

Caso de Gestión Pública

EL OBSTETRA DE LA SELVA

Infografía:

El obstetra de la selva.

Entrevista Egresados ENAP:

Nicandro Machaca Mamani, egresado del Programa Formativo de Directivos Municipales del año 2017- 2018.

Artículos sobre Gestión Pública:

DESARROLLO MORAL Y VALOR PÚBLICO - José Antonio Chilet Manco

LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DEL
ARBITRAJE ESPECIALIZADO EN SALUD EN EL PERÚ - Frank García Ascencios

RETOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL EN LIMA:
LA METRÓPOLI, LA REGIÓN Y LA CAPITAL - David Montoya Chomba

Reseñas de Publicaciones:

- *Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana.*
- *Saber a tiempo. Metodologías para la colaboración y el intercambio de conocimiento.*

Saber Servir

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

N° 2

20 de diciembre de 2019

Lima - Perú

Saber Servir es una publicación semestral de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú (ENAP) que tiene como eje central el desarrollo de un caso de gestión pública para uso académico y actualización continua de los gestores públicos peruanos, e incluye también artículos, transcripciones de eventos, conferencias, y reseñas bibliográficas relacionadas a la gestión pública.

© Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR

Francisco de Zela 150, piso 10, Jesús María

Teléfono: (051) 206 - 3370

Correo electrónico: revistaenap@servir.gob.pe

Dirección URL: www.servir.gob.pe

Edición

Escuela Nacional de Administración Pública

Av Cuba 699 – Lima 10

Correo electrónico: escuela@servir.gob.pe

Dirección URL: www.enap.edu.pe

Derechos reservados

Comité Editorial

Director de la Revista: Dante Mendoza Antonioli.

Equipo editorial: Alejandro Ponce San Román, Magaly García Fernández, Karina Ascencios Balbin

Diseño de portada: W. David Cornejo Alva.

Presentación

Este segundo número de la revista Saber Servir, es un esfuerzo de la Escuela Nacional de Administración Pública de Perú, por generar nuevo conocimiento en gestión pública y poder compartirlo con acceso abierto, a todos los servidores civiles y público interesado en el tema.

La revista tiene como eje central un caso de gestión pública peruana elaborado por nuestro equipo de ENAP. El caso “El obstetra de la selva” narra un hecho real sobre cómo un servidor civil del sector salud enfrentó una situación crítica dentro de su función pública. Queremos en este sentido valorar la labor de nuestros servidores civiles y que pueda servir como herramienta de aprendizaje para la toma de decisiones. Este caso además tiene una ayuda al docente que permite aplicarlo en aula, de esta manera, nuestros alumnos pueden simular acciones y decisiones que podrían enfrentar dentro de su entorno laboral, además de una infografía como instrumento de apoyo.

Forman parte de la revista tres artículos de gestión pública elaborados por profesionales de la materia. “Desarrollo moral y valor público” de José Antonio Chilet, nos presenta estos dos conceptos y su importancia en el servidor público. “La modernización de la gestión en la administración del arbitraje especializado en salud en el Perú” de Frank García, aborda las acciones de mejora en la gestión del arbitraje especializado en salud, con cambios sustanciales alineados a la política nacional de modernización de la gestión pública, debido a que promueve el gobierno electrónico, es inclusivo y está orientado al ciudadano. “Retos de la Gestión Pública Territorial en Lima: La Metrópoli, la Región y la capital” de David Montoya, analiza la gestión pública territorial en la provincia de Lima Metropolitana tomando en cuenta su condición de gobierno metropolitano y regional, municipalidad provincial, territorio co-urbano y su condición de capital de la República.

Una nueva sección en este número “Compartiendo experiencias de gestión”, es el espacio en donde nuestros servidores públicos y egresados de la ENAP, nos hablan de su experiencia en gestión pública. Entrevistamos al gerente público y gerente municipal de la Municipalidad de Calana, Tacna, quien nos cuenta su experiencia en la ejecución del Programa de Incentivos Municipales y de su aprendizaje en el Programa de Mejora de Servicios Municipales realizado en el 2019 por nuestra Escuela.

Finalmente, presentamos en la sección “Reseñas de Publicaciones” dos publicaciones de vigencia e interés que forman parte de las recomendaciones que realiza nuestra Biblioteca especializada en gestión pública en donde se analiza y comentan temas de actualidad: “Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana. Riesgos de la sustitución tecnológica del trabajo humano y desafíos de la generación de nuevos puestos de trabajo, de los autores J. Weller, S. Gontero y S. Campbell. Santiago de Chile, CEPAL, 2019. Así como la publicación del BID: Saber a tiempo. Metodologías para la colaboración y el intercambio de conocimiento, de los autores B. Briceño, M. Marshall y K. Strand, K. (2019).

DANTE MENDOZA ANTONIOLI

Director de la Escuela Nacional de Administración Pública – ENAP

Caso: El Obstetra de la Selva¹

INTRODUCCIÓN

El Departamento de Loreto, el más grande del Perú, está conformado por nueve provincias, entre las que queremos destacar Maynas y Requena. Recorre la región el río Amazonas, el más caudaloso del mundo, cuya cuenca hidrográfica es el medio de comunicación más importante de la zona. Iquitos, la capital, se encuentra ubicada en la Provincia de Maynas, rodeada por los ríos Amazonas, Nanay e Itaya.

En esta parte de la Amazonía peruana, los medios de transporte son de mala calidad y por ende dificultan que el sistema de salud cumpla sus objetivos. Por ejemplo, el personal de los programas de salud reproductiva hace un gran esfuerzo para dictar charlas de planificación familiar, pero no es posible llegar a toda la población. En consecuencia, el índice de embarazo adolescente sigue siendo muy alto. Además, la población no está acostumbrada a acudir a los hospitales prefiriendo la medicina tradicional, muy arraigada en su cultura. Finalmente, el sistema de referencia y contra-referencia, que permite el traslado de pacientes hacia centros de mayor especialización, enfrenta numerosas dificultades: es preciso recurrir a transporte por vía aérea con hidroavionetas que acuatizan en los brazos de los ríos, o por vía fluvial mediante embarcaciones tradicionales llamadas “peque-peque”. En cualquier caso, están a merced de numerosos riesgos propios de la navegación fluvial.

Dentro de las políticas salud, uno de los problemas más graves es el elevado porcentaje de embarazos adolescente. Según el INEI, en el año 2014 el departamento con mayor proporción de madres adolescentes fue Loreto con 30,4%. Las principales causas identificadas son la pobreza y falta de educación básica. El INEI reportó que existe una relación inversa entre el nivel de fecundidad adolescente y el nivel educativo y socioeconómico. En otras palabras, cuanto más bajo es el nivel educativo y socioeconómico, se evidencia mayor probabilidad de embarazo. Según el testimonio del Sub Director del Hospital Regional de Loreto, la región cuenta con 53 distritos, de los cuales solo cuatro no

¹ Elaborado por Mariano del Castillo Basurto, revisado por Alejandro Ponce San Román y Magaly García Fernández, para la Escuela Nacional de Administración Pública. Este caso puede haber sido modificado con la finalidad de proteger la confidencialidad de los protagonistas. Nombres y datos que podrían permitir la identificación, han sido cambiados.

se encuentran en el quintil más bajo de pobreza. El distrito con mejores condiciones de vida es Iquitos, considerado pobre conforme a los estándares de medición de pobreza.



Ver Notas para el Docente 1

Huicungo es una pequeña Comunidad Nativa ubicada en el Distrito de Alto Tapiche de la Provincia de Requena. Su población se estableció allí debido a la fiebre del caucho durante los primeros años del siglo pasado. Luego del *boom* del caucho en los mercados mundiales, su población se ha dedicado, principalmente, a la agricultura, pesca y extracción de madera.

HECHOS PREVIOS

Miriam es una adolescente de 16 años que vive en la Comunidad de Huicungo, estudia en el Colegio de Limoncocha y desde hace algún tiempo mantiene relaciones sexuales con su enamorado, un adolescente de la zona. Estos jóvenes a pesar de tener relaciones de manera estable, no usan ningún método anticonceptivo. Ella ha estado preocupada porque desde hace más de un mes no le viene la regla, pero aún no ha decidido contárselo a nadie.

La noche del sábado 27 de agosto de 2016, Miriam y Esther, su mamá, viajaron a la Comunidad de Fátima. Después de cenar y beber masato, la adolescente sintió un cólico muy fuerte acompañado de vómitos. Esther preocupada fue a una tienda a buscar algún remedio. La única tienda del poblado también expende productos farmacéuticos y le recomendaron metamizol, hioscina y ranitidina. Esther compró las pastillas, se las dio de tomar a su hija y se fueron a dormir. Había pasado la media noche cuando Miriam volvió a tener cólicos, los dolores se habían agravado y ahora no podía hacer sus necesidades fisiológicas, ni sentarse. Frente a esta situación, la madre decidió llevar a su hija al Centro Poblado de Santa Elena para que el médico del puesto de salud la atendiera. Pidió a un sobrino que las acompañara, abordaron un bote y partieron. El viaje fue lento, llegaron recién el 30 de agosto como a las 3:00 de la tarde.

El obstetra Luis Lazo Cerrón, encargado del Puesto de Salud de Santa Elena, enterado de que venía una paciente en estado de gravedad, los esperaba en el puerto de Santa Elena. No contaba con ambulancia, pero había pedido prestada una camioneta de la Municipalidad para trasladar a su paciente. Luego de acomodarla en el asiento trasero, la evaluó y descubrió que, además de estar quejumbrosa y adolorida, tenía la frecuencia cardíaca muy elevada. Mientras la trasladaban en camioneta hasta el centro de salud le aplicó metamizol por sonda para aliviarle el dolor.

Llegaron al centro de salud alrededor de las 5:00 de la tarde. Le hicieron los exámenes de rutina, incluidos análisis de VIH, orina, sífilis y hemoglobina; y también le aplicaron una sonda para ayudarle a expulsar la orina. Los resultados obtenidos de los análisis eran negativos, pero el análisis de sangre mostraba 4 de hemoglobina, lo más seguro es que se trataba de una hemorragia interna. Hizo algunas preguntas y la joven le contó que tenía relaciones sexuales con su enamorado y que no le venía la regla desde el 30 de junio. En situaciones como esa se debía hacer una prueba de embarazo, pero no contaban con este insumo porque el requerimiento que habían hecho a DIREMID recién lo traería el médico serumista que había ido a Iquitos a cobrar su sueldo después de dos meses. Luis se prestó un test de embarazo de una amiga suya y al aplicárselo el resultado que arrojó fue positivo. Miriam al enterarse que estaba embarazada, reveló que había tenido hemorragia antes de que se presentase el cólico. El obstetra sabía que tenía poco tiempo para actuar, los signos evidenciaban que se trataba de un embarazo ectópico y la única salida era enviarla a Iquitos. La vida de Miriam corría peligro.

El embarazo ectópico no es un embarazo normal, es una gestación que se produce fuera de la cavidad uterina, por lo que resulta inviable. Puede producirse en el abdomen, la trompa del falopio o en alguna zona cercana al útero. Si eso sucede, la formación del embrión adquiere las características de un tumor, es decir, un cuerpo extraño que en algún momento genera una hemorragia pélvica interna que de no ser tratada a tiempo produce la muerte de la paciente por shock hipovolémico.



Ver Notas para el Docente 2



Ver Notas para el Docente 3

LAS ACCIONES

A las siete de la noche las condiciones de la paciente eran graves: 4 de hemoglobina, pulso a 160 por minuto, presión en 80 /40, fiebre 38.5 y respiración 37 por minuto. La paciente estaba entrando en *shock*, así que tuvieron que realizarle una transfusión de dos unidades de sangre. Los donantes fueron la madre y el primo de Miriam. Luis, en su condición de responsable del Centro de Salud, estableció contacto con la Central de Referencia del MINSA de Iquitos y con el gerente de la Red de Requena; entre todos, se tomó la decisión de enviar una avioneta a primera hora del día siguiente porque era imposible que acuatizara en la noche y porque tendría que afrontar riesgos adicionales: las aguas del Río Tapiche son muy turbulentas y arrastran troncos y maderos.

Luis organizó a todo el equipo del Centro de Salud para montar guardias durante la noche ante cualquier contingencia, la orden era tomar signos vitales cada 30 minutos. La avioneta salió de Iquitos a las 6:30 de la mañana y arribó a Tapiche a las 8:00. Una vez que estuvieron listos, Miriam, sus familiares y seis trabajadores del Centro de Salud (entre ellos, Luis) abordaron la nave. Lamentablemente, cuando la avioneta recorría el Río Tapiche buscando un claro para despegar, se atravesó un tronco que rompió la boya de lado derecho. La aeronave empezó a hundirse y la fatalidad se hubiera hecho presente si no fuera porque personal de la Municipalidad los había estado siguiendo en la camioneta, extrañados de la demora en alzar vuelo.



Ver Notas para el Docente 4

Después de ser rescatados regresaron a Santa Elena y comunicaron lo sucedido a Iquitos. La respuesta fue que no se podía enviar otra avioneta mientras no amainara una repentina lluvia torrencial en Iquitos.

LA TRAVESÍA POR EL RÍO

Como la paciente seguía perdiendo sangre y era imprescindible una intervención quirúrgica, el obstetra decidió trasladarla por vía fluvial; habilitó una chalupa con un motor 90 prestado de la municipalidad, instaló unos colchones como camilla y a las 10:30 de la mañana se echaron al río rumbo al Hospital de

Iquitos. El viaje tuvo muchas contingencias: sufrieron un choque con unos troncos y al motor se le rompió una hélice, pero el momento más intenso fue cuando debido a la mala condición que presentaba la paciente, se le tuvo que hacer una transfusión en medio del río. Por fin llegaron a Requena alrededor de las 8:30 de la noche.



Ver Notas para el Docente 5

En el Centro Médico de Requena, el Médico Henry Omnia en compañía de la obstetra Gabriela Morales, sacaron una ecografía a la paciente y confirmaron que se trataba de un embarazo ectópico roto con abundante pérdida de sangre. Lamentablemente en Requena tampoco hay quirófano y no era posible operarla, por lo que era necesario proseguir el viaje hasta Iquitos. El problema es que este centro médico tiene por norma no evacuar pacientes por vía fluvial en horas de la noche.

Era necesario tomar una decisión: esperar hasta el día siguiente o trasladarla en horas de la noche, ambas implicaban poner en riesgo la vida de la paciente. En el segundo caso, también implicaba un riesgo de la vida de los acompañantes.



Ver Notas para el Docente 6

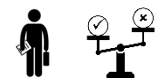
PARTE B

Luego de una acalorada discusión, la suerte estaba echada: asumirían el riesgo de trasladar a Miriam inmediatamente. Tomaron todas las medidas de seguridad posibles, dadas las condiciones en las que se encontraba.



Ver Notas para el Docente 7

Para estabilizarla, le hicieron una nueva transfusión de sangre y volvieron a abordar el bote aproximadamente a las 10:45 de la noche. Por fortuna no tuvieron inconvenientes adicionales de consideración y llegaron a Nauta a las 3:50 de la mañana del día siguiente.



