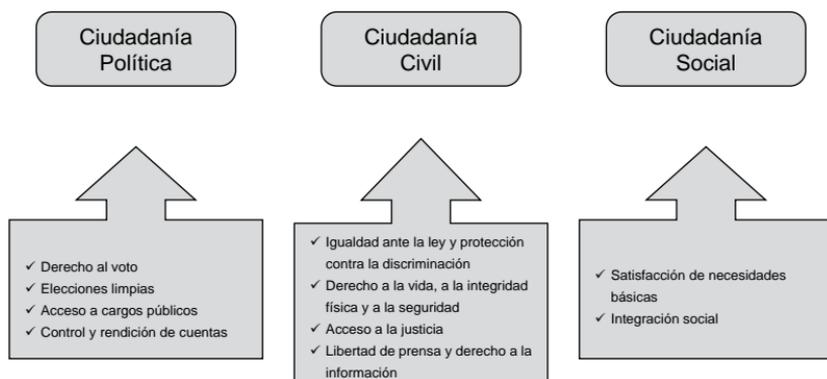
<sup>1</sup> PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara, 2004.

<sup>2</sup> “A partir de los fundamentos teóricos, se argumenta que la democracia:

- supone una idea de ser humano y de la construcción de ciudadanía.
- es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado.

realizar una evaluación de la calidad democrática implicaría medir los avances y retrocesos en cada una de dichas dimensiones. No es nuestra intención realizar dicha tarea, pero sí brindar elementos, desde algunos estudios realizados por CAD Ciudadanos al Día, para un diagnóstico mucho más amplio de la calidad democrática. En particular, trataremos de analizar las condiciones que brinda el Estado para el desarrollo de la ciudadanía integral.

### Gráfico 1: Ciudadanía Integral



Fuente: PNUD. *La democracia en América Latina*, ob. cit.

## Democracia y auditoría social

Como parte de los derechos políticos, los ciudadanos tenemos el derecho de exigir que las autoridades rindan cuenta de sus acciones<sup>3</sup>. Sin embargo, la rendición de cuentas no debe ser entendida

- implica una ciudadanía integral, esto es, el pleno conocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social.
- es una experiencia histórica, particular en la región, la que debe ser entendida y evaluada en su especificidad.
- tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones. PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, ob. cit.

<sup>3</sup> De acuerdo con el *Social Accountability Sourcebook* del Banco Mundial (2005), un principio fundamental de la democracia es que los ciudadanos tienen el derecho

como un proceso pasivo, con posterioridad a la toma de decisiones, por el contrario, es un proceso concurrente que involucra a diversos actores, principalmente a los beneficiarios de las acciones.

Los mecanismos y herramientas para hacer efectiva la rendición de cuentas del Estado al ciudadano, pueden ser propuestos y administrados por el propio Estado o por la sociedad civil (Auditoría Social)<sup>4</sup>. En ambos casos, dichos mecanismos y herramientas tienen su base en tres pilares: información, voz y negociación.

Al contar con información oportuna y adecuada sobre el Estado y sus organizaciones, el ciudadano estará en mejores condiciones para conocer y evaluar el desempeño de las autoridades y servidores públicos, e incluso, para interactuar con las organizaciones. Por ejemplo, cuando se tiene que hacer un trámite para acceder a un bien o servicio administrado por el Estado. Si existen marcos normativos y espacios adecuados para la discusión, el ciudadano en forma individual o colectiva tendrá la oportunidad de expresar su opinión, formular propuestas de cambio o mejora, dando posibilidades a las distintas voces, aun cuando éstas sean divergentes, para la generación de consensos dialogados. Finalmente, el aspecto más crítico es la existencia de canales de negociación para el establecimiento de acuerdos y la puesta en marcha de los mismos (“institucionalización de acuerdos”), ello

