

EL PLAN NACIONAL DE COMPETITIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD 2019-2030 Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION¹

I. INTRODUCCION

El Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030 (PNCP) expresa un compromiso gubernamental con el desarrollo sostenible del país a mediano y largo plazo. Dicho Plan reconoce como problemas centrales de la economía peruana la baja productividad de los recursos de producción, la desaceleración en la inversión y el reducido aprovechamiento del talento de los peruanos y peruanas, y por ello propone enfrentar los desafíos estructurales que limitan al país: la digitalización, la gestión de infraestructura pública, la diversificación y el desarrollo sostenible.

El PNCP introduce un conjunto de medidas para abordar estos retos, organizadas en nueve objetivos prioritarios. El análisis que se realiza en este documento se enfoca en el objetivo 8 relacionado a fortalecer la institucionalidad del país. La inclusión de un capítulo como en este en un plan económico no debe llamar la atención, pues se entiende que la institucionalidad contribuye a la reducción de costos e incentiva la actividad económica para la generación de bienestar al asegurar el cumplimiento de los contratos, facilitar la solución de controversias, fomentar la cooperación, entre otros. El gobierno reconoce así la relación directa que hay entre la calidad de las institucionales y el crecimiento económico. En efecto, es difícil que exista una economía eficiente cuando se perpetúa la corrupción en sus instituciones y no se logra un sistema de justicia eficaz.

La propuesta de mejora de institucionalidad incluida en el PNCP se basa en la atención de doce aspectos claves; siete de ellos son medidas orientadas no sólo a buscar la eficiencia en la acción estatal, sino se vinculan a las tareas de promoción de la integridad y la lucha contra la corrupción: reforma del sistema judicial, expediente judicial electrónico, repositorio de resoluciones judiciales, programa de optimización de la procuraduría pública, "semáforo de anticorrupción e integridad", gestión de información de recursos humanos y el régimen de servicio civil. A continuación, se describen estos aspectos, vinculándolos con documentos anteriores que formularon propuestas en el mismo sentido.



¹ Este documento fue elaborado por Paula Portocarrero, bajo la supervisión de Jairo Rivas, Coordinador Ejecutivo del Observatorio de Integridad.

II. ANALISIS

1. POLITICA DE REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA

El Plan explica que actualmente existe una gran desconfianza hacia el Poder Judicial, debido a los escándalos de corrupción que salieron a la luz en los últimos años. Esto generó una crisis que debe ser remediada a través de distintas reformas. Por esto, se creó el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia, el cual se encarga de realizar pautas para la elaboración de la Política Nacional de Justicia, la cual formulará propuestas para el continuo mejoramiento del sistema. El Plan indica que en un primer periodo se realizará un seguimiento a la implementación de la política, y para el 2025 se evaluará su impacto para corroborar el correcto funcionamiento o, en caso se necesite, modificar ciertos aspectos.

En relación a este punto, el Informe Final de la Comisión Presidencial de Integridad (en adelante CPI) señaló que, para lograr esta reforma, el sistema de justicia necesitará incluir recursos de tecnología, información, presupuesto, y metodologías de investigación de alto impacto. Además, se deberá transparentar la elección del Presidente del Poder Judicial y de los presidentes de las cortes supremas de Justicia al establecer procedimientos que incluyan plazos y la presentación de planes de gestión por parte de los candidatos. También hizo referencia a la reforma del Consejo Nacional de la Magistratura, precisando que debe modificarse su composición, seleccionar al menos a la mitad de sus miembros a través de un concurso público y establecer un nuevo modelo de evaluación permanente de los jueces y fiscales.

Asimismo, el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021 (a partir de ahora PNILC) afirmó el compromiso con la reforma del Consejo Nacional de la Magistratura para asegurar así la idoneidad e integridad de los jueces y fiscales.

Sobre este tema, el estudio de la OCDE presentó ejemplos de países que han logrado mejoras significativas en su sistema de justicia a través de reformas:

- **Mongolia y su experiencia en la formación de jueces.** En 2007, un estudio reveló que existía una gran desconfianza en el Poder Judicial porque la población consideraba que solo favorecía a los más ricos debido a la corrupción. Entonces, Transparency International junto con tres jueces destacados realizaron 26 sesiones de capacitación para jueces en todo el país acerca de temas de corrupción judicial, los impactos de esta y los métodos para combatirla.