Ver Notas para el Docente 8

EPÍLOGO

Una ambulancia del Hospital Regional de Iquitos los estaba esperando en el muelle. El viaje por carretera tomó dos horas adicionales y llegaron a la ciudad alrededor de las 5:30 de la mañana. Gracias a las coordinaciones realizadas, los estaban esperando con una sala de operaciones habilitada. La paciente recibió el diagnóstico de abdomen quirúrgico por embarazo ectópico y anemia severa. Además, presentaba un elevado nivel de deshidratación y un regular estado de desnutrición. Las posibilidades de una peritonitis debido a la hemorragia interna eran muy altas.

Tras una interconsulta con cardiología, Miriam recibió una tercera transfusión de sangre, para un total de siete unidades a lo largo de la emergencia. El procedimiento utilizado fue una laparotomía

exploratoria de emergencia, y conforme al testimonio de los médicos, la paciente reaccionó favorablemente. Actualmente se encuentra en su casa recuperándose de la operación.

El obstetra Luis Lazo, los médicos y todas las personas que participaron en este caso han testimoniado que se sienten felices de la supervivencia de Miriam y están orgullosos de sentir que su esfuerzo no había sido en vano.

Cuando el caso fue conocido en Lima, se presentó en los medios de comunicación como una buena práctica y Luis Lazo fue calificado como héroe.

NOTAS PARA EL DOCENTE²








COMENTARIOS GENERALES:

El caso *El Obstetra de la Selva* ha sido diseñado para contribuir a la formación de competencias de servidores públicos en cualquier nivel de gobierno y nivel directivo. Estas Notas para el Docente están acotadas para:

	Funcionarios	<p>Notas para el Docente 2</p> <p>Notas para el Docente 3</p> <p>Notas para el Docente 6</p> <p>Notas para el Docente 7</p>
	Directivos	<p>Notas para el Docente 2</p> <p>Notas para el Docente 3</p> <p>Notas para el Docente 4</p> <p>Notas para el Docente 5</p> <p>Notas para el Docente 6</p> <p>Notas para el Docente 7</p>
	Servidores civiles	<p>Notas para el Docente 1</p> <p>Notas para el Docente 2</p> <p>Notas para el Docente 3</p> <p>Notas para el Docente 5</p> <p>Notas para el Docente 7</p> <p>Notas para el Docente 8</p>

Las competencias específicas que pueden ser trabajadas en aula son:

² Elaboradas por Alejandro Ponce San Román, revisadas por Mariano del Castillo Basurto y Magaly García Fernández. Su uso en aula es gratuito con aprobación expresa de la Escuela Nacional de Administración Pública. Para mayor información escríbanos a casos-enap@servir.gob.pe

	Análisis jurídico	Notas para el Docente 5
	Análisis jurídico - administrativo	Notas para el Docente 4
	Ética	Notas para el Docente 2 Notas para el Docente 3 Notas para el Docente 5 Notas para el Docente 7 Notas para el Docente 8
	Gestión de riesgos	Notas para el Docente 2 Notas para el Docente 4 Notas para el Docente 6
	Interculturalidad	Notas para el Docente 1 Notas para el Docente 2 Notas para el Docente 3
	Sentido de Urgencia	Notas para el Docente 4 Notas para el Docente 6
	Toma de decisiones	Notas para el Docente 4 Notas para el Docente 6

Las Notas están diseñadas para uso exclusivo de los docentes. Contienen propuestas para promover la discusión y deben ser utilizadas como complemento del conocimiento específico desarrollado por el docente como parte de su preparación para el uso en clase. Cuando es oportuno, se brindan alternativas para el debate y se subraya la alternativa que, efectivamente, se siguió en el caso. Asimismo, en algunos casos, se ha estimado indispensable incluir un texto mínimo para contextualizar el debate.

El caso puede tener diversos usos:

- Puede ser utilizado de forma sucesiva, proporcionando al participante de los textos hasta llegar al Hito relevante (el recuadro con íconos llamando a las Notas del Docente) a la competencia que se está trabajando.
- Puede ser utilizado de forma integral, proporcionando al participante todo el caso y trabajando el texto como una experiencia de éxito de gestión pública.
- Puede ser leído como lectura recreativa de servidores civiles interesados en conocer experiencias exitosas de gestión pública.
- Puede ser utilizado como un caso de toma de decisiones y sentido de urgencia en la función pública.
- Puede ser utilizado como insumo para la investigación académica de un caso peruano de ejercicio de la función pública contemporánea realmente existente.



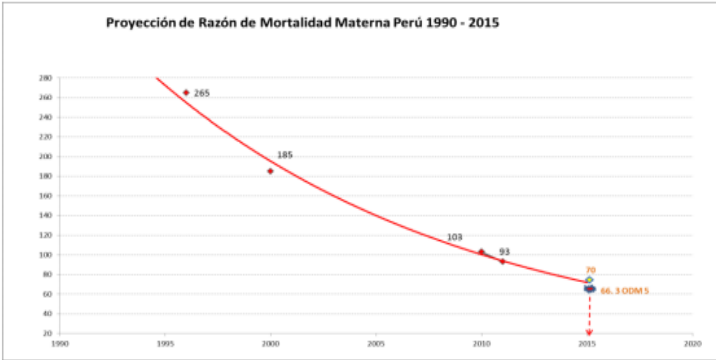
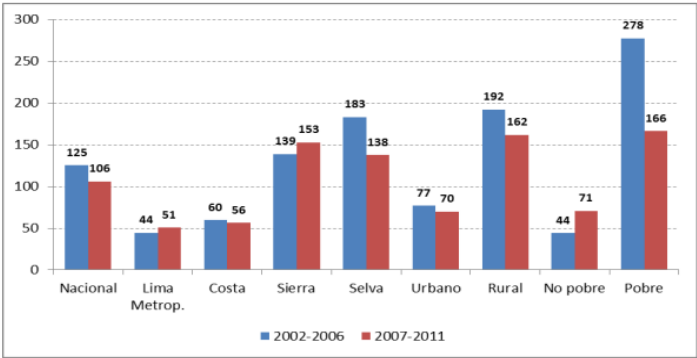
En todos estos escenarios, el éxito de la sesión educativa depende de la preparación, el talento del docente, la motivación de los participantes y la adecuada gestión educativa de la sesión. Este caso debe ser considerado, por lo tanto, como un insumo para la formación de competencias y la creación de oportunidades de aprendizaje.

Datos Generales:

Título del caso	El obstetra de la selva
Sumilla del caso	El caso expone la acción heroica de un obstetra de una comunidad de Iquitos, quien trasladó a una paciente durante 40 horas río arriba en una lancha artesanal. El caso expone diversos actos ejemplares, así como dilemas éticos e incluso legales que tiene que resolver el protagonista.
Competencias aplicables al caso	<ul style="list-style-type: none"> · Toma de decisiones · Sentido de urgencia · Gestión de riesgos · Ética · Interculturalidad · Análisis jurídico · Análisis jurídico - administrativo
Destinatarios	Directores, gerentes y gestores de salud, médicos, enfermeras, obstetras, funcionarios del sector Salud; así como personas involucradas en el desarrollo de políticas públicas.



Grado de Complejidad	Medio
Requisito	1 año de experiencia trabajando en el sector público, MINSA, direcciones regionales de salud, hospitales, postas médicas.
Objetivos de aprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> · Identificar la problemática señalada en el caso. · Describir el contexto de la mortalidad materna en el Perú, en general; y en la región Loreto, específicamente. · Identificar los factores adversos de los procesos interculturales en el sector de salud materna en las zonas indígenas. · Identificar los dilemas éticos del caso.
Sugerencias para el diseño de la sesión	<p>Metodología: Se reúnen grupos de 5 personas</p> <p>Instrucciones:</p> <p>Paso 1: Lectura comprensiva del caso (15 minutos)</p> <p>Paso 2: Identifique la problemática del caso (15 minutos)</p> <p>Paso 3: Identifique y evalúe el contexto de la mortalidad materna en el Perú y en la región Loreto (30 minutos)</p> <p>Paso 4: Identifique y evalúe los factores interculturales que intervienen en el caso. (30 minutos)</p> <p>Paso 5: Identifique y evalúe los dilemas éticos que intervienen en el caso. (30 minutos)</p>
Tiempo sugerido	Tiempo: 2 horas

Nota para el docente 1



<p>Destinatarios</p>	<p>Servidores civiles</p> 																																										
<p>Temas</p>	<p>Interculturalidad</p> 																																										
<p>Información de contexto</p>	<p>Gráfico 1 Proyección de Razón de Mortalidad Materna 1990-2015</p>  <table border="1"> <caption>Proyección de Razón de Mortalidad Materna Perú 1990 - 2015</caption> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Razón de Mortalidad Materna</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1990</td> <td>265</td> </tr> <tr> <td>2000</td> <td>185</td> </tr> <tr> <td>2010</td> <td>103</td> </tr> <tr> <td>2015</td> <td>70</td> </tr> <tr> <td>Objetivo ODM5</td> <td>66.3</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: INEI ENDES 1996, 2000, 2009, 2010. Cuadro y proyección elaboración UNFPA</p> <p>Gráfico 2 Razón de Mortalidad Materna por características seleccionadas</p>  <table border="1"> <caption>Razón de Mortalidad Materna por características seleccionadas</caption> <thead> <tr> <th>Categoría</th> <th>2002-2006</th> <th>2007-2011</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Nacional</td> <td>125</td> <td>106</td> </tr> <tr> <td>Lima Metrop.</td> <td>44</td> <td>51</td> </tr> <tr> <td>Costa</td> <td>60</td> <td>56</td> </tr> <tr> <td>Sierra</td> <td>139</td> <td>153</td> </tr> <tr> <td>Selva</td> <td>183</td> <td>138</td> </tr> <tr> <td>Urbano</td> <td>77</td> <td>70</td> </tr> <tr> <td>Rural</td> <td>192</td> <td>162</td> </tr> <tr> <td>No pobre</td> <td>44</td> <td>71</td> </tr> <tr> <td>Pobre</td> <td>278</td> <td>166</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fuente: La mortalidad materna en el Perú. 2002-2011-DGE/MINSA Cuadro: Elaboración UNFPA</p>	Año	Razón de Mortalidad Materna	1990	265	2000	185	2010	103	2015	70	Objetivo ODM5	66.3	Categoría	2002-2006	2007-2011	Nacional	125	106	Lima Metrop.	44	51	Costa	60	56	Sierra	139	153	Selva	183	138	Urbano	77	70	Rural	192	162	No pobre	44	71	Pobre	278	166
Año	Razón de Mortalidad Materna																																										
1990	265																																										
2000	185																																										
2010	103																																										
2015	70																																										
Objetivo ODM5	66.3																																										
Categoría	2002-2006	2007-2011																																									
Nacional	125	106																																									
Lima Metrop.	44	51																																									
Costa	60	56																																									
Sierra	139	153																																									
Selva	183	138																																									
Urbano	77	70																																									
Rural	192	162																																									
No pobre	44	71																																									
Pobre	278	166																																									

<p>Pregunta motivadora:</p>	<p>El INEI señala que la explicación al alto índice de embarazos adolescentes en la región de Loreto se debe a la pobreza y a la falta de educación básica.</p> <p>¿Existe un sesgo por parte del INEI al no reconocer la existencia de patrones culturales ancestrales de pueblos nativos que explican un inicio temprano de relaciones sexuales?</p>
<p>Alternativas de discusión:</p>	<p>Respuesta sugerida:</p> <p>Es irrelevante. La función del INEI no es justificar el inicio de actividad sexual en la población, sino registrar las cifras.</p> <p>Distractores y análisis:</p> <p>a. No, los patrones culturales ancestrales han ido desapareciendo con la integración de las comunidades a la sociedad peruana .</p> <p><i>Aunque algunos patrones culturales se pierdan, aún tienen vigencia e influencia en comunidades indígenas</i></p> <p>b. No, los patrones culturales explican solo parcialmente un fenómeno que es multicausal y por ese motivo no se puede invocar discriminación.</p> <p><i>Sí se puede invocar discriminación en factores que intervienen en fenómenos multicausales. Por ejemplo, el racismo como componente de la pobreza.</i></p> <p>c. Sí, el sesgo responde a orientaciones globales desarrolladas en organismos internacionales que el Perú adopta acríticamente con el objetivo de estandarizar sus cifras.</p> <p><i>La estandarización internacional para la medición de fenómenos sociales es deseable, porque permite hacer comparaciones entre sociedades diferentes.</i></p> <p>d. Sí, el sesgo responde a una política estatal de subordinación de comunidades nativas ancestrales a los intereses del poder de turno .</p> <p><i>La medición tiene una función técnica de recojo de evidencias para las decisiones de política. Para ello se utilizan estándares internacionales. El uso político, donde una interpretación podría ser la ‘subordinación de comunidades a los intereses del poder de turno’, de ser cierto, sería un uso posterior y no previo al recojo de evidencias.</i></p>



Nota para el docente 2

Destinatarios	Funcionarios; Directivos; Servidores civiles 
Temas	Ética; Interculturalidad; Gestión de riesgos 
Pregunta motivadora:	<p>Interviene el chamán de la comunidad y opina que la situación no es tan grave, que solo necesita utilizar medicina natural. El obstetra reacciona alertando el peligro de no intervenir con medicina occidental tan pronto como sea posible.</p> <p>La madre de la paciente se inclina por la medicina natural.</p> <p>¿Con qué argumentos debería el obstetra intentar convencer a la madre?</p>
Alternativas de discusión	<p>Respuesta sugerida:</p> <p>Invocar el principio de precaución: es preferible elegir aquella opción que puede ser revertida. Si el médico está equivocado, solo se habrá perdido tiempo. Si el chamán está equivocado, la paciente podría morir.</p> <p>Distractores y análisis:</p> <p>a. Amenazar con denunciar penalmente al chamán si la paciente sufre complicaciones debidas a un consejo de naturaleza sanitaria.</p> <p><i>La amenaza de utilizar la fuerza del Estado (el sistema penal) contra el chamán, incluso en caso de ser exitoso, provocaría el alejamiento de la medicina occidental de quienes confían en la medicina tradicional y, en consecuencia, un deterioro en la salud de la población. Por lo tanto, sería contraproducente.</i></p> <p>b. Exigir el reconocimiento de su carácter de autoridad estatal en el ámbito de la salud y, en dicha condición, su condición de voz autorizada.</p> <p><i>La autoridad estatal tiene una función de servicio al ciudadano y no de sometimiento del ciudadano al poder. En una sociedad democrática, se respeta la autonomía del individuo y la libertad de elección del ciudadano. Esta respuesta refleja una visión autoritaria ajena al sistema democrático de la sociedad peruana actual.</i></p> <p>c. Invocar la política nacional de salud que reconoce la medicina natural como complementaria a la medicina científica.</p> <p><i>Es verdad, pero su aplicación al caso es una falacia de división. Aunque la política nacional reconoce el conjunto de la medicina natural como complementaria, sería necesario que reconozca a la medicina científica como prioritaria en este caso particular.</i></p>