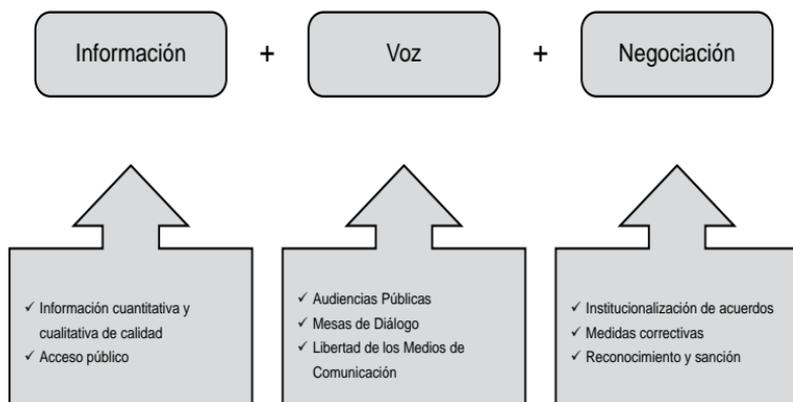
---

de exigir la rendición de cuentas (“*to demand accountability*”) y los actores públicos tienen la obligación de rendir cuentas (“*to be accountable*”). Las autoridades electas y los servidores públicos deben rendir cuenta de su cumplimiento con la ley; de no abusar de sus poderes; y de trabajar por el interés público de manera efectiva, eficiente y correcta (Véase [http://www.worldbank.org/socialaccountability\\_sourcebook/](http://www.worldbank.org/socialaccountability_sourcebook/)).

<sup>4</sup> El régimen electoral es un elemento fundamental de la democracia, sin embargo, este muestra deficiencias como instrumento para generar y mantener una adecuada rendición de cuentas por parte de los gobernantes. En ese sentido, la Auditoría Social (“*Social Accountability*”) ofrece una serie de herramientas adicionales a los mecanismos de votación, para hacer efectiva una relación entre los ciudadanos y el Estado que facilite la rendición de cuentas. Dichas herramientas pueden ser diseñadas y promovidas por el propio Estado, por las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y otros actores relevantes interesados en generar un clima adecuado para la rendición de cuentas.

implica reconocer en qué se está actuando correctamente y en qué no, determinar medidas correctivas y sanciones de ser el caso, así como la implementación de las mismas. De estos tres pilares dependen la credibilidad y la generación de confianza en las autoridades y en las instituciones.

**Gráfico 2: Pilares para la rendición de cuentas**



Fuente: Banco Mundial. *Social Accountability Sourcebook*, ob. cit.

¿Qué ha hecho el Estado en los últimos tres años para el desarrollo de estos pilares? ¿Existen los mecanismos para un desarrollo adecuado de la auditoria social? A continuación citaremos algunos hallazgos que ilustran en términos generales la situación actual.

En el ámbito de la **Información**, como aspectos positivos podemos resaltar los siguientes:

- (i) Esfuerzos desde diversas organizaciones del Estado de ámbito nacional, como la Presidencia del Consejo de Ministros y la Defensoría del Pueblo, por mejorar la aplicación general de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 27806)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Directiva n° 004-2008-PCM/SGP “Lineamientos para la uniformización del contenido de los Portales de Transparencias de las Entidades Públicas” de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), Reporte N° 001-2009-DP/PDBG “Cuarto

- (ii) Experiencias exitosas de transparencia y acceso a la información con el uso y aprovechamiento de nuevas tecnologías de información. Tal es el caso de ministerios, organismos reguladores, gobiernos regionales y locales, y otras organizaciones públicas que han sido reconocidas en las últimas ediciones del Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública que organiza CAD Ciudadanos al Día<sup>6</sup>.
- (iii) Mayor información macroeconómica<sup>7</sup> así como del Presupuesto Público disponible. En particular, destaca la información del presupuesto de los gobiernos locales disponibles a través del Portal de Transparencia Económica desde mediados del 2008<sup>8</sup>.

---

Reporte y Balance Anual 2008 de la Supervisión de los Portales de Transparencia de los Gobiernos Regionales y de las Municipalidades Provinciales ubicadas en capitales de departamento<sup>7</sup>, de la Defensoría del Pueblo.

