Evaluación final de Desempeño del Proyecto Promoción de la Justicia y la Integridad en la Administración Pública, Pro-Integridad

Resumen Ejecutivo

### Propósito y Preguntas de Evaluación

El propósito de esta evaluación es analizar el desempeño final del Proyecto Pro-Integridad, ejecutado entre los años 2013 y 2016. La evaluación busca identificar y valorar los elementos de la asistencia técnica brindada por el Proyecto que han sido más efectivos para generar cambios concretos en la gestión de los casos de corrupción en el sistema de justicia peruano, particularmente en los órganos judiciales: salas y juzgados; y órganos del Ministerio Público: fiscalías especializadas en delitos de corrupción. Para ello se plantearon las siguientes preguntas de evaluación:

1. ¿Qué cambios concretos sostenibles se han alcanzado en el ámbito de la gestión de Salas, Juzgados, Fiscalías y Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción?
2. ¿Qué conocimientos y habilidades han sido adquiridos mediante los programas de capacitación para jueces, fiscales, procuradores públicos y staff administrativo de Salas, Juzgados, Fiscalías y Procuraduría Especializada en Delitos de Corrupción?
3. ¿El modelo de integridad institucional implementado por el Proyecto en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos es pertinente, útil y replicable en otras entidades públicas del Perú?
4. ¿Se ha logrado influir en organizaciones de la sociedad civil para realizar vigilancia ciudadana sobre el manejo eficiente y efectivo de casos de corrupción bajo el nuevo Código Procesal Penal (CPP) en Lima, Amazonas, e Iquitos?

Los resultados de la evaluación contribuirán, principalmente, en el diseño de la estrategia de cooperación de USAID para el Perú para el período 2017-2020. También serán de interés para los actores claves, beneficiarios del Proyecto: el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Procuraduría Pública

### Contexto y Antecedentes

El Proyecto Pro-Integridad se enmarca en el Objetivo de Desarrollo: “mejorar la gestión y calidad de los servicios públicos en la Amazonía” (OD2) de la Estrategia de Cooperación 2012-2016 del Gobierno de los Estados Unidos de América para el Perú.

El proyecto Pro-Integridad, ejecutado por Tetra Tech ARD por un monto de US$ 4.5 millones, tiene como propósito general “apoyar las medidas adoptadas por el Estado peruano para reducir la corrupción en la administración pública y fortalecer el estado de derecho mediante actividades que fortalezcan la reforma de la justicia penal”. Contiene tres objetivos:

* Objetivo 1: Incrementar la capacidad del sistema judicial para resolver casos de corrupción en Lima, Callao y los distritos judiciales de la Amazonia Peruana.
* Objetivo 2: Promover el Modelo de Integridad Institucional en el sector justicia.
* Objetivo 3: Fortalecer la capacidad del sistema judicial para enfrentar la corrupción por medio del compromiso efectivo de organizaciones de la sociedad civil.

El primer objetivo concentra el 70 por ciento del nivel de esfuerzo y recursos del proyecto; el segundo concentra un 10 por ciento y el tercer objetivo, el restante 20 por ciento. Las principales contrapartes fueron el Poder Judicial, el Ministerio Público, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS); y a nivel de organizaciones civiles: Fórum Solidaridad, la Comisión Andina de Juristas, y el Consorcio Nacional para la Ética Pública (PROETICA). Las actividades del Proyecto se ejecutaron en los distritos judiciales de Lima, Lima Sur, Lima Norte, Lima Este, Amazonas, Loreto y San Martin.

### Metodología de la Evaluación

La metodología fue principalmente cualitativa y consistió en la revisión y análisis de dos tipos de información, primaria y secundaria. La información primaria se obtuvo de la realización de entrevistas semi-estructuradas a informantes clave, quienes fueron seleccionados siguiendo como criterio su relacionamiento con el proyecto o su rol en las instituciones intervenidas. Por otro lado, la información secundaria consistió en los documentos internos del proyecto, como planes de trabajo, reportes trimestrales, así como los productos y entregables -manuales, guías, talleres, entre otros. Cabe resaltar que como resultado del levantamiento de información primaria se logró un 91% de efectividad durante el trabajo de campo, con una muestra que cubrió toda la diversidad de instituciones y niveles jerárquicos relevantes en relación con el proyecto.

De manera complementaria a las entrevistas semi-estructuradas, se incluyeron preguntas cerradas utilizando la escala de *Likert.* Se indagó sobre el conocimiento, adecuación y uso de los productos elaborados por Pro-Integridad, así como el efecto/cambio generado en la gestión institucional y en el desempeño de los actores. Dichas encuestas se utilizaron al momento de triangular con información primaria y secundaria.