Nota para el docente 3





Destinatarios	Funcionarios; Directivos; Servidores civiles 
Temas	Ética; Interculturalidad 
Pregunta motivadora:	<p>Interviene el chamán de la comunidad y opina que la situación no es tan grave, que solo necesita utilizar medicina natural. El obstetra reacciona alertando el peligro de no intervenir con medicina occidental tan pronto como sea posible.</p> <p>Un familiar interviene cuestionando el derecho del obstetra de poner en duda las creencias ancestrales de los pueblos originarios del Amazonas.</p> <p style="text-align: center;">¿Con qué argumentos debería el obstetra defender su posición?</p>
Alternativas de discusión:	<p>Respuesta sugerida:</p> <p>Explicar que el Estado reconoce la medicina natural por su potencial eficacia, por su valor cultural, por la legitimidad social, por su carácter complementario y por el número de beneficiarios.</p> <p>Distractores y análisis:</p> <p>a. Explicar que la medicina científica ha demostrado objetivamente su mayor eficacia y, en ese sentido, sin negar los valores culturales de la medicina tradicional, se debe exigir darle prioridad a la medicina científica .</p> <p><i>Esta posición, que puede ser defendible en el paradigma occidental, refuerza el argumento del familiar.</i></p> <p>b. Explicar que la medicina tradicional sólo puede ser tomada como válida cuando ha sido validada científicamente .</p> <p><i>Esta posición, que puede ser defendible en el paradigma occidental, refuerza el argumento del familiar.</i></p> <p>c. Explicar que todos podemos cambiar de opinión. Ellos, si se demuestra que estaban equivocados; o la medicina científica, si se demuestra que una creencia ancestral es más eficaz, como ya ha ocurrido en el pasado</p> <p><i>Es posición, que puede ser considerada empática y ofrece una solución de largo plazo. Sin embargo, resulta irrelevante para la situación específica.</i></p>

Nota para el docente 4

<p>Destinatarios</p>	<p>Directivos </p>
<p>Temas</p>	<p>Toma de decisiones; Sentido de urgencia; Gestión de riesgo; Análisis jurídico – administrativo</p> 
<p>Pregunta motivadora:</p>	<p>Ud. es responsable del servicio de transporte de pacientes en la región Loreto y cuenta solo con dos aeronaves. Durante un procedimiento de Referencia referencia de rutina en Requena, se produce un accidente y naufraga uno de sus dos hidroaviones.</p> <p>De acuerdo al testimonio del piloto, rescatado milagrosamente, la ruptura de la boya de flotación de la nave fue causada por un madero flotante en el Río Tapiche. La documentación técnica señala que este es un riesgo reconocido que explica la calificación de ese río como ‘de alto riesgo’.</p> <p>Usted se prepara para afrontar los trámites burocráticos y los problemas derivados de la insuficiencia de recursos, cuando recibe el pedido del Dr. Luis Lazo, solicitando el envío de la segunda nave al mismo río, en el mismo día y por el mismo caso que ocasionó la pérdida de su primer avión.</p> <p style="text-align: center;">¿Qué decisión tomaría?</p>
<p>Elementos a considerar en la discusión:</p>	<p>Considere el principio de Debida Diligencia: ¿Se ha evaluado si las condiciones del río han cambiado? En particular, si el accidente se produjo por causa de un acontecimiento coyuntural como una lluvia previa que arrastra troncos o un lote de madera ilegal flotando en el río; o se trata de un hecho impredecible como un leño abandonado.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si las condiciones sí han cambiado, es un argumento a favor de la decisión de enviar el segundo avión. • Si las condiciones no han cambiado, es un argumento a favor de la decisión de no enviar el segundo avión.



<p>Elementos a considerar en la discusión:</p>	<p>Considere el argumento de “El bienestar de muchos debe primar sobre el bienestar de uno”.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El objetivo de los aviones no es alcanzar una cuota estadística, sino salvar la vida de personas concretas. • Miriam, una persona concreta, no puede ser considerada menos valiosa que personas que no son individualizables. • Proteger el segundo avión permitirá atender a muchas personas con emergencias similares a Miriam en el futuro. • Si no se envía en esta oportunidad el segundo avión ¿se justifica enviarlo al mismo río en otra oportunidad? <p>Considere que autoriza la salida del segundo avión y también naufraga:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál sería la justificación ante una eventual acción de control? • Si cuando el avión está en pleno vuelo de ida recibe una llamada de emergencia para evacuación de un paciente en riesgo mortal del Sur de Loreto, en un río calificado como “bajo riesgo” ¿cambiaría su orden? <p>Considere que Ud. no autoriza la salida del segundo avión y recibe la llamada de la madre de Miriam.</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué argumento utilizaría para justificar su decisión? • Si en lugar de Miriam, la paciente fuera la hija del ministro de Salud, ¿la decisión sería distinta? • Si en lugar de Miriam, la paciente fuera su propia hija, ¿la decisión sería distinta?
---	---

Nota para el docente 5

<p>Destinatarios</p>	<p>Directivos; Servidores civiles</p>  
<p>Temas</p>	<p>Ética; Análisis jurídico</p>  



<p>Pregunta motivadora:</p>	<p>El Dr. Luis realizó una transfusión de sangre a Miriam durante el trayecto de Santa Elena a Requena. Sin embargo, no contaba con el instrumental para desarrollar ese procedimiento con seguridad y podría haber fracasado. Por ejemplo, si el tipo de sangre de Miriam era incompatible con la sangre del donante.</p> <p>Si eso hubiera ocurrido: ¿Debería considerarse moralmente responsable al obstetra por la muerte prematura de la paciente o debería considerarse que, dada la gravedad de la situación, todo esfuerzo es legítimo?</p>
<p>Alternativas de discusión:</p>	<p>Respuesta sugerida:</p> <p>El obstetra sería responsable de la muerte de Miriam, aunque tiene el atenuante de que se produjo en el marco de una emergencia y mientras hacía todo lo que estaba en sus manos para salvarle la vida.</p> <p>Distractores y análisis:</p> <p>a. El obstetra no es responsable, porque la vida de Miriam ya estaba en peligro, y si no hubiera intentado la transfusión hubiera muerto de todos modos .</p> <p><i>No es posible asegurar que hubiera muerto. El obstetra, de buena fe y respaldado por sus conocimientos técnicos está seguro de que hubiera ocurrido. Pero podría estar equivocado.</i></p> <p>b. El obstetra no es responsable, porque se trató de un lamentable accidente mientras hacía todo lo que estaba en sus manos para salvarle la vida .</p> <p><i>No es un accidente, sino un riesgo reconocido por la práctica médica.</i></p> <p>d. El obstetra sería responsable de la muerte de Miriam, porque no es posible establecer con certeza si hubiera sobrevivido sin donación. En cambio, es seguro que la donación fue la causa de su muerte .</p> <p><i>Es cierto. Pero no toma en cuenta las condiciones en las que se produjo el hecho.</i></p>

Nota para el docente 6

Destinatarios	Funcionarios; Directivos 
Temas	Toma de decisiones; Sentido de urgencia; Gestión de riesgos 
Pregunta motivadora:	<p>En una situación como la descrita hasta el momento, donde dos profesionales de la salud expresan una opinión técnica contradictoria, usted debe dirimir y tomar la decisión final:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uno de ellos recomienda esperar a la mañana para evitar los riesgos de la travesía fluvial nocturna que, de realizarse, pondría en peligro la vida de la paciente y de todos los pasajeros de la embarcación. Aunque reconoce que la situación de la paciente es grave, afirma que nada permite suponer que pasar la noche en el centro médico le causará un perjuicio mayor al riesgo del traslado nocturno. Añade que existe una norma administrativa que lo prohíbe y no de forma arbitraria. La propia experiencia del centro de salud enseña que ese tipo de traslado supone un riesgo demasiado alto. • El otro médico señala que la situación no solo es grave, es crítica, y que la vida de la paciente depende de llegar a Iquitos tan pronto como sea posible. Las 5 horas de diferencia pueden ser la diferencia entre la vida y la muerte de Miriam. La norma administrativa, por otra parte, puede ser legítimamente aplicada en cualquier otra situación, pero no en caso de vida o muerte. <p style="text-align: center;">¿Qué decisión tomaría?</p>
Elementos a considerar en la discusión:	<ul style="list-style-type: none"> • ¿El obstetra tiene un sesgo de urgencia derivado de su experiencia emocional hasta el momento que le impide evaluar con realismo la situación de Miriam? • ¿Los familiares han desarrollado dependencia emocional con el obstetra, a quien sienten que está haciendo todo lo posible por salvar a Miriam? • ¿Los familiares confían más en el obstetra, a quien conocen, que a otros profesionales de la salud a quien no conocen? • ¿Una persona, o un grupo de personas, tiene derecho de elegir libremente correr un riesgo mortal? • Miriam no está en condiciones de tomar decisiones. ¿Un familiar tiene derecho para tomar decisiones que pueden suponer la muerte de Miriam?



	<ul style="list-style-type: none"> • ¿La norma que prohíbe el traslado nocturno tiene mayor valor que la decisión de correr el riesgo por parte de los involucrados? • Si no se obedece la norma y se produce un accidente fatal <p>⇒ ¿Corresponde sanción a quien debía aplicar la norma?</p> <p>⇒ Si los pasajeros firman una declaración de excención de responsabilidad, ¿corresponde sanción a quien debía aplicar la norma?</p>
--	---

Nota para el docente 7

Destinatarios	Funcionarios; Directivos; Servidores civiles	
Temas	Ética	
Pregunta motivadora:	<p>Luego de un largo debate, finalmente el obstetra y la familia de Miriam firman un acta en la que asumen todas las consecuencias de la navegación nocturna y eximen de responsabilidad al puesto de Requena. Cuando todo parecía listo para continuar el viaje, el conductor de la lancha se niega a salir aduciendo que es muy peligroso.</p> <p>La madre intenta convencerlo apelando sucesivamente a la compasión por la situación de Miriam, a la compasión por su propio dolor de madre y a la empatía, colocándolo en la situación de que se tratara de su propia hija. Pese a todo, el conductor continúa negándose.</p> <p>Finalmente, el primo de Miriam le ofrece una retribución sustancialmente mayor a la pactada a cambio de navegar de noche. Luego de pensarlo, el conductor finalmente acepta.</p> <p style="text-align: center;">¿Cómo se debe juzgar la decisión del conductor?</p>	

<p>Alternativas de discusión:</p>	<p>Respuesta sugerida:</p> <p>Desde el punto de vista de la libertad de decisión del conductor, es una decisión legítima. Cualquier criterio que le parece convincente para poner en riesgo su vida, como la compasión o el lucro, respetan su autonomía.</p> <p>Distractores y análisis:</p> <p>a. Desde el punto de vista de la libertad de decisión del conductor, no es una decisión legítima. Lucrar con la desesperación de la familia de Miriam no es moralmente aceptable .</p> <p><i>La motivación del conductor es irrelevante. Lo importante es que nadie le obligó a decidir en un sentido u otro: fue libre al decidir.</i></p> <p>b. No se ha respetado la libertad de decisión del conductor. El único momento en el que tomó una decisión libre de influencia externa fue cuando se negó a navegar de noche .</p> <p><i>El convencimiento no viola la libertad de decisión, es una forma pacífica y éticamente válida de inducir a tomar una decisión distinta. Solo se falta el respeto a la libertad cuando se obliga a tomar una decisión distinta de la que una persona elige.</i></p> <p>c. No se ha respetado la libertad de decisión del conductor. El primo de Miriam ha utilizado en su beneficio la pobreza del conductor para conseguir su objetivo de navegar en la noche, incluso si eso pone en peligro de muerte al conductor .</p> <p><i>La motivación del conductor es irrelevante. Lo importante es que nadie le obligó a decidir en un sentido u otro: fue libre al decidir.</i></p>
--	---

Nota para el docente 8

<p>Destinatarios</p>	<p>Servidores civiles</p> 
<p>Temas</p>	<p>Ética</p> 

<p>Pregunta motivadora:</p>	<p>A lo largo de todo el proceso médico y suponiendo que la pareja fueran mayores de edad ¿Debería el enamorado de Miriam haber tenido una participación de mayor relevancia que la madre, tomando en cuenta que era co-responsable del embarazo?</p>
<p>Alternativas de discusión:</p>	<p>Respuesta sugerida:</p> <p>No, la paciente en riesgo es Miriam y corresponde a un familiar directo tomar decisiones sobre su salud.</p> <p>Distractores y análisis:</p> <p>a. No, a menos que la madre delegue en el enamorado de Miriam la responsabilidad.</p> <p><i>El embarazo ectópico no es viable y no es posible preservar la vida del no nacido. En cambio, la madre está en peligro de muerte. En consecuencia, de las dos vidas, la única que se debe proteger es la de Miriam. En enamorado no tiene derechos sobre ella.</i></p> <p>b. No, porque la paternidad no se establece por la palabra de la madre.</p> <p><i>Es verdad, pero no es el motivo.</i></p> <p>c. Sí, si Miriam aseguró que el enamorado es el padre, él no puede evadir su responsabilidad en las consecuencias del embarazo.</p> <p><i>Las decisiones sobre la salud de Miriam no implican ‘asumir las consecuencias de las consecuencias del embarazo’.</i></p>

Bibliografía:

UNFPA (2015). Balance y desafíos sobre las acciones del gobierno para mejorar la salud materna y perinatal Perú-2013. Recuperado de: <http://www.unfpa.org.pe/WebEspeciales/2014/Jun2014/Balance-y-Desafios-para-reducir-SMP.pdf>

Del Carpio Ancaya, Lucy (2013). Situación de la mortalidad materna en el Perú, 2000–2012. Recuperado de: <http://www.scielosp.org/pdf/rpmesp/v30n3/a15v30n3.pdf>

UNFPA y AECID. (2011). Manual de interculturalidad en salud. Recuperado de: <http://www.unfpa.org.pe/publicaciones/publicacionesperu/SSL-Interculturalidad-en-Salud.pdf>

Ministerio de Salud (2009). Plan estratégico nacional para la reducción de la mortalidad materna y perinatal 2009-2015. Recuperado de <http://www.unfpa.org.pe/publicaciones/publicacionesperu/MINSA-PEN-Reduccion-Mortalidad-Materna2009-2015.pdf>

UNICEF (2008). Salud materna y neonatal. Recuperado de: [http://www.unicef.org/lac/SOWC_2009_LoRes_PDF_SP_USLetter_12292008\(10\).pdf](http://www.unicef.org/lac/SOWC_2009_LoRes_PDF_SP_USLetter_12292008(10).pdf)

Vallejo Lozano, Ruth (2005). Manual de interculturalidad: desafío y proceso de construcción. Servicios en Comunicación Intercultural SERVINDI. Recuperado de: <http://www.servindi.org/pdf/manual2.pdf>

Infografía



El obstetra de la selva

CASO

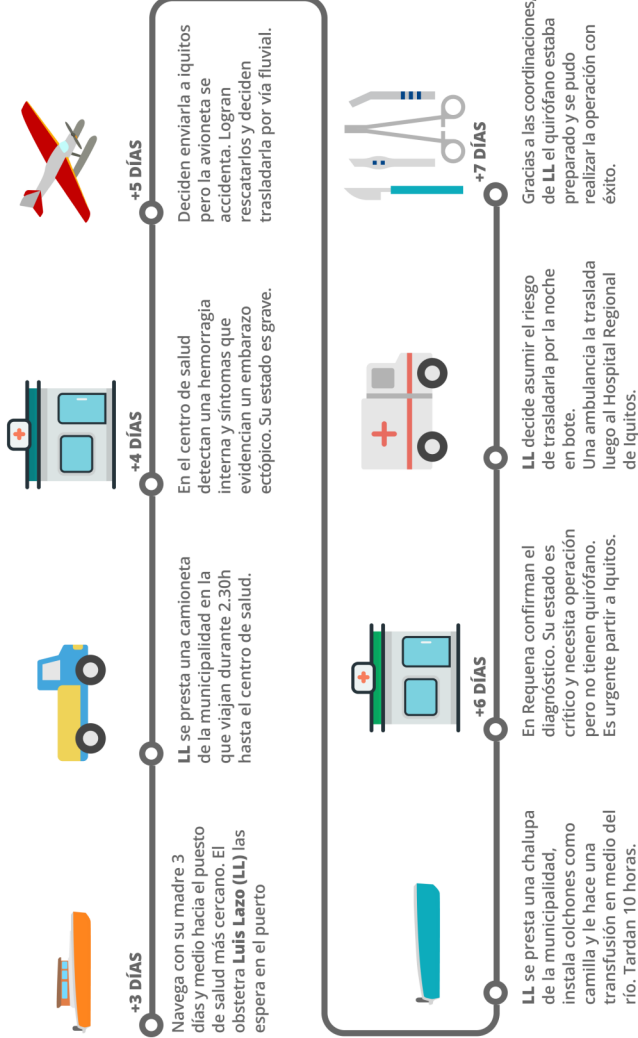
Contexto

Miriam de 16 años, vive en su pequeña comunidad nativa **Huicungo** en Loreto. Va al colegio y tiene un enamorado con quien mantiene relaciones sexuales estables y sin uso de métodos anticonceptivos. Ella pasó días de preocupación porque el último mes no le vino la regla y eligió mantenerlo en reserva.