<sup>6</sup> El Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública es un concurso anual organizado por CAD Ciudadanos al Día desde el año 2005, que tiene por propósito reconocer a las instituciones públicas y sus funcionarios por emprender buenas prácticas en beneficio del ciudadano. Durante las cuatro ediciones del Premio se han reconocido 36 experiencias exitosas en Transparencia y Acceso a la Información. Para mayor información visitar [www.ciudadanosaldia.org](http://www.ciudadanosaldia.org)

<sup>7</sup> El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP) es una encuesta bianual realizada a expertos (investigadores, organizaciones de vigilancia, medios de comunicación y legisladores) en países del hemisferio sobre la transparencia y mecanismos de participación en el proceso de formulación, aprobación, implementación y evaluación del Presupuesto Público. De acuerdo con el ILTP 2007 (<http://fundar.org.mx/fundar/indicelat/pg/2007/inicio.php>), el Perú alcanzó niveles satisfactorios en sólo una de las quince variables evaluadas. La variable Información sobre Criterios Macroeconómicos obtuvo el puntaje más alto de todos los países, un 86% de los encuestados considera que el Ejecutivo cumple con publicar los supuestos macroeconómicos utilizados al elaborar un nuevo presupuesto. Asimismo, 52% confía en las proyecciones de los ingresos en el presupuesto.

Para mayor información ver <http://www.ciudadanosaldia.org/press/1107/211107.html>

<sup>8</sup> A partir del año 2008, el Portal de Transparencia Económica del Ministerio de Economía y Finanzas (<http://transparencia-economica.mef.gob.pe>), presenta información de las entidades públicas incorporadas en el Presupuesto Público, incluyendo información de los 26 gobiernos regionales y los 1824 gobiernos locales. [http://www.mef.gob.pe/DNPP/comunicados/comunicado004\\_2009EF7601.pdf](http://www.mef.gob.pe/DNPP/comunicados/comunicado004_2009EF7601.pdf)

Frente a estos avances, aún existen algunas dificultades durante este periodo:

- (i) No se ha logrado un cumplimiento pleno de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en todos los niveles de gobierno. Al respecto, diversos estudios de seguimiento a los portales web liderados por entidades del Estado o por sociedad civil, indican que la información brindada por las entidades del gobierno nacional, regional y local dista del pleno cumplimiento de la ley<sup>9</sup>.
- (ii) Ausencia de información con mayores niveles de detalle cuantitativo y cualitativo, por ejemplo, del gasto público o de la implementación de los programas sociales<sup>10</sup>.
- (iii) Falta de acceso a información oportuna que permita a los ciudadanos el desarrollo de actividades económicas, por ejemplo, información sobre trámites ante una entidad<sup>11</sup>; aquella que nos permita tener visión de mercado o de los cambios normativos que afectan un negocio<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Reporte n° 001-2009-DP/PDBG de la Defensoría del Pueblo y Evaluación de Portales de Transparencia Regional del Grupo Propuesta Ciudadana, disponible en [http://www.participaperu.org.pe/n-publicaciones-listado.shtml?conds%5B0%5D%5Bvalue%5D=Evaluaci%F3n+de+Portales&conds%5B0%5D%5Bcategory.....%5D=1&sort%5B0%5D%5Bpublish\\_date....%5D=d](http://www.participaperu.org.pe/n-publicaciones-listado.shtml?conds%5B0%5D%5Bvalue%5D=Evaluaci%F3n+de+Portales&conds%5B0%5D%5Bcategory.....%5D=1&sort%5B0%5D%5Bpublish_date....%5D=d)

<sup>10</sup> De acuerdo con el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP) 2007, sólo un 36% de los encuestados opina que las estadísticas que se generan son verídicas y permiten un análisis detallado de la información, el 91% considera que no existe información detallada sobre el impacto del gasto público y 90% considera que no se publica periódicamente la información necesaria para evaluar el avance en el cumplimiento de metas de los programas.

<sup>11</sup> Aun cuando el gobierno ha hecho esfuerzos por brindar acceso centralizado a los principales trámites ante instituciones públicas a través del Portal de Servicio al Ciudadano y Empresas (<http://www.serviciosalciudadano.gob.pe>), la cobertura aún sigue siendo incipiente. Por ejemplo, la lista de trámites para la obtención de licencias municipales en el Portal abarca a un número mínimo de municipalidades.