### Hallazgos y Conclusiones

El Proyecto cumplió con las actividades establecidas en el marco de resultados en sus tres componentes. En el primer objetivo, los aportes del Proyecto (documentos, manuales, guías, asistencia técnica) se orientaron a los seis tipos de procesos claves identificados para el Poder Judicial y Ministerio Público, y se alcanzó la meta de número de participantes en el Diplomado. En la implementación del Modelo de Integridad Institucional (MII) se avanzó lo programado en la implementación de procesos básicos en la sede central del MINJUS. En el tercer objetivo, relacionado con las organizaciones de sociedad civil (OSC), se superaron las cantidades esperadas de participantes en talleres de difusión y de acciones de vigilancia comprometidas.

El primer objetivo, sobre desarrollo de capacidades en las entidades implementadoras del Código Procesal Penal (CPP), contó con una línea de base que identificó problemas organizacionales fundamentales en la gestión de Salas, Juzgados, Fiscalías y Procuraduría Pública. Las actividades del Proyecto se orientaron a abordar los problemas diagnosticados, por lo que el equipo evaluador puede afirmar que los diversos productos y asistencia técnica brindados, así como el Diplomado, contribuyeron a una mejora cualitativa de la situación inicial. Los objetivos relacionados con el MII y las actividades orientadas a OSC hubiesen merecido un diagnóstico previo más riguroso para justificar y valorar lo realizado por el Proyecto.

El Proyecto planteó, en su marco de resultados, indicadores cuantitativos referidos principalmente a procesos y actividades, y no se midieron cambios efectivos en gestión o en el desempeño de actores o entidades. Esto es comprensible porque el período de ejecución fue demasiado breve en comparación con la complejidad institucional del sistema público responsable de abordar casos de corrupción, con la necesidad de mayor tiempo para la maduración de impactos; y con el desafío mayor de difundir en el Estado mejores normas y prácticas de organización interna, y en la sociedad, información sobre las oportunidades de participación en el CPP. Hay que reconocer que la reforma está aún en su etapa inicial y existe mucho espacio para mejorar su implementación.

A continuación se presentan los principales hallazgos respecto a las preguntas de evaluación:

I. La gestión de Salas, Juzgados y Fiscalías ha iniciado un cambio positivo y con potencial de sostenibilidad.

Los aportes del Proyecto contribuyeron al entendimiento del trabajo conjunto y particular que deben realizar los operadores en el marco de las funciones institucionales de cada organización. Los documentos de apoyo a la gestión auspiciados por Pro-Integridad, especialmente los de tipo operativo, abordan aspectos centrales de la definición y organización de funciones; ayudan a efectuar mejoras en tareas específicas y constituyen hitos a partir de los cuales se establece una dirección a seguir en busca de la mejora continua.

La mayor parte de los productos de Pro-Integridad, orientados a mejorar la gestión, se dieron principalmente en el marco de la implementación del CPP o en el ámbito estratégico, los cuales se consideraron necesarios de abordar como marco general para mejorar la organización y los servicios para el ciudadano. Sin embargo, no se visibilizan en cambios específicos en el ámbito de la gestión de Salas, Juzgados, Fiscalías y Procuraduría Pública Especializada, por su propia naturaleza estratégica y porque esta evaluación se realiza cuando estos productos aun requieren un mayor periodo de maduración de resultados.

Los documentos más específicos para el sub-sistema que conoce casos de corrupción fueron menores en número. No obstante, por ser de tipo operativo, son valorados positivamente como medios para iniciar un cambio de comportamiento sostenible en los jueces, fiscales y procuradores que gestionan los casos de corrupción. Un desafío de eficacia consiste en completar los procesos de aprobación en algunos y de difusión y apropiación masiva en otros.

Un producto que merece especial atención es el Simulador y Manual de cálculo de las reparaciones civiles que se implementó en la Procuraduría Pública Anticorrupción, dada su alta pertinencia y nivel de incorporación en las actividades cotidianas de los operadores. Ello permitirá que el simulador siga siendo utilizado en el futuro y que la experiencia se pueda replicar en otros distritos judiciales no atendidos por el Proyecto.

Es importante señalar que, desde la concepción del Proyecto, se previó una importante coordinación con los operadores de las entidades beneficiarias en la identificación y priorización de sus problemas y necesidades institucionales. Este enfoque se mantuvo durante la implementación y orientaron el desarrollo de los documentos de gestión descritos anteriormente. A este hecho lo denominamos “enfoque por demanda”.

Finalmente, queda pendiente el desarrollo de otros instrumentos de gestión específicos para los procesos de corrupción, muchos de los cuales están centrados en la investigación, trabajo con informantes y apoyo de peritos.

II. Los operadores penales participantes en las capacitaciones del proyecto Pro-integridad adquirieron conocimientos y habilidades especializadas para un mejor desempeño en el ámbito de la investigación, persecución y juzgamiento de casos de corrupción.