- **Chile y el fomento de la independencia judicial.** En 1990 se creó una Academia Judicial encargada de supervisar la contratación de jueces y su desempeño laboral. Un tiempo después, se empezó la transición de un proceso inquisitivo a uno acusatorio y en estos nuevos procedimientos se delimitó de mejor manera las funciones de cada actor, lo cual redujo la delegación de competencias a funcionarios inferiores y con esto el espacio de oportunidades para la corrupción.

- **Procedimientos para el nombramiento de jueces en los tres primeros países en el índice de independencia judicial.** En Nueva Zelanda (primer lugar en dicho índice), los jueces son elegidos por el Gobernador General (representante apolítico de la monarquía) aconsejado por el Fiscal General, a quien se le requiere que actúe apolíticamente y que reciba asesoramiento del Presidente del Tribunal Supremo y del Procurador General. En Finlandia (segundo puesto), los jueces son nombrados por el Presidente, a recomendación del Ministro de Justicia quien es asesorado por la Junta de Nombramientos Judiciales (entidad compuesta por personalidades apolíticas como académicos y miembros del Poder Judicial). Finalmente, Dinamarca (tercer lugar) nombra a sus jueces a través de la monarquía, la cual debe seguir la recomendación del Ministerio de Justicia y este, a su vez, es asesorado por el Consejo de Nombramiento Judicial integrado por personas apolíticas. De estos países se aprecia el énfasis en la actuación apolítica de los encargados de nombrar a jueces y el asesoramiento que reciben por distintas personas y entidades para llevar a cabo esta labor.



2. EXPEDIENTE JUDICIAL ELECTRONICO (EJE)

El segundo punto del Plan versa sobre el Expediente Judicial Electrónico. Uno de los mayores problemas del sistema de justicia es la ineficiencia con la que se manejan los procesos judiciales. Hay una gran carga procesal que sobrepasa la capacidad operativa, lo cual impacta directamente en la celeridad y, como consecuencia, en el derecho de tutela jurisdiccional de los ciudadanos, y su confianza ante el sistema. Por otro lado, crea espacios para la corrupción. Un remedio a esta situación es la digitalización de los procesos judiciales.

Actualmente se utilizan las notificaciones a las casillas electrónicas de manera exitosa. Sin embargo, falta implementar el Expediente Judicial Electrónico en las cortes de todos los distritos judiciales. Para ello se prevé un programa de inversión durante cinco años. Esta medida lograría reducir los costos y tiempos de transacción en el sistema judicial, así como expandir el acceso a la justicia a cualquier persona que cuente con conexión a Internet.

Anteriormente, el PNILC había considerado la implementación del expediente digital como un avance en la política de digitalización de los archivos que puedan servir en la lucha contra la corrupción.

3. REPOSITORIO DE RESOLUCIONES JUDICIALES DE CONSULTA EN LINEA

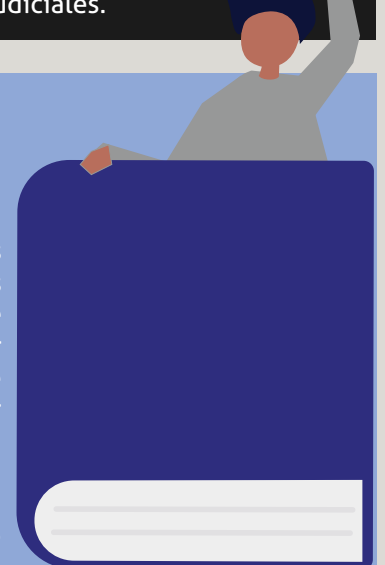
El Plan señala que la falta de transparencia respecto a los pronunciamientos judiciales crea una incertidumbre jurídica en los agentes económicos al no conocer los criterios utilizados al resolver cuestiones judiciales. Esto les impide predecir posibles resultados. Por ello, para promover la seguridad jurídica, se propone garantizar la transparencia y el acceso de la ciudadanía a las resoluciones judiciales a través de la implementación de un repositorio que cuente con todas las resoluciones emitidas por los jueces de los diferentes niveles de juzgados y de especialidades. De esta forma, se sistematiza la jurisprudencia a nivel nacional y se asegura la transparencia de las decisiones judiciales y su predictibilidad.

Acerca de este punto, el Informe de la CPI propuso en su momento expandir el uso del expediente electrónico con firma digital y potenciar el sistema electrónico de notificaciones judiciales.