Miriam viajó con su madre a la comunidad de **Fátima** y en la cena sintió **cólicos fuertes y vómito**.

Su madre preocupada, fue a la farmacia y compró remedios que no la ayudaron.

Los cólicos empeoraron tanto que la madre decidió llevar a su hija al Centro Poblado de Santa Elena.



RESULTADOS



La paciente reaccionó favorablemente.

El procedimiento utilizado fue una laparotomía exploratoria de emergencia.

CONSECUENCIAS



El obstetra **Luis Lazo**, los médicos y todas las personas que participaron en este caso han testimoniado que se sienten felices de la supervivencia de Miriam y están orgullosos de sentir que su esfuerzo no había sido vano.

¿Todas las decisiones de Lazo estaban éticamente justificadas?

Experiencias de gestión

Nuestros egresados comparten sus experiencias¹

Nicandro Machaca Mamani, egresado del Programa Formativo de Directivos Municipales del año 2017-2018 y del Programa de Mejora de Servicios Municipales realizado en la ciudad de Tacna durante el 2019, comparte su experiencia en Gestión Municipal.



Programa de Mejoras de Servicios Municipales Tacna - 2019

¿Cuál es el trabajo que realiza y qué situación ha significado para usted una satisfacción laboral?

Actualmente estoy trabajando en la Municipalidad de Calana. Como Gerente Municipal, me encargo de la atención de necesidades básicas de la población como seguridad ciudadana, limpieza pública, áreas verdes; también administramos el servicio de agua potable, registro civil y catastro.

Este año como un tema de satisfacción puedo manifestarle que en el mes de febrero se nos presentó una emergencia por el huayco. Esto fue muy complicado porque recién estábamos asumiendo la gestión. Tuvimos que salir, liderados por nuestro alcalde para gestionar el préstamo de maquinaria, entenderán

¹ Entrevista realizada por Magaly García Fernández y Karina Ascencios Balbín (26 de setiembre de 2019) para la Escuela Nacional de Administración Pública.

que recién empezábamos, no teníamos recursos y la población necesitaba ser atendida de inmediato, no podíamos esperar hasta el día siguiente. Esa misma noche salimos para hablar con las empresas privadas y pedirles que nos apoyen con maquinaria.

Nosotros como centro de inmediata respuesta logramos levantar la emergencia en dos días, esa misma noche salimos con todo el personal para apoyar a la población. El huayco ocurrió a las 5 de la tarde y en la noche estábamos con los vecinos ayudándolos a sacar sus bienes inundados, junto a los vecinos de las chacras vimos cómo se iba toda su producción; nosotros solo los ayudamos a salvar lo que se podía. Se cortó el agua potable y abastecimos a la población con cisternas, todo con los privados. Como municipalidad nos hicimos cargo del combustible y ellos ponían las máquinas a costo cero. Es gestión. En muchos casos hay un desconocimiento de cuáles son los procedimientos en una emergencia.

¿Ustedes tenían un protocolo?

No estaba establecido un protocolo, pero conozco los procedimientos, sé cómo gestionar la adquisición de algunos bienes en situaciones de emergencia, la norma te faculta para ello. Tener combustible era cosa de hacer una compra directa rápida y eso hicimos. Justificamos el tema de convenios que también tiene que hacerse de forma paralela, se solucionó. Eso es lo que hace la gestión pública.

Otro distrito de mi región vivió una situación similar con el huayco, sin embargo, han pasado seis meses y todavía están con el desastre encima, hay vías que ya pudieron haberse atendido con proyectos o con IOARR - Inversiones de optimización, ampliación marginal, reposición y rehabilitación, la norma te faculta pero hasta la fecha no lo han hecho. En el caso de nosotros la emergencia la atendimos en 48 horas, lo que demandaba una inversión mayor lo atendimos por IOARR, son rápidas pero es un tema de conocimiento. Se dice que la programación multianual está establecida, que es inflexible, pero también te permite hacer modificaciones siempre y cuando lo sepas, si no lo sabes te ahogas.

El haber dado solución de manera tan rápida es una satisfacción que comparto con mi alcalde.

¿Tratándose de una emergencia, articularon con otras instituciones, con el sector salud por ejemplo?

Sí, intervinieron otros actores como la gobernación, la policía, el sector salud, todos trabajamos según nuestras competencias. El liderazgo que tiene mi alcalde es muy bueno porque él estuvo en gestiones anteriores y conocen su política de trabajo, eso facilita todo. En mi caso yo manejo el tema técnico y él maneja el tema político de esa manera la gestión se complementa.

Otro tema que estamos trabajando es poner orden en el distrito, recién hace una semana y media he logrado aprobar nuestro RAS - Régimen de Aplicación de Sanciones y CUIS - Cuadro Único de Infracciones; nuestro distrito no lo tenía. Todo era un desorden, particularmente creo que los distritos deben de crecer en forma ordenada y quién regula es la municipalidad. La Municipalidad dice el cómo se va a construir, cómo serán las vías; las normas para control del ruido; sobre la contaminación. Todo ello

no se había trabajado en el distrito, lo acabamos de implementar, me costó convencer a los regidores pero ya aceptaron porque lo que queremos es ordenar el distrito. Es un distrito pequeño de siete mil habitantes.

Sobre el proceso de participación en el Programa de Incentivos del MEF, coméntenos los pasos y acciones que tuvo que cumplir para lograr la asignación de recursos

En primera instancia todo parte de un sueño, de un objetivo. Siempre escuchaba que Arequipa lideraba el cumplimiento de metas del Plan de Incentivos y que había conseguido una buena cantidad de recursos gracias a ello, entonces pensé, si ellos pueden yo también puedo.

En el 2016 fui gerente municipal en el distrito de Pocollay que tiene 25 mil habitantes, el presupuesto que manejábamos era de 20 millones, no era muy alto. Para inversión teníamos entre 4 y 5 millones, casi todo estaba distribuido porque se prioriza el presupuesto participativo, cada uno quiere sus obras pequeñas, y muchas veces no se preocupan por el bien común. Priorizan pistas o campos deportivos, pero mi preocupación eran los servicios de seguridad y de limpieza pública, nuestro punto débil eran las maquinarias en mal estado, entonces lo vi como la manera de tener recursos para atender esa necesidad. Por eso me propuse lograr el plan de incentivos; ese mismo año no lo conseguí porque había restricciones que venían desde el año 2015. Lo otro es que cuando entré a trabajar con esa idea empecé yo solo, entonces me faltaba gente que me ayude, traté de incentivar a otros servidores, pero una cosa es decirles y otra que escuchen la experiencia.

En el 2017 me enteré que empezaría el Programa de Formación Directivos en la ENAP y de inmediato pensé que ahí estaba la solución, entonces invité a los compañeros que trabajaban conmigo para que postulen, porque era por concurso. Quería que ellos también vean que haciendo las cosas con planificación, liderando un objetivo, las cosas se pueden conseguir. Ingresamos al programa cinco miembros de la municipalidad, yo como gerente municipal y ellos como jefes de unidad.

El chip nos cambió, me ayudaron a trabajar en equipo porque era un compromiso de varias áreas. No solo necesitaba a las cabezas, ya que en el Plan de Incentivos se tenían que trabajar varias metas, necesitaba gente que trabaje en todas las áreas.

Es usual que al personal lo cambien cada tres o seis meses, por eso le pedí al alcalde que me deje trabajar con el mismo grupo de principio a fin para asegurar los resultados, él aceptó, me apoyó. Así empezamos un trabajo con todos los jóvenes, tenían entre 26 y 32 años, con todos ellos trabajamos de forma ordenada y articulada.

Primero, convencimos a la población porque una de las metas era incrementar el pago de impuestos, la población generalmente no paga cuando ve que la municipalidad no está dando servicios adecuados. Trabajamos fuerte con ellos, hicimos campañas y la población respondió, esa fue la meta que el año

anterior falló. En el 2017 los invitamos a todas reuniones para incentivarlos, tratamos de acercarnos mucho más a la población

El fortalecimiento del control interno también era necesario, necesitábamos fortalecer todo lo relacionado a las directivas y en el programa ENAP estaban los directivos que eran miembros del comité de control interno, entendieron que era importante avanzar. Fue un tema integral, todo partió como una idea, se complementó con la participación de todos y con la ayuda de los docentes que fueron visitándonos mes a mes a Tacna nos ayudaron a cambiar el chip.

Los trabajadores se preocupan más por la estabilidad que por lograr resultados, teníamos las reuniones semanales todos los lunes para ver los avances a nivel de toda la entidad y siempre me preguntaban si el siguiente mes seguirían trabajando, yo les decía que no se preocupen por si van a trabajar el próximo mes o no, hagan bien su trabajo ahora y tienen mayores posibilidades de continuar trabajando pero si su trabajo no lo hacen bien, la probabilidad va a ser menor. Ahora todos esos jóvenes están trabajando, los han buscado. Cuando te buscan, tú no estás sujeto a hacer cosas que no quieres. En la administración pública hay temas de corrupción muy fuertes, cuando tú vas por tus méritos nadie te pide cosas irregulares, te buscan por objetivos definidos. Ellos ahora están trabajando, una está como evaluadora de metas del PI, otro como jefe, todos están bien. Yo creo que cuando las personas se van especializando, van consiguiendo objetivos se vuelven más competitivos, son mejor valorados que cuando entras por temas políticos porque están sujetos a ser manejados y muchas veces direccionados a temas de corrupción que es algo que se da mucho en los municipios. Yo considero que el hecho de haber recibido un curso en temas ética y de integridad es muy importante. Solo no se puede hacer nada, es algo que he entendido. Hay algo que en todo sitio siempre repito: soy un copito de nieve pero ya no soy solo porque ahora somos varios copitos que estamos haciendo fuerza.

También entramos al Programa de Mejora de Servicios Municipales. Siempre llegábamos temprano, hemos tratado de asimilar todo. Estoy convencido que solo no lo voy a hacer nada, además cuando me vaya de Calana no quiero que quedé ahí, no quiero que se trabaje en función a personas si no en función a una idea en conjunto, si ellos se van a quedar van a continuar con ese trabajo, a donde se vayan van a continuar con ese trabajo. Trato de ser participe porque considero que uno estudia en la ENAP no con el objetivo de guardarse el conocimiento, si no ese conocimiento trasladarlo a otras personas, la idea que se tiene de mejorar el servicio para la población debe de darse de forma continua, no debe detenerse jamás.

¿El trabajo que usted realizó fue durante todo el año 2017?

Empezamos en el 2016, ese año sentamos las bases. En el 2017 ya teníamos todo y empezamos a trabajar, la ayuda que recibí de SERVIR fue la que hizo la diferencia porque si no hubiera tenido la opción de entrar y llevar a mis compañeros, tal vez no hubiera conseguido ese resultado porque las personas clave que trabajaban las metas estaban estudiando ese programa. Escuchar a los docentes hablarnos cada 15 días de trabajo en equipo y presupuesto por resultados hizo que nosotros veamos las cosas de otra manera, a parte tuvimos aliados que nos permitieron conseguir algunos resultados porque una restricción era el presupuesto. Por ejemplo, en el caso de la meta de segregación teníamos que

conseguir 88 toneladas de material segregado, el año anterior solo fueron 7 toneladas, subir de esa manera era cosa de locos y conseguir personas que se dediquen a esa actividad era difícil. El año anterior se contrató el servicio de lunes a viernes por jornadas de 8 horas, lo cierto, es que el vecino no segrega a esas horas, normalmente la hacen sábado, domingo o en otros horarios, por esa razón nos aliamos con la ONG Remar, ellos se encargaron de la segregación. Mediante convenio les dimos la segregación y ellos repararon una maquinaria. Remar era mal visto, porque atiende a personas con problemas de adicción, era difícil que la gente lo acepte pero sensibilizamos a la población, así que Remar clasificaba y vendía los residuos. Los responsables siempre estaban presentes y se obtuvieron buenos resultados. Otros aliados fueron los colegios porque botan bastantes residuos, hablamos con las directoras de los colegios y también contribuyeron.

Ahora ha replicado esta práctica en el distrito de Ciudad Nueva y ya hicieron su convenio con Remar. Antes tenían un motocar, ahora tienen un camión.

Además de los puntos clave que ya mencionó como el trabajo en equipo, la planificación y la capacitación, ¿qué otros puntos clave cree que contribuyeron al éxito de esta gestión en Pocollay?.

Principalmente el compromiso del titular, porque si el titular no se compromete, si no va en la línea que persigue la parte técnica difícilmente lo puedes lograr. Si o si se necesita la decisión política. Algo que personalmente le diré es que cuando empecé a trabajar en el sector público empecé de lo más bajo, fui pasando a técnico, especialista, residente, cada vez que estaba en una línea decía, cómo me gustaría estar en el siguiente puesto para controlar mejor las cosas pero cada vez que llegaba a una nueva meta siempre necesitaba estar más arriba para decidir y cuando llegué a ser gerente municipal pensé que ya estaba a la cabeza pero no es así el alcalde es quien decide, es un tema político.