Cerca de un centenar de operadores judiciales del sub-sistema que conoce y procesa casos de corrupción, en siete distritos judiciales de Lima y la Amazonía, incluyendo a la Sala Penal Nacional responsable de temas de relevancia nacional en crimen organizado, incorporaron nuevos conocimientos y habilidades a su desempeño diario. Estos incluyen, especialmente, teoría y práctica en ética pública e integridad institucional, tratados internacionales en materia de corrupción, teoría del caso en delitos de corrupción, que son reconocidos y valorados por los operadores entrevistados.

Esta adquisición de conocimientos y habilidades ha beneficiado en especial a Juzgados y Fiscalías, y en menor número a la Procuraduría Pública. Aunque para algunos jueces entrevistados hubiera sido deseable, el equipo administrativo de apoyo a jueces y fiscales no fue incluido en este esfuerzo de capacitación en lo jurisdiccional, aunque sí fue considerado en temas de gestión de despachos y otros estrictamente administrativos. Se debe tomar en cuenta que algunos de estos empleados administrativos cumplen en realidad un rol de apoyo en la labor jurisdiccional de jueces y en la labor funcional de fiscales.

Si bien existe entre los entrevistados una alta valoración positiva de la capacitación para la labor jurisdiccional y la función fiscal focalizada en temas de corrupción, también es cierto que en opinión de muchos de ellos habría sido deseable un mayor uso de jurisprudencia disponible en temas de corrupción, una casuística un poco más amplia, y una práctica en temas de litigación oral mediante simulación de casos y actores judiciales. Esto sugiere que, a diferencia de las materias más conceptuales, las habilidades para el nuevo proceso oral no tuvieron el tiempo necesario para desarrollarse al mismo nivel que los conocimientos teóricos.

En suma, considerando el tiempo disponible y la orientación de la capacitación hacia la especialidad de casos de corrupción, los criterios de pertinencia, eficacia y sostenibilidad, han sido aceptablemente satisfechos. El criterio de pertinencia ha sido expresado por los propios entrevistados en términos de que los contenidos eran los adecuados para la función que desempeñan. Los jueces, fiscales y procuradores entrevistados reaccionaron muy positivamente, elogian su focalización en temas de corrupción y la pertinencia de las materias impartidas.

El criterio de eficacia se satisface en la medida en que los entrevistados reconocen que dicha capacitación ha hecho posible un mejor desempeño en sus funciones judiciales y fiscales. Finalmente, el criterio de sostenibilidad se aprecia en la información prácticamente unánime, en el sentido que este tipo de capacitación debe continuar e incluso ser un requisito para los operadores nuevos que se incorporan a la especialidad. De hecho, el Diplomado ha sido adoptado por la Academia de la Magistratura como parte de su programa de actualización y perfeccionamiento.

III. El modelo de integridad institucional (MII), implementado en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, es de utilidad limitada dado el poco tiempo de maduración, diseminación y participación de entidades relevantes.

El diseño de las actividades relacionadas con el fomento del MII se considera parcialmente pertinente. Si bien este modelo aborda de forma novedosa un tema central en términos de cultura de integridad a partir de experiencias exitosas en otros países y con un grado de adaptación a la realidad del Ministerio de Justicia, no responde a un diagnóstico causal (basado en teoría y/o evidencia), el cual debió existir para sustentarlo. Este tipo de herramienta es importante para cualquier intervención que busque derribar barreras culturales como las relacionadas con la integridad institucional en una entidad pública, como el MINJUS. El análisis de causalidad (árbol de problemas u otra modalidad de elaboración conceptual) hubiese permitido identificar dichas barreras en el contexto concreto en el que ocurren y de forma ordenada, con el fin de diseñar una intervención efectiva para superarlas.

Además, la evidencia lleva a concluir que, durante la etapa de diseño, no se socializó adecuadamente el diagnóstico realizado, lo cual generó una falta de compromiso por parte del personal del Ministerio. Esta falta de socialización se debe a varios factores, como el ser un componente de menores recursos dentro del proyecto, o el heterogéneo nivel de interés dentro del MINJUS, tanto en el nivel de directores de línea como en personal operativo.

El MII fue parcialmente eficaz, ya que si bien se cumplieron las actividades programadas, gracias al compromiso y la voluntad política de las autoridades de alto nivel de Ministerio, no se reconocen cambios significativos en la cultura de integridad institucional. Con lo cual podemos concluir que el MII, hasta el momento de la realización de esta evaluación, ha sido poco útil para lograr los cambios deseados por el Proyecto. Por otro lado, los aspectos positivos que avanzaron en la sede del MINJUS, también se ven limitados por la falta de intervención en las entidades adscritas como el INPE y la SUNARP, fundamentales para la lucha contra la corrupción.