[http://www.serviciosalciudadano.gob.pe/bus/preTramitesporTemas.asp?id\\_tema=1253&amp](http://www.serviciosalciudadano.gob.pe/bus/preTramitesporTemas.asp?id_tema=1253&amp)

<sup>12</sup> De acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información y la Directiva n° 004-2008-PCM/SGP, las páginas web de las instituciones públicas deben difundir

- (iv) Limitados mecanismos de acceso a información oportuna sobre la implementación de acuerdos o resultados de negociaciones, por ejemplo, aquellas vinculadas con el Presupuesto Participativo<sup>13</sup> o en la solución de un conflicto social<sup>14</sup>.

En lo que respecta a los mecanismos de **Voz**, destacan algunos avances:

- (i) Promoción de espacios formales de diálogo a nivel nacional como el Consejo de Coordinación Interinstitucional<sup>15</sup>.
- (ii) Continuidad en la promoción del Presupuesto Participativo a nivel regional y local, como mecanismo para la focalización concertada del gasto público; así como los Consejos de

---

la legislación vinculada a su quehacer. Sin embargo, ello no es suficiente para que un empresario, en particular el mediano y pequeño emprendedor, pueda estar informado sobre los cambios normativos que afectan de manera positiva o negativa su negocio. El Diario *El Peruano* a través de su página web, publica el Boletín de Normas Legales pero con servicios de búsquedas limitados y poco amigables para el ciudadano.

<sup>13</sup> De acuerdo con el Comunicado N° 010-2009-EF/76.01 del Ministerio de Economía y Finanzas, al 26 de febrero del 2009, el 46.1% de las 1,834 municipalidades existentes, no había cumplido con registrar en el Aplicativo Informático del Presupuesto Participativo, información sobre algunos de los siguientes: (i) los proyectos priorizados; (ii) los agentes participantes; y/o (iii) la agenda del proceso del Presupuesto Participativo 2009. El Aplicativo es un instrumento informático donde los gobiernos regionales y locales pueden registrar cada una de las etapas del presupuesto participativo y que puede ser consultado a través de Internet por parte de los ciudadanos. Véase [http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app\\_pp/entrada.php](http://presupuesto-participativo.mef.gob.pe/app_pp/entrada.php)

<sup>14</sup> Por ejemplo, en la página web de la Presidencia del Consejo de Ministros (<http://www.pcm.gob.pe>), no se incluyen los acuerdos a los que se ha llegado en las distintas negociaciones en las que dicha institución ha estado involucrada, ni el seguimiento a dichos compromisos —al menos la página web no facilita la búsqueda de esa información para el usuario—.

[http://sc.pcm.gob.pe/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=15&Itemid=32](http://sc.pcm.gob.pe/web/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=32)

<sup>15</sup> En diciembre de 2007, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo-LOPE (Ley 29158), creó el Consejo de Coordinación Intergubernamental como espacio de articulación entre los tres niveles de gobierno del Estado peruano. Se trata de un mecanismo para coordinar las políticas de descentralización entre el Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales a través de sus representantes, cuya presidencia la ejerce el Presidente del Consejo de Ministros.

Coordinación Regional y Local, para el monitoreo de la gestión de autoridades regionales y locales<sup>16</sup>.

Frente a ello, se observa lo siguiente:

- (i) La falta de consolidación e institucionalización del quehacer de los Consejos de Coordinación Regional y Local<sup>17</sup>, que vaya más allá de la elección de sus miembros y su participación en el Presupuesto Participativo.
- (ii) Ausencia de mecanismos de participación ciudadana en el Presupuesto Público en el ámbito nacional<sup>18</sup>, que permitan consolidar los procesos generados a nivel regional y local.
- (iii) Ausencia de mecanismos institucionalizados de relación entre las autoridades y la prensa<sup>19</sup>, que faciliten el dialogo, aun cuando existan opiniones discordantes<sup>20</sup>.