Cuando llegué a Pocollay el alcalde entendió las ideas, el gerente municipal puede ser la máxima autoridad administrativa pero la decisión política es la que se necesita. Me da cólera que mi región haya manejado tantos millones y no se hayan hecho proyectos de impacto. He sido gerente de desarrollo económico, hice un análisis total del tema de inversiones y de temas productivos en mi región, comparé los avances que hemos tenido en cada línea productiva y el avance es nada. Entonces digo ¿qué hemos hecho con todos los millones del canon? Si inviertes plata debes tener un resultado, si no tienes para qué gastas y eso es lo que trato de enseñar a quienes trabajan conmigo.

El hecho de que exista la ENAP permite que se hable de eso. Muchas veces en mi región las maestrías que se dictan no son tan profundas en temas de experiencia porque los que enseñan no tienen la experiencia que tienen los docentes de la Escuela. Los docentes de la ENAP nos transfieren sus experiencias, los servidores públicos necesitamos eso, saber cómo han trabajado otros servidores, todo eso hace que uno vea las cosas diferente, eso me ha permitido mejorar y compartirlo con mi alcalde, el valor público.

¿Qué dificultades encontró en el proceso y cómo las afrontó?

La resistencia al cambio porque en todos los municipios tienes dos grupos, tienes a los permanentes que están en los puntos clave y también tienes los funcionarios que son designados por cuestión política. A todos ellos había que cambiarle la forma de pensar, eso me costó bastante. Yo me alié con los obreros, iba donde ellos. Para mí, el gestor público, el gerente municipal, el directivo, no pueden estar en su escritorio, tiene que ir a visitar todas las áreas, muchas veces el obrero no sabe ni quién es el gerente municipal, cuando uno va a saludarlos ellos se sienten muy motivados, felices, yo iba oficina por oficina a conversar con ellos y me ganaba su confianza, ellos me han ayudado porque ellos estaban en los puntos críticos claves; ejecutora coactiva, limpieza pública, catastro; los necesitaba a todos, pero ese cambio no es rápido hay que hablar con ellos, saludarlos, un hola ¿cómo estás?, buenos días, feliz cumpleaños, esa cercanía me ayudó. La resistencia fue difícil pero cuando pasó fue muy beneficioso. También he tenido fuertes problemas con los regidores que es otro grupo muy complicado cuando van con objetivos personales. Si no tienes una hoja de vida limpia, no vas a poder hacer cambios. En mi caso mi soporte es mi familia. Denuncias pueden haber, en mi caso fueron por abuso de autoridad y todas fueron archivadas. Eso hace que tenga la fuerza para trabajar.

¿Pero las denuncias de alguna manera dificultan gestionar?

El que trabaja como gestor público si lo hace por convicción y por pasión sabe que va a tener problemas. Cuando tú trabajas en el sector público tus decisiones te afectan pero si te gusta y sabes que lo estás haciendo en beneficio de la población no vas a tener miedo. Siempre he pensado que si me van a denunciar por algo que haya sido por el bien común, pues lo asumiré, pero si me sentiría totalmente destrozado si me denunciaran por haber cometido actos irregulares, eso sí me dolería pero por lo otro no, como se dice, una raya más al tigre, no me afecta.

Le agradecemos ese reconocimiento que hace a la ENAP y al Programa de Directivos. A partir de ello puede contarnos alguna situación en la que aplicó lo aprendido Escuela

Todos tenemos debilidades, una de mis mayores debilidades era escuchar. Por la formación que tengo de mis padres, una formación antigua y vertical donde el jefe ordena y el hijo hace caso sin dudas ni murmuraciones, yo también lo practicaba, decía: hay que hacerlo y punto, por la razón o la fuerza. He ido cambiando porque cuando empezamos a hacer los talleres de habilidades blandas, el *couch* nos preguntó cuáles eran nuestras debilidades, yo pensé que era un juego, que eso no servía para nada. Él nos pidió que escribiéramos en una piedra lo que queríamos cambiar y que la pusiéramos en un lugar donde la podamos ver todos los días para que nos recuerde lo que queremos cambiar. Esa piedra todavía la tengo guardada, he aprendido bastante, gracias a ello he desarrollado esa habilidad que me faltaba. También el tema de liderazgo, porque el liderazgo lo es todo. Todo ello me ayudó, el desarrollo de mis habilidades blandas en todos los talleres de la ENAP me han permitido mejorar.

Mi experiencia principal fue que en el año 2015 cuando postulé para gerente público, el examen de conocimientos lo pasé pero no pasé el *assessment center*, que justamente son las habilidades directivas.



Programa Formativo de Directivos Municipales del año 2017 y 2018

Conocer la ENAP me permitió desarrollar mis habilidades directivas que es lo que se pretende dentro de este programa y ahora me he logrado como gerente público. Gracias a que he tratado de perfeccionar poco a poco mis habilidades, tengo otras metas para seguir mejorando, estoy en ese camino, estoy en mejora continua. Uno tiene que evaluarse, ENAP también me ha dicho eso, llegas a un punto, evalúas resultados y así nuevamente el proceso. Algo que siempre digo es que yo soy un hijo de la ENAP. A mí me ha formado, conocer a la ENAP cambió mi vida bastante. Yo nací en un pueblo pequeño, mi madre estudió hasta sexto de primaria, mi padre tercero de primaria, con padres agricultores habían pocas posibilidades de acceder a la universidad que hubiese querido pero eso no impidió que vaya estudiando en la medida de las posibilidades que me brindaron mis padres pero algo me faltaba justamente que venga gente que me transmita sus experiencias. Lo que no recibí en la universidad lo aprendí con la ENAP.

Creo que ENAP está haciendo muy bien en formar a los directivos pero también tenemos que preocuparnos en el futuro, en formar a los nuevos cuadros, jóvenes que de aquí en algunos años accedan a los cargos directivos, los antiguos se vuelven más especialistas y se quedan en los cargos ¿cómo hacemos con los jóvenes? Se debe captar talentos para que reemplacen a mi generación. Crear cuadros nuevos con los valores de la ENAP: integridad y honestidad.

Estar con ustedes es motivo de orgullo personal, están escuchando un poco mis experiencias, estoy transmitiendo algo de mí y si esta experiencia les puede ayudar en algo y hacer algún aporte yo me siento más que satisfecho, siento que en algo le estoy devolviendo a la ENAP lo que me ha dado. ENAP siempre ha estado para mí yo siempre voy a estar para ENAP.

Desarrollo moral y valor público

José Antonio Chilet Manco*

Resumen

Desarrollo moral y valor público se relacionan en el espacio de la actitud del funcionario y servidor público. Describimos el desarrollo moral y sus etapas, según Piaget y el nivel posconvencional de Kohlberg, donde la utilidad privilegia los derechos previos y contrato social del individuo y la autonomía valora los principios éticos universales. En el valor público, la ciudadanía valora y percibe como valioso el servicio público. La endoprivatización es un enfoque que aporta nuevas herramientas de la gestión privada a la gestión pública. La nueva gerencia efectiva es el enfoque que orienta los cambios hacia la obtención de los resultados. La cadena de valor público es una herramienta fundamental que ayuda a la mejora del servicio público y la transformación social. La rendición de cuentas y responsabilidad, son los resultados a los que debemos llegar cuando cambiamos la actitud del funcionario y servidor público.

Palabras clave: Desarrollo moral, valor público, etapas del desarrollo moral, posconvencional de Kohlberg, endoprivatización, nueva gerencia efectiva, cadena de valor público, rendición de cuentas, responsabilidad.

Abstract

Moral development and public value are related inside the official's space attitude and public server. We describe the moral development and the stages, by Piaget and Kohlberg's post-conventional level, where the utility privilege the previous rights and personal social contract, and the autonomy value universal ethic principles. Inside the public value, the community value and get as valuable the public service. The endoprivatization is a focus that gives up new tools of private management to public management. New effective management is a focus that guide changes in order to find out the results. The public value chain is a fundamental tool that helps to improvement of the public service and social transformation. The accountability and responsibility, are results we must reach when we change the Official attitude and public server.

Keywords: Moral development, public value, moral development stages, Kohlberg post-conventional,, endoprivatization, new effective management, public value chain, accountability, responsibility)

* Docente universitario y consultor en temas de gestión pública. Economista, Maestro en Economía, Magíster en Administración, Especialista en gestión pública. Experiencia en entidades del Estado en los niveles operacional, táctico y estratégico. Ha laborado en los siguientes sistemas administrativos: Planeamiento y Presupuesto, Abastecimiento, Inversión Pública y Control. Intervino en dos mejoras organizacionales: Aduanas y Banco de la Nación. Laboró en distintos ministerios y en la Presidencia de Consejo de Ministros. Ha sido docente universitario de las Escuela de Posgrado de las siguientes universidades: ESAN, USIL, UNALM, UNFV, USMP, UTP y Universidad Continental, así como en Escuela Nacional de Administración Pública.

Introducción

El presente artículo se nutre de las fuentes de Piaget y Kohlberg acerca del desarrollo moral, las mismas que fueron complementadas por Gilligan, Rest y Knowles y las investigaciones primigenias de Blaug y Moore sobre valor público.

La corrupción en el Perú es un problema público que afecta a todos, desestabiliza la institucionalidad del país y en el largo plazo puede afectar las inversiones, la producción, los niveles de empleo, los ingresos, el ahorro y la calidad de vida de la población.

Según la décima encuesta nacional sobre percepciones de la corrupción, IPSOS (2017), 52% de la población considera que la corrupción es el principal problema del Perú.

De acuerdo a Mohamad, y Fredoun (2006), la corrupción “representa prácticas ilegales, en las que los ciudadanos u organizaciones sobornan a los funcionarios a cargo de otorgar permisos, contratos o escapar del castigo o multas por los delitos que cometieron y así obtener privilegios contra la ley o contra las reglas de alguna burocracia”. Este hecho se da en nuestro país debido a la débil formación ética y las limitadas competencias de los funcionarios y servidores públicos en el contrato social y autonomía moral de Kohlberg.

Las limitaciones en las consultas de la bibliografía y en el análisis e interpretación del documento, han sido:

- Restringidas investigaciones que determinen la relación entre el valor público y el desarrollo moral en Perú.
- Limitados estudios que determinen cuál de los enfoques del desarrollo moral se relaciona con mayor aproximación con el valor público y que relacionen los derechos fundamentales y la autonomía y la ética universal con la rendición de cuentas y la responsabilidad.

Por estas razones, este artículo pretende aproximar la investigación de desarrollo moral y valor público con un cambio de actitud de los funcionarios y servidores públicos cuando forman conciencia de la utilidad de los derechos fundamentales y la autonomía y ética universal, aplicando estos conceptos en la gestión pública, esencialmente en la rendición de cuentas con responsabilidad. Ello permitiría reducir los niveles de corrupción y así podríamos generar confianza en la relación entre ciudadanos y Estado, evitando la destrucción del valor público.

Desarrollo moral

De acuerdo a Bonilla y Trujillo (2005), el desarrollo moral de Jean Piaget se enmarca dentro del estructuralismo genético. Según Piaget (1936) la moral es “un sistema de reglas y la esencia de cualquier moralidad hay que buscarla en el respeto que el individuo adquiere hacia ciertas reglas”.

En la investigación de Barra Almagiá (1987), Piaget desarrolla la idea de la pertinencia en la formación secuencial de los niños y señala que *“el niño evoluciona a través de cuatro etapas de razonamiento progresivamente abstracto. Todos los niños se desarrollan a través de la misma secuencia, independientemente de sus experiencias particulares, su familia o su cultura”*.

Piaget propone la existencia de dos grandes etapas: la etapa heterónoma o de realismo moral, y la etapa autónoma o independencia moral.

1. Etapas del desarrollo moral

Siguiendo a Piaget, el modelo de desarrollo moral tiene tres componentes o etapas:

- Etapa premoral, cuando la persona aún no tiene mucha conciencia o consideración por las reglas.
- Etapa heterónoma o del realismo moral, cuando la persona tiende a considerar que las reglas son impuestas por figuras de autoridad poderosas.
- Etapa autónoma, cuando la persona asume las reglas como acuerdos arbitrarios que pueden ser impugnados y modificados con el consentimiento de las personas a las que rigen. Creen que las reglas pueden ser violadas para atender las necesidades humanas y tienen en cuenta la intencionalidad del actor más que las consecuencias del acto.

La investigación de Piaget tiene la limitación de haberla realizado con niños, por ello, no se recoge el aspecto andragógico.

2. Posconvencional de Kohlberg

Kohlberg (1982), efectúa una revisión de conceptos del modelo de Piaget y define que la moralidad, “está basada y referida a principios”, por ello, según el autor, “la concepción de moralidad según principios es sensible a los diferentes contextos y circunstancias de la vida, pero su óptica de juicio de estos contextos y situaciones son principios universales, esto es, no son principios arbitrarios, existe una estabilidad de principios”.

Por esta razón, Kohlberg sentencia que “el razonamiento de principios el que entiende el valor de la personalidad humana como una forma de construir una resolución de un dilema moral, pero no entiende este valor como una regla substancial que dicta a priori lo que esa resolución debería ser”.

Según este estudio el desarrollo moral tiene tres dimensiones: moral preconventional, moral convencional y moral posconventional.

- El nivel de la moral preconventional a su vez tiene dos etapas:
- Heteronomía o el castigo y la obediencia.
- Individualismo o el propósito y el intercambio.
- El nivel convencional a su vez tiene dos etapas:
- Mutualidad o expectativas, relaciones y conformidad interpersonal.
- Ley y orden o sistema social y conciencia.
- El nivel posconventional a su vez tiene dos etapas:
- Utilidad o derechos previos y contrato social.
- Autonomía o principios éticos universales.

El estudio de Kohlberg tiene la ventaja para nuestra investigación de haberla hecho con adultos, recogiendo el aspecto andragógico. Las propuestas de Piaget y Kohlberg se unen en tres etapas de los procesos de vida del ser humano y explican los niveles de moralidad en una sociedad, los mismos que fueron después estudiados por Gilligan, Rest y Knowles.

La utilidad de los derechos fundamentales, como la libertad individual y el contrato social, reivindica a la libertad como fuente de los derechos naturales y como la esencia del hombre, Darós (2006), quien sostiene que “desde el Renacimiento, y pasando por Descartes, se había puesto el acento en el valor de la intimidad y libertad del hombre, pero éstas eran aún accidentes del hombre. La antigüedad había puesto el acento en la ley natural (la regla objetiva de la conducta), pero no tanto en el derecho natural que surge de esa ley natural (la actividad libre del sujeto). La ley natural, el orden de la Naturaleza, es objetivo o independiente de los deseos de los hombres; pero el derecho natural surge de la libertad de la persona, de la naturaleza de la persona, de los principios internos del hombre”. Así el individuo que respeta los derechos fundamentales actúa bajo los preceptos de los ideales sustentados en la concepción de la sociedad acorde con ese ser humano y sus cualidades fundamentales y naturales.