La sostenibilidad de los resultados de este componente se considera limitada. Por un lado, es positivo que el MINJUS mantenga el MII formalmente en 2016, y que algunos productos físicos se pueden visualizar y ser un recordatorio acerca de los conceptos brindados. Sin embargo, no se han identificado cambios concretos y significativos en la conducta de los funcionarios ni un impacto importante en la cultura organizacional que permita asegurar un compromiso por parte de todos los niveles, en términos de mantener el MII en el futuro. Esto se debe en parte a que la evaluación de Pro-Integridad se realiza antes de la maduración de varios de sus resultados más prometedores. Un conocimiento más riguroso de sus avances en los próximos años entregaría mayores elementos para determinar sus posibilidades de replicabilidad en otras entidades.

1. De acuerdo con los resultados de la evaluación, la evidencia disponible no avala una influencia significativa en las OSC para realizar vigilancia ciudadana

Si bien los convenios firmados y las intervenciones y capacitaciones llevadas a cabo por las contrapartes de Pro-Integridad han logrado cumplir con las actividades planteadas para este componente, se desconocen la cobertura efectiva de la población potencialmente beneficiaria y la magnitud de los cambios de comportamiento generados, más allá de las mediciones sobre participación en talleres y acciones de vigilancia.

En este contexto, sin embargo, se reconoce que Pro-Integridad realizó un esfuerzo de selección de donatarios basado en organizaciones de la sociedad civil de prestigio y conocedoras de los problemas de acceso a la justicia. También se aprecia que estas entidades donatarias, a cargo de las capacitaciones sobre el CPP y acciones de vigilancia, mejoraron su posicionamiento gracias al Proyecto.

Un desafío consiste en dar continuidad a la búsqueda de compromisos de largo plazo de las autoridades del sector público, universidades, medios de comunicación, entre otros. Un aspecto valioso de esta intervención, tal como se aprecia en la sección de hallazgos, consiste en la diversidad de los participantes, ya que con ellos se fortalece la conciencia sobre la importancia del involucramiento intersectorial.

### Recomendaciones

Para USAID:

1. Considerar desde el diseño, en intervenciones en justicia y corrupción, estrategias para que las actividades se realicen en un adecuado marco de coordinación entre las autoridades de las instituciones involucradas en los distintos niveles jerárquicos de la implementación del CPP.
2. Incluir un diagnóstico causal más completo en el diseño de los proyectos, que permita identificar los problemas y los medios más adecuados para lograr los resultados.
3. Profundizar el análisis de supuestos sobre la aceptación e incidencia de las actividades de los proyectos, considerando el monitoreo de las restricciones institucionales.
4. Asegurar que los productos logrados por el Proyecto en cada institución sean compartidos y conocidos al interior de dichas entidades y sus contrapartes dentro del sector, mediante actividades formalmente diseñadas como parte del cierre del Proyecto. Incluir en futuros proyectos recursos suficientes para acciones de diseminación y transferencia de productos y metodologías.

Para el Sector Justicia:

1. Promover compromisos políticos de alto nivel con el fin de que los productos estratégicos logrados sean compartidos y conocidos las entidades del sector justicia y sus contrapartes dentro del sistema nacional anticorrupción, y oficializados por las instituciones beneficiarias.
2. Fomentar las visitas al enlace “Jurisprudencia Uniforme en el Perú” en la página web del Poder Judicial (PJ), para que la ciudadanía y las OSC puedan hacer seguimiento de los casos de corrupción.
3. Actualizar y difundir periódicamente el Reporte del Sistema de Monitoreo de Desempeño del Poder Judicial en casos de corrupción.
4. Destacar ante las autoridades judiciales peruanas la experiencia exitosa de la Diplomatura en casos de corrupción para jueces, fiscales y procuradores, y la importancia de proseguir con su institucionalización y mejoramiento continuo.
5. Apoyar el desarrollo e implementación sostenida de la Diplomatura especializada en casos de corrupción para jueces, fiscales y procuradores, como una forma efectiva de mejorar la eficacia de los operadores penales.
6. Realizar una intervención piloto sobre el fomento de la cultura de integridad institucional, con el fin contar con un análisis riguroso de su pertinencia y viabilidad, que derive en la definición de las actividades de mayor más eficacia e impacto. Esto contribuirá a mejorar la intervención iniciada en el marco del Proyecto.
7. Realizar un diagnóstico específico sobre la vigilancia de la sociedad civil en casos de corrupción, para que las organizaciones intermediarias (como Fórum Solidaridad, Comisión Andina de Juristas, Proetica) efectúen intervenciones de mayor amplitud y más efectivas con las organizaciones de base.