---

<sup>16</sup> De acuerdo con el Registro Nacional de Municipalidades 2007 (RENAMU 2007) del INEI (<http://www.inei.gob.pe>), el 84% de las 1819 municipalidades informantes contaban con un Consejo de Coordinación Local conformado. Véase <http://www1.inei.gob.pe/sriena/renamu2007.asp>

<sup>17</sup> De acuerdo con el RENAMU 2007, la mayor parte de las actividades del Consejo de Coordinación Local se circunscribe a la participación en los presupuestos participativos (86%) y en los planes de desarrollo municipal (52%). En menor medida, se desarrollan actividades para hacer cumplir los acuerdos concertados (44%) y para informar de su gestión a la sociedad civil (37%).

<sup>18</sup> De acuerdo con el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestal (ILTP 2007), uno de los indicadores, sólo el 27% de los expertos encuestados opinaron que existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el Presupuesto del Gobierno Nacional. De igual forma, el Índice de Presupuesto Abierto 2008 (*Open Budget Index 2008*) indica que el Perú no cuenta con un Presupuesto Ciudadano (*Citizen Budget*), un documento que en lenguaje sencillo permita a los ciudadanos conocer y opinar sobre el Proyecto de Presupuesto [http://openbudgetindex.org/files/cs\\_peru.pdf](http://openbudgetindex.org/files/cs_peru.pdf)

<sup>19</sup> Con el fin de identificar buenas prácticas en el fomento de la relación Estado-Medios de Comunicación, CAD Ciudadanos al Día instituyó en el año 2007, la categoría Relación con la Prensa en el Premio Buenas Prácticas en Gestión Pública. Dicha categoría ha permanecido desierta.

<sup>20</sup> Según el Informe Anual 2008 de Libertad de Expresión en el Perú, elaborado por Instituto de Prensa y Sociedad (Ipys), durante el último año se produjeron 106 alertas contra de la libertad de expresión de los medios de comunicación, de los

En lo que respecta a los mecanismos de **Negociación**, destacan algunos avances:

- (i) Implementación de acuerdos en el ámbito local como la conformación de mancomunidades de gobiernos locales, e implementación de sus planes de desarrollo concertado<sup>21</sup>.

Sin embargo, es en el ámbito de la negociación, donde pareciera existir menos avances:

- (i) A la falta de mecanismo de información sobre los acuerdos, se suma muchas veces el incumplimiento de los mismos<sup>22</sup>, sea esta una percepción de unas de las partes justamente por falta de información, o una realidad.
- (ii) La yuxtaposición y/o la falta de continuidad de espacios formalmente constituidos para la negociación, generación de acuerdos y monitoreo de la implementación de los mismos, tanto en el ámbito nacional, como regional y local.
- (iii) La falta de claridad respecto a las medidas correctivas y sanciones que se lleven a cabo, ante la identificación de irregularidades desde la sociedad civil y la prensa<sup>23</sup>.

---

cuales "...IPYS recibió 27 denuncias contra funcionarios públicos, entre funcionarios municipales, funcionarios regionales y empleados estatales de otras dependencias" (véase [http://www.ipys.org/info\\_peru.shtml](http://www.ipys.org/info_peru.shtml)).

<sup>21</sup> De acuerdo con la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, a abril del 2009, existen 35 mancomunidades inscritas en el Registro de Mancomunidades Municipales a su cargo y que agrupan a 193 municipalidades, ubicadas en 15 departamentos del país.

<sup>22</sup> De acuerdo con los reportes de la Unidad de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo, en el año 2004, el 9% de los conflictos sociales se debió al incumplimiento de promesas electorales o de acuerdos; en abril del 2009, dicha cifra se incrementó a 14%. Véase <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/index.php>

<sup>23</sup> La Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la Directiva n° 003-2004-CG/SGE "Normas sobre difusión y acceso a los informes de control gubernamental", y otras normas complementarias, establecen que los informes de control son públicos, una vez cumplido el principio de reserva y si no existe clasificación de secreta o confidencial.