De acuerdo a Mazo (2012), la autonomía como principio no es una condición inherente a todos los seres humanos: “puede decirse que se es autónomo en la medida en que el uso que se hace de la libertad es coherente con la responsabilidad que se tiene consigo mismo, con los demás y con la sociedad. De tal forma, la autonomía es algo que se alcanza con el paso del tiempo, y se es autónomo en la medida en que se es capaz de dictar las propias normas, en que no se necesita de instancias reguladoras o sanciona-

torias para hacer las cosas; la autonomía va íntimamente ligada con el uso adecuado de la libertad y con el sentido de la responsabilidad que se tiene frente a las cosas”.

El desarrollo moral cuenta con el posconvencional de Kolberg y sus dimensiones: utilidad de los derechos fundamentales y la autonomía y ética universal, las mismas que pueden ser vectores que empujen positivamente las actitudes de los funcionarios y servidores públicos cuando forman conciencia, por ello, aprender a desaprender para luego aprender nuevas actitudes bajo estos parámetros sería beneficioso en la gestión pública, especialmente en la rendición de cuentas con responsabilidad.

La idea central es plantear una alternativa de solución a la gran desconfianza que genera la corrupción en los agentes económicos y así reducir sus niveles para volver a crear la confianza necesaria en ellos, posibilitando el logro de resultados en la transformación social deseada, con una sociedad más justa, libre e igualitaria.

Valor público

A partir de Moore (2006), el valor público se define como “atender las demandas ciudadanas”, así el valor público es un concepto eminentemente subjetivo, que se encuentra en los deseos y las percepciones de los ciudadanos. Además Moore considera que “la creación de valor público consiste en atender las demandas ciudadanas. El valor público es un concepto eminentemente subjetivo, que se encuentra en los deseos y las percepciones de los ciudadanos”.

Por su parte Blaug (2006) abona en este concepto sugiriendo que “valor público es aquello que el público valora”. Y el BID (2016) menciona que el valor público “se concentra en las demandas que la ciudadanía valora y percibe como valiosas, para ello, el Estado lo debe incluir en sus mandatos (leyes y regulaciones)”.

Gracias a Moore (2006), hoy podemos entender el valor público dentro de la gestión pública eficaz y eficiente, con mandatos, leyes y reglamentos con los cuales los funcionarios y servidores tienen una actitud positiva en la prestación de servicios públicos que incluye beneficios sociales percibidos por los ciudadanos.

Otra forma de ver el valor público es en la relación Estado – ciudadano, donde se realiza un intercambio en forma de transacción, protegiendo los derechos del ciudadano con una prestación de servicios y finalmente con la satisfacción de sus necesidades.

De acuerdo a la ENAP (2017), el valor público “se expresa en un valor que el usuario final considera un beneficio, ya sea tangible o no, objetivo o perceptible por subjetividad o legitimidad, en tanto responda a los intereses, demandas y necesidades de los ciudadanos”. Y completa la idea con “responde al ámbito de la garantía de los derechos, y no sólo a la eficiencia y satisfacción en la prestación de los servicios pú-

blicos. El Estado es garante de derechos, ante todo, y gobierna decisiones que afectan esos derechos. Ello lo diferencia del sector privado donde su mirada está enfocada en la provisión de servicios específicos, y el valor público puede medirse en términos de rentabilidad. En el Estado, el valor es la satisfacción y la garantía del derecho público”.

De acuerdo a García (2015), las dimensiones del valor público son:

- Valor expresado en los servicios. Los ciudadanos derivan beneficios del uso personal de servicios públicos en una lógica similar a los beneficios derivados del consumo de aquellos comprados del sector privado. La satisfacción de usuario es crítica para el valor público.
- Valor expresado en los resultados. Los resultados genuinos son hoy vistos como mejores metas que las limitadas medidas de actividad o producto, las cuales corren el riesgo de ser distorsionadas. El ámbito de los resultados excede al modelo de operaciones de las entidades del Estado, y es clave el rol de los actores sociales, la comunidad, las familias, la empresa, etc.
- Valor expresado en la Confianza La confianza se ubica en el corazón de la relación entre ciudadanos y Estado. Es particularmente importante en relación a los servicios que influyen la vida y la libertad (salud y seguridad). Pero también importa para muchos otros servicios – incluyendo los servicios sociales y la educación. En estos casos, aun cuando se cumpla el servicio formal y las metas de resultado, una falla en la confianza podría destruir efectivamente el valor público.

El artículo centra su atención en una dimensión del valor público: Valor expresado en la confianza, y ello porque la corrupción genera desconfianza, entonces estamos explorando formas de restituir la confianza en el ciudadano.

Para entender el valor público, vamos a analizar las propuestas de la endoprivatización, la nueva gerencia efectiva, la gestión orientada a resultados y la cadena de valor público. Valor público. Concepto

1. Enfoque de endoprivatización

La endoprivatización, surgió en 1995 y trajo consigo los conceptos de nueva gerencia efectiva y valor público. Tal como lo señala Savoie (1995), “la nueva gerencia efectiva reemplaza al viejo paradigma vigente de la administración efectiva y tiene su raíz en la clausura de la fase de la exoprivatización y la inauguración de la etapa de la endoprivatización. Esto significa ‘desburocratizar’ las operaciones del gobierno y reducirlas substancialmente”.

El nuevo enfoque de endoprivatización se opone a la burocracia de los gobiernos y abre nuevas posibilidades para el desarrollo económico, humano y sostenible de un país y nos refiere a la nueva gerencia efectiva donde ella sustituye a la administración efectiva, por ende, con los aportes de los nuevos conceptos de la nueva gerencia publica, que agrega valor, sabemos a dónde vamos: a la búsqueda del desarrollo sostenible y también cómo: empleando la racionalidad instrumental, como lo precisa (Guerrero,

2004) “la endoprivatización del Estado, es la sustitución de la administración efectiva de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia dentro del Estado. En tanto la exoprivatización afecta al qué de la administración efectiva, la endoprivatización lo hace con el cómo”.

2. La nueva gerencia efectiva

Cuando Drucker (1954), se refiere al uso del tiempo en la gerencia, menciona que “su acción siempre tiene como objeto visualizar resultados futuros”. Posteriormente dedicó una obra a esa gerencia donde explicó que un negocio privado existe para producir resultados en el exterior, es decir, en el mercado y la economía.

En la nueva gerencia efectiva, los resultados deben dirigirse hacia la obtención de efectos, para lograr impactos positivos y conseguir una transformación social, reemplazando el antiguo paradigma de la administración efectiva. Hughes (1996), establece que “la perspectiva tradicional de la administración efectiva hacia un modelo que pone énfasis en los resultados y que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional. Se obliga a asumir una posición en torno al futuro del sector público y no cabe duda que éste será inevitablemente gerencial; tanto en la teoría como en la práctica”, refiriéndose a la nueva gerencia efectiva.

La nueva gerencia efectiva consiste en “un conjunto diferente de concepciones concurrentes en el foco de la endoprivatización de la gestión efectiva, cuyas diferencias internas radican en el grado de reforma posible del Estado”. Desde esta perspectiva, el neo manejo público puede dividirse en dos grandes concepciones: “la primera acepta la rescatabilidad del Estado y propone una estrategia de reforma a través de la adopción del ideario y la tecnología de la empresa privada; la segunda, que juzga un Estado como insalvable, propala su transformación radical dentro de la idea de firma privada competitiva” (Guerrero, 2004).

Según Savoie (1995), la nueva gerencia efectiva es un “paradigma empresarial de manejo privado provisto por el neoliberalismo, cuyo destinatario es el Estado”.

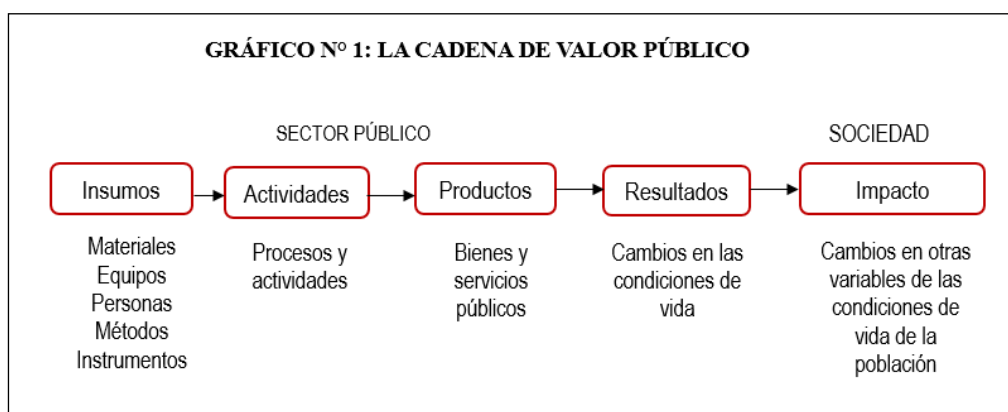
La gestión orientada a resultados es un enfoque “orientado a lograr cambios importantes en la manera en que operan las organizaciones, mejorando el desempeño en cuanto a los resultados como la orientación central. Proporciona el marco de la gestión y las herramientas para la planificación estratégica, la gestión de riesgos, el monitoreo del desempeño y la evaluación. Sus objetivos principales son mejorar el aprendizaje administrativo y cumplir las obligaciones de rendición de cuentas mediante la información de desempeño”. (Meier, 2003).

3. Cadena de valor público

De todas las herramientas que la endoprivatización ha contribuido con la gestión pública, tal vez, la cadena de valor pública es la más aceptada debido a su sencillez y practicidad. Según Hernández (2015), la Cadena de Valor Público “es un esquema o modelo de análisis que selecciona aspectos relevantes de las políticas que no pueden ser pasados por alto y los relaciona entre sí para lograr a una comprensión más acabada”.

La cadena de valor público es una herramienta que construye un servicio público e incorpora el valor público en él, de tal manera que se identifica resultados a nivel individual o grupo, así como el impacto en la sociedad. La transformación social debería ser su máxima aspiración.

En el gráfico N° 1 de la cadena de valor público podemos observar sus componentes fundamentales: Insumos, Actividades, productos, Resultados e Impacto. Se construye considerando la transformación social deseada y se sigue en línea con el impacto y los resultados, ambos están relacionados con la sociedad. Seguimos en línea con el producto o servicio público y se completa con los procesos, actividades e insumos necesarios para brindar el servicio público.



Fuente: SERVIR, ENAP, 2017.

Espacio de encuentro entre el desarrollo moral y valor público

Este es un espacio de encuentro entre el desarrollo moral y el valor público, aquí las actitudes del funcionario y servidor público intersectan las dos variables y puede relacionarse con las dimensiones del pos-convencional de Kohlberg (utilidad de los derechos fundamentales y la autonomía y ética universal).

1. Rendición de cuentas

Según Bolaños (2010), la rendición de cuentas, “es la obligación de toda persona a la que le es conferida una responsabilidad, de dar cuenta del encargo recibido, haciendo un descargo que puede ser satisfacto-

rio o insatisfactorio, debiendo provocar en el primer caso reconocimiento o efectos favorables, y en el segundo caso desaprobación o consecuencias negativas”.

La rendición de cuentas debe ejercerse en forma ética, porque existe una responsabilidad con el ciudadano en un escenario de democracia participativa y representativa, especialmente en una etapa de la gestión pública donde la incorporación de la participación del ciudadano es fundamental para el logro de resultados y el valor público.

2. Responsabilidad

Oszlak (2003), razona acerca del accountability como “la obligación misma de rendir cuentas, voluntariamente asumida por el sujeto, sin necesidad de que medie la intervención de un tercero para exigirla”. Este razonamiento incluye los valores del individuo y no depende de la exigencia de terceros.

El mismo autor continúa en su razonamiento y propone la expresión “responsabilidad” por considerar que podría reflejar mejor el sentido del o accountability, porque define la acción y objeto de responder, y no exigencia de que el sujeto lo haga, por más que el obligante pueda ejercer coerción para ello.

Siguiendo a Oszlak (2003), la responsabilidad es “la acción y efecto de rendir cuenta, por parte de un agente, respecto a los resultados de la responsabilidad asumida (metas logradas, productos entregados, recursos empleados), en función de un acuerdo implícito o formalizado. En contraste con el concepto de responsabilización, la responsabilidad mostraría dos diferencias significativas. Por un lado, invertiría la dirección de la exigencia, en el sentido de que sería en primer lugar el agente, y no el mandante, quien demostraría su voluntad de rendir cuentas, sea por un imperativo moral, una autoexigencia ética o, simplemente, una pauta cultural enraizada en su conciencia. Por otro lado, y recíprocamente, el principal no necesitaría acudir, de existir responsabilidad en el sentido indicado, a la imposición de una exigencia de rendición de cuentas, más allá de que el contenido de esa rendición voluntaria fuera o no pasible de evaluación y eventual sanción”.

Dentro del análisis crítico de Oszlak, vemos un compromiso moral de responder por el alcance de los productos o resultados de que se hace cargo, o de los insumos que emplea para ello, sin que medie exigencia externa alguna.

Los niveles corrupción podrían reducirse si existiera el liderazgo de las autoridades y la voluntad de los funcionarios y servidores públicos de aprender a desaprender y luego aprender el posconvencional de Kohlberg, cambiando de actitud, fortaleciendo y aplicando sus valores de los derechos fundamentales y la autonomía y ética universal, para actuar con responsabilidad en la rendición de cuentas, lo cual también se podría aplicar en alguna de las dimensiones de liderazgo de las autoridades.

Conclusiones

1. El espacio de trabajo entre el desarrollo moral y el valor público es la actitud del funcionario y servidor público.
2. Las dimensiones del posconvencional de Kohlberg son: utilidad de los derechos fundamentales y la autonomía y ética universal. Su aplicación en los funcionarios y servidores públicos, podrían devolver la confianza a los agentes económicos si reducen los niveles de corrupción.
3. El valor público está presente en la transformación social, las variables estratégicas, los resultados, las acciones estratégicas, el servicio público y los procesos y actividades de la cadena de valor público.
4. Existe una relación entre el desarrollo moral y el valor público. Los funcionarios y servidores públicos que fortalecen sus valores éticos y determinan la utilidad de los derechos fundamentales y el contrato social y su autonomía de su ética universal, deberían tener una actitud positiva en la rendición de cuentas y la responsabilidad.
5. Si los funcionarios públicos rinden cuentas con responsabilidad, basados en los derechos fundamentales de las personas y la ética universal, entonces existiría bajos niveles de corrupción, logrando un compromiso moral de responder por el alcance de los productos o resultados de que tiene a cargo, sin que medie exigencia externa alguna.