4. PROGRAMA DE OPTIMIZACION DE LAS PROCURADURIAS PUBLICAS

En el Plan se explica también que el Estado interviene, a través de sus procuradores públicos, en aproximadamente el 50% de todos los procesos judiciales que se tramitan ante el Poder Judicial. Este dato muestra el celo con que se intenta cumplir con el deber; sin embargo, en algunos casos se obvia evaluar las circunstancias de esta intervención. A ello se suma el cuestionamiento que realiza el órgano de control ante cualquier desistimiento o al no apelar resoluciones, iniciando procesos por incumplimiento de deber. Se genera así un incentivo para que los procuradores apelen la mayoría de decisiones judiciales. La propuesta del Plan busca el ejercicio efectivo de las facultades de los procuradores públicos, mediante la estandarización de los criterios generales de actuación y la separación de los procesos innecesarios.



5. SEMAFORO ANTICORRUPCION E INTEGRIDAD

El Plan indica que el Estado no cuenta con un sistema adecuado de procesamiento de información de procedimientos administrativos o penales vinculados a temas de anticorrupción. Por ello, no se logra intervenir temprano a través de un mecanismo de alertas. La propuesta de la plataforma "Semáforo anticorrupción e integridad" tiene como objetivo recopilar y ordenar la información del Poder Judicial, Ministerio Público, SERVIR y Presidencia del Consejo de Ministros, facilitando su acceso a las entidades públicas y ciudadanía en general.

El Informe de la CPI remarcó la importancia de impedir el ingreso o reingreso a la función pública de personas condenadas por delitos de corrupción, lavado de activos o narcotráfico y destituir dichas personas que actualmente se encuentren en un cargo público. Esta propuesta fue adoptada posteriormente por el Estado.

Por su parte, el PNILC propone una política de digitalización de los archivos de las entidades públicas del país para recopilar la información que pueda ser materia de presuntos casos de corrupción. También expresa la importancia de la publicación de las sanciones penales vinculadas a hechos de corrupción y a las sanciones por vulneración de la ética impuestas en el Congreso de la República.

Igualmente, el estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú resalta que una lucha eficaz contra la corrupción es más que solo la sanción de esta, sino que debe incluir la prevención a través de la buena gestión de la información.

6. GESTION INTELIGENTE DE LA INFORMACION DE RECURSOS HUMANOS DEL ESTADO

Con respecto a este tema, el Plan comenta que la correcta gestión de la información de recursos humanos resulta indispensable para asegurar la meritocracia en la contratación estatal y en la promoción de funcionarios. Hay múltiples fuentes de información disponibles, como los datos de personal del servicio civil y los datos del aplicativo informático para el Registro Centralizado de Planillas. En este escenario, se plantea incorporar nuevas herramientas tecnológicas para mejorar la administración y facilitar el uso de esta información, en concreto una plataforma interoperada para la gestión de la información relacionada al Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos.

7. REGIMEN DEL SERVICIO CIVIL IMPLEMENTADO EN ENTIDADES PUBLICAS

Como último punto, en el Plan reconoce que la implementación de la reforma del servicio civil, iniciada el año 2013, se ha ido atrasando. Por ende, es imprescindible consolidar este régimen a fin de asegurar una prestación de servicios ágil y de calidad. Además, plantea adoptar acciones para incentivar y retener talento, mediante la medición del rendimiento. El objetivo principal de esta reforma es recuperar el sentido de mérito y buen desempeño en la función pública, así como desarrollar el capital humano.

Este planteamiento es concordante con lo planteado en el Informe de la CPI, donde se considera que para eliminar la corrupción en el Estado es indispensable contar con un servicio civil basado en la meritocracia. En ese sentido, la CPI propuso retomar la implementación de la Ley del Servicio Civil y definir que los gerentes públicos entren al régimen del servicio civil en calidad de directivos públicos.

El PNILC, acerca de este punto, propone impulsar la carrera pública meritocrática con la implementación de capacitaciones para los servidores civiles y la delegación en SERVIR de la selección de los puestos directivos claves en el sistema de contrataciones, en entidades con grandes presupuestos y programas sociales. Además de la mejora de los procesos de selección y ascenso para promover el ingreso y permanencia de los mejores funcionarios. Por último, se debe mejorar la gestión del rendimiento de los servidores públicos e instruirlos en cumplir las metas de las instituciones.

Asimismo, el estudio de la OCDE sobre integridad en el Perú, resaltó las debilidades que existen actualmente en el servicio civil y cómo esto genera un riesgo de corrupción. Por ello, propuso que SERVIR garantice la coherencia entre la gestión de recursos humanos, la ética pública y los conflictos de intereses, además de garantizar el cumplimiento del código ético a través de sanciones disciplinarias y aclaraciones legales.

Octubre de 2019.