Sin embargo, de acuerdo con un estudio que viene desarrollando CAD Ciudadanos al Día y Global Integrity, sobre las herramientas anticorrupción existentes en los

Si bien pueden quedar en el tintero algunos importantes aspectos adicionales de análisis, respecto a los avances y retos en los temas de información, voz y negociación, resulta imprescindible implementar algunas soluciones a los problemas identificados. Caso contrario, los espacios ganados en términos de transparencia, participación y rendición de cuenta, tenderán a ser cuestionados por su falta de efectividad y concreción: del entusiasmo que generaron los cambios normativos y las reformas a principios de esta década, en beneficio del desarrollo de la ciudadanía integral, se daría paso a la desilusión y desencanto, y alimentar el deseo por mecanismos menos democráticos, es decir, limitando algunos derechos políticos o civiles, pero que se vislumbran como más efectivos.

## **Democracia en lo cotidiano**

Otra aproximación hacia la evaluación de la calidad democrática en el país, es la información que nos ofrece el RankinCAD de Atención al Ciudadano 2008<sup>24</sup>, el cual mide la calidad del servicio que brindan las principales entidades públicas peruanas a la ciudadanía, y que a su vez nos permite evaluar algunos componentes de la ciudadanía integral, desde la interacción cotidiana entre las instituciones del Estado y el ciudadano.

El RankinCAD evalúa aspectos relevantes como la atención brindada por los servidores públicos, la facilidad con que se

---

Gobiernos regionales, se hizo evidente que muchas Oficinas de Control Institucional consideran que los informes de control no pueden ser difundidos.

<sup>24</sup> El RankinCAD de Atención al Ciudadano, es una herramienta de incidencia pública desarrollada por CAD Ciudadanos al Día, la cual mide la calidad del servicio que brindan las principales entidades públicas peruanas a la ciudadanía; genera incentivos para mejorar la atención al ciudadano mediante la publicación del índice de resultados; y genera recomendaciones al sector público respecto de lo que se puede hacer para mejorar. Para mayor información sobre el RankinCAD y sus resultados visite <http://www.ciudadanosaldia.org/RankinCad/Resultados/default.htm>

desarrolla el proceso del trámite, la idoneidad de la infraestructura e instalaciones, el acceso a mecanismos de quejas y sugerencias, así como aspectos vinculados a la transparencia y la corrupción.

De acuerdo con el RankinCAD, los niveles de satisfacción respecto a los servicios otorgados no alcanzan aún los niveles adecuados: en promedio, 38% de ciudadanos se sintieron satisfechos o muy satisfechos por el servicio recibido, mientras que el 62% de ciudadanos opinaron que el servicio no satisfizo sus expectativas.

Otro aspecto relevante medido a través del RankinCAD, fue la igualdad ante la ley y el derecho a la no discriminación. Al respecto, uno de cada tres ciudadanos consideraba que las instituciones públicas en donde habían realizado alguna gestión, no daban un trato igualitario a todos los ciudadanos.

Por otro lado, en lo que respecta a la transparencia y el combate a la corrupción, 5% de los ciudadanos que realizaron gestiones en las instituciones públicas evaluadas, manifestaron que el funcionario demandó una coima, regalo o dádiva para brindar el servicio; 54% de ellos pagó la coima; y sólo 4% de estos últimos denunció el hecho.

Estos y otros resultados del RankinCAD, ponen en evidencia que muchos de los derechos ciudadanos civiles y sociales, son vulnerados a diario, generando desconfianza en las instituciones públicas. No implementar medidas correctivas sobre estos aspectos, podría acrecentar el descontento respecto a los sistemas vigentes de gobierno.

## **Reflexión final**

Un aspecto importante para la sostenibilidad de la democracia como institución, es la visualización concreta de beneficios al ciudadano, ya sea en el ámbito público como en lo privado. Contar con referentes de organizaciones públicas que tienen

mecanismos de información, voz y negociación implementados es importante; pero más urgente aún es saber cómo estos mecanismos han mejorado la situación de los ciudadanos, en particular a quienes viven en situación de pobreza. Al respecto, los medios de comunicación y la sociedad civil organizada tienen un rol en la identificación y difusión de estas experiencias.