Bibliografía

1. Barra Almagiá, E. (1987). El desarrollo moral: una introducción a la teoría de Kohlberg. *Revista latinoamericana de psicología*, 19(1), 7-18. Recuperado de <http://bit.ly/2kZOEa>
2. BID. (2016). La gerencia moderna: alcances y características. En, *El desarrollo y su gerencia*. Washington D. C.: BID. Recuperado de <http://bit.ly/2BVQd5>
3. Blaug R. (2006). *Heritage, Democracy and Public Value*. University of Westminster. 2006.
4. Bolaños González, J. (2010). Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las entidades de fiscalización superior. *Revista Nacional de administración*, 1(1), 109-138. Recuperado de <http://bit.ly/1t0khI>
5. Bonilla, A. y Trujillo, S. *Análisis comparativo de cinco teorías sobre el desarrollo moral*. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Psicología, Bogotá. 2005.
6. Darós, W. R. (2006). La libertad individual y el contrato social según J. J. Rousseau. *Revista Filosofía*, (44), 115-128. Recuperado de <http://bit.ly/2BVLrF>
7. Drucker P. (1954). *The Practice of management*. New York: Harper & Row.
8. Garcíaí, J.H. (2015). Gestión pública y valor público. *Actualidad Gubernamental*, (78), 1-3. Recuperado de <http://bit.ly/2caPP9>

9. Guerrero, O. (2004). El mito del nuevo management público. *Revista Venezolana de Gerencia*, 9 (25), 1-54. Recuperado de <http://bit.ly/2l0vM4>
10. Hernández, D. El Modelo de la Cadena de Valor Público para el análisis de políticas. National University of General San Martín. 2015. https://www.researchgate.net/publication/282102250_El_Modelo_de_la_Cadena_de_Valor_Publico_para_el_analisis_de_politica
11. Hughes, Owen E. (1996). La nueva gestión pública. En. Brugué, Q y Subirats, J. (eds.), *Lecturas de Gestión Pública*. (pp. 101-132). Madrid: MAP. Recuperado de <http://bit.ly/2jx79M>
12. Kohlberg, L. The Philosophy of Moral Development. Vol. I, *British Journal of Psychology*. 1982|
13. Mazo Álvarez, H. M. (2012) La autonomía: principio ético contemporáneo. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales* 3(1) 115-132. Recuperado de <http://bit.ly/2BclCn>
14. Meier, W. (2003). Resultados de la administración. Documento de discusión preparado para la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, Ottawa, Canadá.
15. Mohamad, F. y Fredoun A.- E. Corrupción y desarrollo económico: Una revisión crítica de la literatura. Conferencia anual 50 de AARES, Sydney NSW. 2006.
16. Moore, M. (2006). Creando valor público a través de asociaciones público privadas. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, (34), 1-22. Recuperado de <http://bit.ly/2nQTCj>
17. Oszlak, O. (2006). ¿Responsabilización o responsabilidad?: el sujeto y el objeto de un estado responsable”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá. Recuperado de <http://bit.ly/2BAGmW>
18. Perú. Escuela Nacional de Administración Pública. (2017). Estado y Valor Público. Programa Formativo para la mejora de servicios públicos. Lima: SERVIR.
19. Piaget, J. (1936). El criterio moral en el niño. Editorial Martínez Roca. Recuperado de <http://bit.ly/21MDUU>
20. Savoie, D. (1995). Lo que está mal en la gestión pública. *Canadian Public Administration Review*. Canadá.

La modernización de la gestión en la administración del arbitraje especializado en salud en el Perú

Frank García Ascencios*

Resumen

El Estado ha formulado políticas públicas orientadas a garantizar el acceso a la justicia de los ciudadanos, para ello ofrece mecanismos alternativos, al Poder Judicial, de solución de conflictos en diversas áreas, como es el caso del sector salud. En este trabajo se aborda la problemática detectada en la gestión del arbitraje especializado en salud, y su mejora en el último año con cambios sustanciales como una nueva normativa (reglamento de arbitraje), la incorporación de las notificaciones electrónicas y el expediente arbitral digitalizado, la creación del APP (aplicativo móvil) y la publicación del manual de arbitraje (destinado al ciudadano que no cuenta con abogado).

Estos cambios marcan un antes y un después de la gestión en la administración del arbitraje especializado en salud, hoy en día en la misma línea de la política nacional de modernización de la gestión pública, debido a que promueve el gobierno electrónico, es inclusivo y está orientado al ciudadano.

Palabras clave: Arbitraje; salud; arbitraje especializado en salud; seguros; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Superintendencia Nacional de Salud; Centro de Conciliación y Arbitraje; reglamento de arbitraje; notificaciones electrónicas; APP; manual de arbitraje.

Abstract

The State has formulated public policies aimed at guaranteeing access to justice for citizens, for this it offers alternative mechanisms, to the Judiciary, for the resolution of conflicts in various areas, such as the health sector. This paper addresses the problem detected in the management of specialized health arbitration, and its improvement in the last year with substantial changes such as a new regulation (arbitration regulations), the incorporation of electronic notifications and the digitized arbitration file, the creation of the APP (mobile application) and the publication of the arbitration manual (intended for citizens who do not have a lawyer).

* Magister en Derecho Empresarial por la Universidad de Lima. Abogado y egresado en la misma casa de estudios. Máster en Seguros y Gerencia de Riesgos por la Universidad Pontificia de Salamanca en España. Candidato al LL.M. in Laws in University of Hawaii at Manoa (USA). Árbitro y consultor. Con especialización en arbitraje, conciliación, mediación, contrataciones con el Estado, salud, seguros, contractual, comercial, consumidor y gestión pública (Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Florida International University (USA), entre otras).

These changes mark a before and after management in the administration of specialized health arbitration, today in the same vein of the national policy of modernization of public management, because it promotes e-government, is inclusive and is Citizen oriented

Keywords: Arbitration; Health; specialized arbitration in health; insurance; Ministry of Justice and Human Rights; National Superintendence of Health; Conciliation and Arbitration Center; arbitration regulations; electronic notifications; APP; arbitration manual.

1. Arbitraje y rol del Estado

El arbitraje es un mecanismo alternativo, al Poder Judicial, de solución de conflictos. Tiene una característica fundamental que lo diferencia del clásico proceso judicial, como es la flexibilidad, es decir, se aleja de la noción de plazos perentorios, y busca contar con suficientes pruebas para la emisión de un laudo arbitral (decisión final) conforme a Derecho. El laudo es de carácter inapelable, caracterizándose por ser una decisión emitida por árbitros especializados, profesionales que son elegidos conforme al acuerdo de las partes. El arbitraje tiene su génesis en la voluntad de las personas para sustraerse de la vía judicial y someterse a la competencia arbitral.

Si bien en el mundo es percibido como un mecanismo privado, lo cual no genera dudas debido a que el origen del arbitraje depende de la voluntad de las partes para someter sus controversias a esta vía, en el Perú la promoción de los mecanismos alternativos de solución de conflictos es una política pública.

Así, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) tiene entre sus funciones específicas la de “formular políticas públicas de acceso a la justicia para la inclusión de personas de escasos recursos y en condición de vulnerabilidad, a través de los servicios de defensa pública, asesoría gratuita y los medios alternativos de solución de conflictos”.

En otras palabras, el Estado reconoce de forma implícita que el sistema judicial de justicia no ha respondido frente a la demanda de tutela jurisdiccional por parte de la población, perjudicándose el derecho de acceso a la justicia de personas de escasos recursos y vulnerabilidad. Este acontecimiento llevó a que el MINJUS formule o colabore con políticas públicas de promoción de mecanismos alternativos.

En esa línea, en el año 1997 se promulga la Ley N° 26872, Ley de Conciliación, que declara como interés nacional la institucionalización y desarrollo de la conciliación. Ley que es modificada en el año 2008 por el Decreto Legislativo N° 1070, norma que fortalece el sistema conciliatorio en el país. De igual modo, en el año 1996 se emite la Ley N° 26572, Ley de Arbitraje. Ley derogada en el año 2008 por el Decreto Legislativo N° 1071, norma que mejora la regulación del arbitraje adecuándola a la Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

En relación a la política pública de promoción de mecanismos alternativos para personas de escasos recursos, a través del Decreto Legislativo N° 1071, Ley de Arbitraje, se crea el Arbitraje Popular, declarándose de interés nacional el acceso a la justicia para la solución de controversias de todos los ciudadanos; programa de arbitraje que está conducido por el MINJUS y ofrece la solución de conflictos a través de tarifarios mínimos, que lo convierte en un real arbitraje popular para toda la población generando acceso a una justicia verdadera. En el año 2015, mediante el Decreto Legislativo N° 1231 se modifica la Ley de Arbitraje, ratificándose su fortalecimiento.

El Estado ha incentivado el arbitraje como un mecanismo alternativo a la vía judicial de acceso a la justicia. Sin embargo, hizo más allá de lo que uno podía prever. Así, también fomentó los mecanismos alternativos en el sector salud, reconociéndose, en el año 2009 mediante Ley N° 29414, como un derecho de los usuarios de salud la provisión de mecanismos alternativos y previos al proceso judicial para la solución de conflictos en los servicios de salud.

La Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD), institución que se encarga de promover, proteger y defender los derechos de las personas en el acceso a los servicios de salud, tiene entre sus funciones generales la de “promover los mecanismos de conciliación y arbitraje para la solución de los conflictos suscitados entre los diferentes actores del Sistema Nacional de Salud”.

De igual modo, conforme a la reglamentación de los derechos en salud de los usuarios de los servicios en salud, “SUSALUD propiciará mecanismos de acceso a la justicia a las personas que consideren haber sido vulnerados en sus derechos, sin que la capacidad económica de las personas sea un limitante para garantizar su acceso oportuno e independiente”.

En consecuencia, es rol fundamental del Estado promover mecanismos alternativos como el arbitraje para la solución de conflictos; debiendo ser el sector salud donde se incentive esta política pública debido a que las controversias que se presentan afectan la salud de los reclamantes, por lo que se necesita de medios céleres y especializados que busquen una repuesta rápida frente a las insatisfacciones de los usuarios de los servicios de salud.

2. Arbitraje especializado en salud

SUSALUD es un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Salud, que tiene como principal función la promoción, protección y defensa de los derechos en salud de los peruanos. Dentro de la estructura de esta institución se crea al Centro de Conciliación y Arbitraje (CECONAR), órgano resolutorio que cuenta con autonomía técnica y funcional, y que es competente para la administración de las controversias que surjan en la materia especializada de salud.

Si bien en la administración pública CECONAR pareciera ser un nuevo órgano, no lo es. CECONAR funciona desde el origen de la Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud en el año 1997

(SEPS; hoy SUSALUD), institución que nace para supervisar y regular a la Entidades Prestadoras de Salud (EPS). Posteriormente, en el 2009 producto de la Ley de Aseguramiento Universal en Salud, la SEPS se convierte en la Superintendencia Nacional de Aseguramiento en Salud (SUNASA; hoy SUSALUD). Finalmente, el año 2013 la SUNASA pasa a ser SUSALUD, conforme al Decreto Legislativo N° 1158; todos estos cambios en la institución se dieron mientras CECONAR continuaba funcionando según sus competencias.

De los anuarios estadísticos de SUSALUD encontramos que CECONAR cuenta con data desde el año 2000, en tal año se contó con 3 expedientes de conciliación y 0 casos de arbitraje. En el 2001, se tuvo 43 conciliaciones y 21 arbitrajes. Cifras que continuarían incrementándose año a año, evolución histórica publicada en otro trabajo. (García, F. “¡Viendo más allá de lo evidente! Análisis del Arbitraje en Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo”)

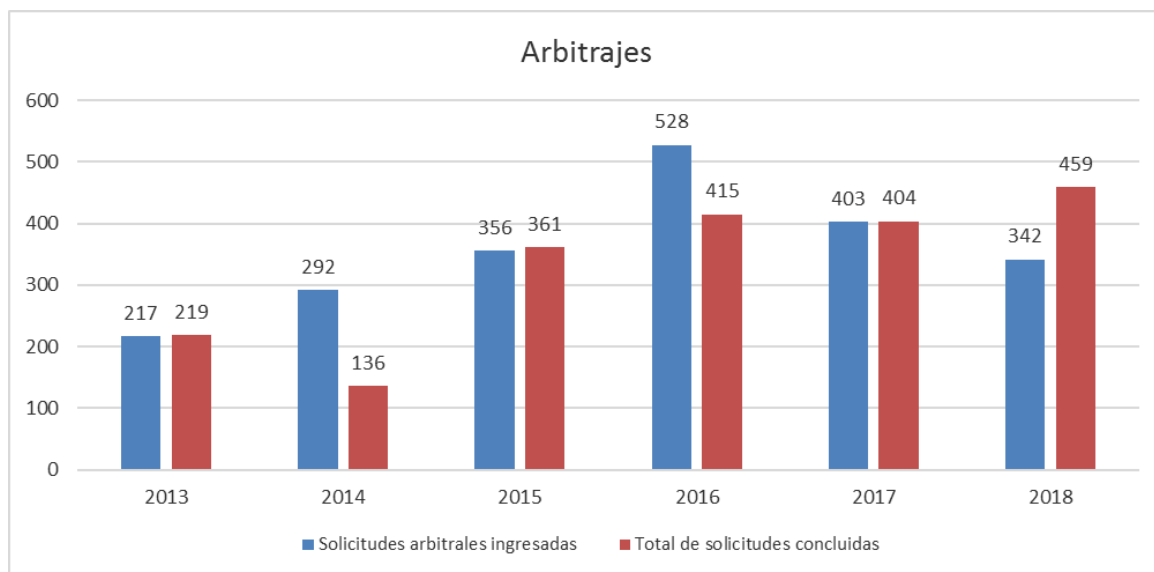
En otras palabras, CECONAR tiene más de diecisiete años de actividad como órgano resolutorio en casos de salud, lo que no es poco, contando con una mayor experiencia que la del programa de Arbitraje Popular del MINJUS, e incluso coincide con la masificación del arbitraje en el Perú, respecto a la materia de Contrataciones del Estado.

En relación a la estadística actualizada de CECONAR se observa de la tabla I y gráfico I que en los últimos años el inicio de los arbitrajes ha incrementado, debido a que en el año 2011 se tuvo 272, mientras que el año 2016 se contó con 528, y en el 2018 se tuvo 342 arbitrajes iniciados. Por consiguiente, existe una proyección promedio en la demanda del servicio de arbitraje ofrecido, lo que a primera lectura puede reflejar un labor exitosa en la política pública de ofrecer este mecanismo alternativo de solución de conflictos especializado en salud.

Tabla I: Evolución del inicio y conclusión de arbitrajes (2011-2018)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Solicitudes arbitrales ingresadas	272	272	217	292	356	528	403	342
Total de solicitudes concluidas	142	167	219	136	361	415	404	459

Fuente: Centro de Conciliación y Arbitraje de SUSALUD

Figura I: Evolución gráfica del inicio y conclusión de arbitrajes (2011-2018)

Fuente: Centro de Conciliación y Arbitraje de SUSALUD

De las cifras de la demanda por el servicio arbitral también se observa el incremento de los conflictos en materia de salud ¿Y, cuáles son estos conflictos en materia de salud? Dentro del marco normativo vigente puede clasificarse a las materias de salud en las siguientes:

- Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR- Cobertura de salud).
- Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR- Cobertura económica).
- Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT- Cobertura de salud).
- Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT- Cobertura económica).
- Asociaciones de Fondos Regionales o Provincias contra Accidentes de Tránsito (AFOCAT- Cobertura de salud)
- Asociaciones de Fondos Regionales o Provincias contra Accidentes de Tránsito (AFOCAT- Cobertura económica)
- Responsabilidad civil médica. (Indemnizaciones por daños)
- Reembolso.
- Devolución.
- Exoneración de pago.
- Cobertura de plan de salud.
- Incumplimiento del contrato de salud.

- Intercambio prestacional.
- Referencias y contra referencias.
- Entre otras controversias vinculadas a la materia de salud.

A pesar de esta lista detallada de conflictos que pueden presentarse en materia de salud, no se cuenta con información pública detallada a ese nivel. Sin embargo, sí se tiene la data global clasificada de forma genérica en tres áreas: SCTR, SOAT y SALUD. En esta última, se enmarcan conflictos como la responsabilidad civil médica, reembolso, devolución, cobertura, intercambio prestacional, entre otros vinculados a salud.

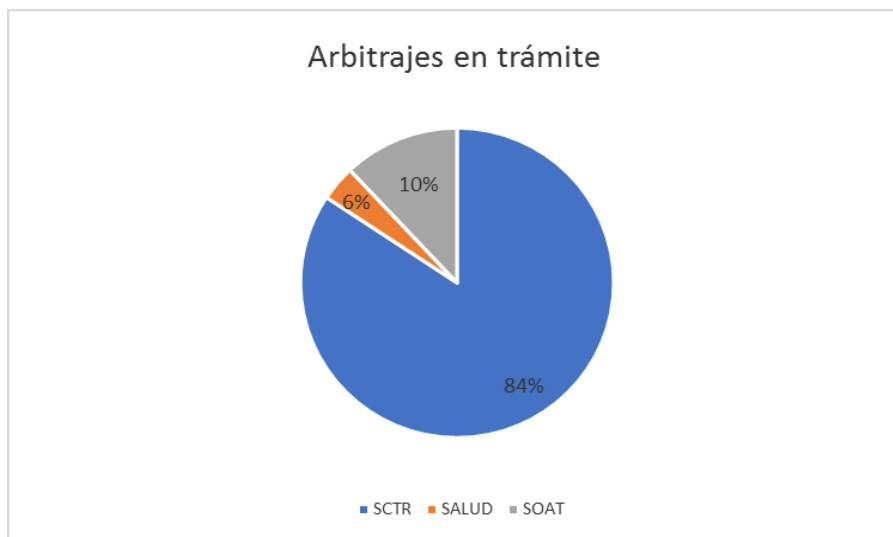
Tabla II: Estadística de arbitrajes por conflictos (2011-2018)

		Estadística de arbitrajes en CECONAR						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SCTR	260	256	206	264	275	360	290	292
SA-LUD *	10	16	10	27	13	13	27	45
SOAT	2	0	1	1	68	155	86	5
TO-TAL	272	272	217	292	356	528	403	342

Fuente: Centro de Conciliación y Arbitraje de SUSALUD

(*Se considera arbitrajes médicos, seguros de salud, intercambio prestacional, entre otros dentro del marco de la especialización, con excepción del SCTR y SOAT)

Finalmente, en relación a la cantidad de arbitrajes en trámite a la fecha, se desprende de la figura II que 84% de los conflictos administrados en CECONAR son en SCTR, 10% en SOAT y 6% en SALUD. Por consiguiente, de esta data se revela que más del 80% de la carga de CECONAR radica en casos de SCTR.

Figura II: Arbitrajes en trámite (2018)

Fuente: Centro de Conciliación y Arbitraje de SUSALUD

3. CECONAR y realidad hasta finales del 2016

La estadística refleja una amplia experiencia del CECONAR como institución arbitral pública encargada de la administración de arbitrajes especializados en salud. Sin embargo, esta estadística no refleja la eficiencia con que se procede en CECONAR, es decir, no puede medirse si los arbitrajes son administrados de forma técnica y rápida, en beneficio de los ciudadanos que buscan una vía alternativa a la judicial de solución de conflictos.

De la experiencia del suscrito en este arbitraje especializado, se puede afirmar que este arbitraje es de alta complejidad debido a varios factores, pero principalmente los siguientes: a) es necesaria la actuación de pericias médicas para poder emitir un laudo arbitral. Esto prolonga su tramitación, debido a que los peritos médicos especializados en estos conflictos son escasos. Asimismo, es difícil encontrar peritos con experiencia que no tengan alguna vinculación con aseguradoras o clínicas; b) frecuentemente es necesario requerir pruebas a terceros que no son parte del arbitraje. En estos casos se solicita información documental a empleadoras del asegurado y/o beneficiario del seguro. De igual forma, se requiere documentos médicos a establecimientos de salud. En la práctica sucede que el arbitraje está supeditado a la colaboración de terceros; c) la falta de patrocinio legal a usuarios que no cuentan con recursos económicos. Estos usuarios comúnmente incumplen con los plazos, tienen deficiencias en la presentación de sus pretensiones, entre otros. Este elemento dilata el arbitraje, debido a que los árbitros deben encauzarlo para continuar con las actuaciones.

De la información entregada el año pasado a la Comisión de Transferencia se observa que en casos de SCTR CECONAR tuvo un manejo promedio de dos a tres años de duración. En otras palabras, en ca-

esos donde fue necesaria la actuación de pericias, el tiempo en la tramitación del arbitraje resulta ser extenso. Este fue el estado situacional de CECONAR. Si bien se reconoce su experiencia en el sector salud como un órgano resolutorio, también fue necesario una modernización en la tramitación de los arbitrajes que logre un verdadero acceso a una pronta justicia, sobretodo en esta materia de alta sensibilidad como la salud.

Por consiguiente, el autor desde su posición en la Jefatura de Arbitraje de CECONAR promovió la modernización de la gestión en la administración del arbitraje especializado en salud.

4. Modernización de la gestión en la administración del arbitraje especializado en salud en CECONAR

Si bien el arbitraje está reconocido como una jurisdicción privada conforme a la Constitución, CECONAR al ser una institución arbitral pública también debe promover el gobierno electrónico, ser inclusivo y estar orientado al ciudadano. Horizonte que debe llevar a un manejo más técnico y en menores plazos en beneficio de los usuarios. Para esto se consideró necesario realizar los siguientes cambios sustanciales en el arbitraje en salud:

Nuevo reglamento de arbitraje.

El anterior reglamento de arbitraje de CECONAR, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 046-2008-SEPS-CD, del año 2008, fue una norma adecuada al Decreto Legislativo N° 1071, Ley de Arbitraje. No obstante, luego de la experiencia de ocho años en la conducción de arbitrajes se consideró necesario tener un nuevo reglamento de arbitraje.

Este nuevo reglamento de arbitraje necesariamente debía tener cambios sustanciales en el procedimiento, guardando respeto al debido proceso, debido a que se diagnosticó que CECONAR tenía expedientes acumulados de años anteriores que deberían estar concluidos, casos que como se informó a la Comisión de Transferencia contaban con un promedio de retraso de hasta tres años. Sobre el particular, se entiende que este retraso pudo generarse por la complejidad del arbitraje por la actuación de pericias médicas, pero correspondía realizar cambios que marquen un antes y un después.

Luego de la entrega del proyecto de reglamento por parte del profesor Gonzalo García Calderón Moreira se dieron largas reuniones de trabajo de intensos debates en CECONAR sobre el contenido final del reglamento. Asimismo, se buscó la opinión y aportes de especialistas en la materia como Mario Castillo Freyre, Rolando Eyzaguirre Maccan, Oswaldo Hundskopf Exebio, Ricardo Rodríguez Ardiles y Carlos Ruska Maguiña. Posteriormente, se concluyó con el proyecto final de reglamento arbitral que propuso CECONAR al Consejo de Directivo de SUSALUD

El 29 de septiembre de 2016, mediante Resolución de Superintendencia N° 162-2016-SUSALUD/S, se aprueba el nuevo reglamento de arbitraje de CECONAR, dispositivo que tuvo vigencia desde el 4 de enero de 2017. Entre los cambios sustanciales que se generaron están el inicio del arbitraje con la demanda arbitral, y no con una solicitud arbitral, debido a que existía un tiempo excesivo entre la presentación de la solicitud y la demanda, a pesar que en la práctica en gran parte de los casos se contaba con la demanda arbitral desde el inicio. Asimismo, se redujo la cantidad de audiencias considerando la audiencia de instalación con la de fijación de puntos controvertidos y pruebas en una única gran audiencia, denominándola audiencia única. Estos cambios simplifican de manera considerable la tramitación del arbitraje en salud.

De igual modo, se hizo otros cambios como contar con la cláusula arbitral tipo. También, establecer que el reglamento de arbitraje sea aplicado a nivel nacional a todo centro desconcentrado de CECONAR. Además, ahora, CECONAR podrá sistematizar y organizar criterios sobre la base de los laudos emitidos, pudiendo incluso publicarse extractos o integridad de éstos, salvaguardando la confidencialidad de los datos personales de las partes.

Notificaciones electrónicas.

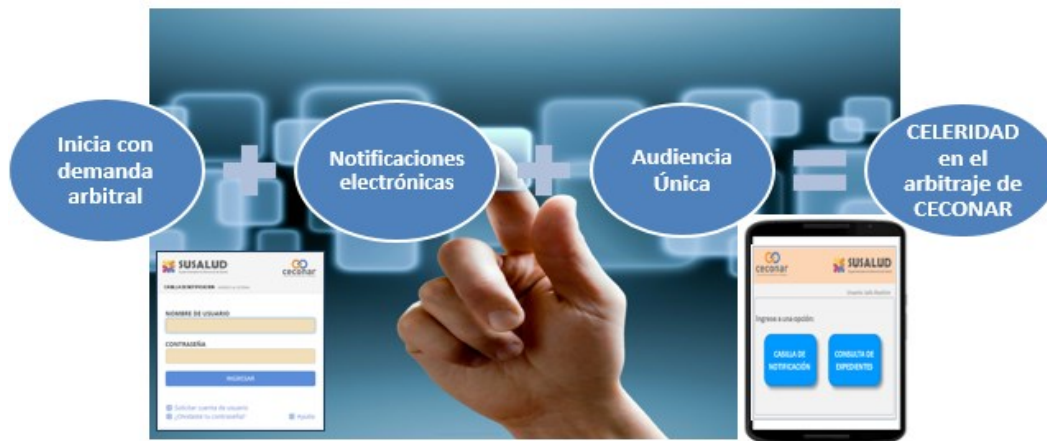
A todos estos cambios se sumó tal vez el más significado, como es la incorporación de las notificaciones electrónicas, sistema de notificación que es conforme a la política pública de gobierno electrónico. El reglamento otorga validez a las notificaciones electrónicas. Con este cambio se elimina el retraso del servicio Courier, tanto en la notificación como en la espera de la devolución del cargo respectivo.

En relación a los costos, este nuevo sistema disminuye el costo del Courier y papel, ventaja económica que aún no puede valorarse en CECONAR al año 2018, debido a que aún se tiene carga de años anteriores, que siguen tramitándose bajo los alcances del anterior reglamento de arbitraje, por lo que las notificaciones continúan efectuándose de manera tradicional.

El trámite para alcanzar ser notificado de forma electrónica es sencillo, desde la página web de SUSALUD se ingresa al sistema de CECONAR VIRTUAL, aquí puede crearse el usuario consignando el DNI o RUC, correo electrónico y número celular. Una vez registrado llega un mail al correo electrónico inscrito con la clave para poder ingresar al nuevo sistema virtual.

Este nuevo sistema permite recibir las notificaciones electrónicas del expediente arbitral donde se es parte. Lo ideal de este sistema es que funciona en cualquier parte del mundo, por lo que en caso el usuario viaje puede estar informado sobre la tramitación del arbitraje, toda una revolución, reflejo que una institución puede realizar cambios orientados a las necesidades del ciudadano.

Figura III: Celeridad en el arbitraje (2017)



Expediente digitalizado.

El sistema de CECONAR VIRTUAL también permite que el usuario pueda dar lectura en línea del expediente arbitral completo. Ahora, no es necesario solicitar lectura o copias de los actuados a la secretaría arbitral, debido a que el expediente está en línea, y el usuario ingresando a su sesión puede hacer lectura en cualquier momento del día del expediente respectivo.

En la práctica legal este cambio es significativo, debido a que coadyuva a que antes y durante la audiencia programada se pueda dar lectura de escritos como demanda arbitral y contestación, a fin de brindar una mejor defensa legal.

El expediente digitalizado también resulta ser un aporte para los árbitros, quienes frente a cualquier duda del caso podrán dar una revisión a través de este sistema; garantizándose contar con un árbitro debidamente informado de los arbitrajes en los que fue designado.

APP (Aplicativo móvil)

Estos cambios tecnológicos que van de la mano con la política de Estado del gobierno electrónico no fueron los únicos que se realizaron. Desde la experiencia y comprendiendo que ahora producto de la tecnología, casi todos contamos con aplicativos móviles, se promovió la creación del APP de CECONAR VIRTUAL, aplicativo móvil que permite que desde cualquier dispositivo móvil o tableta se pueda

dar lectura en tiempo real de las notificaciones electrónicas. Asimismo, desde el mismo aplicativo también se puede leer el expediente arbitral digitalizado.

El APP es una revolución tecnológica. Es un aporte invaluable para los usuarios que cuentan con un Smartphone o tableta, debido a que están informados en tiempo real sobre sus notificaciones, lo que disminuye la problemática de ingresar diariamente al ordenador para verificar si llegó, o no, alguna notificación, debido a que con el APP al tenerlo activo se tendrá información en tiempo real del arbitraje administrado en CECONAR.

Manual de arbitraje.

Esta modernización en la tramitación de arbitrajes por parte de CECONAR es un importante cambio que sin lugar a dudas marca un antes y un después. No obstante, además de estos cambios, buscando alcanzar ser un Estado inclusivo y orientado al ciudadano, y comprendiendo que se está frente a arbitrajes altamente especializados es que se promovió un Manual de Arbitraje, guía o autoinstructivo, destinado al ciudadano no abogado, lego en Derecho, para que de forma sencilla y rápida inicie o continúe con el arbitraje especializado en salud.

El manual es una herramienta útil de sencilla lectura, debido a que cuenta con dibujos, gráficos y esquemas que permiten que el usuario comprenda el nuevo arbitraje especializado en salud administrado por CECONAR.

Con este manual se busca disminuir las barreras legales de acceso a esta vía alternativa de solución de conflictos, por lo que se incentiva una mejor defensa legal por parte de los usuarios del servicio arbitral que no tienen la posibilidad de tener un abogado o asesor legal.

5. El futuro de CECONAR: plataforma virtual

Además de todos estos cambios, reflejo de la modernización de la gestión en la administración del arbitraje especializado en salud, se ha propuesto la creación de una plataforma virtual que posibilite a los usuarios presentar sus escritos de manera digital. Asimismo, el nuevo sistema debe permitir llevar audiencias virtuales con la presencia de las partes en cualquier parte del país, con su debida identificación con el DNI electrónico. También, las audiencias deben ser gravadas en audio y video, pudiendo descargarse desde la plataforma.

Esta plataforma virtual es el futuro de CECONAR, ambiciosa meta propuesta por el suscrito para el anterior Plan Operativo Institucional del 2018, que innegablemente necesita tener el apoyo político de las autoridades de la SUSALUD para ser una realidad. No obstante, a la fecha no se creó este sistema, ni se ha dimensionado sobre esta plataforma, es decir analizar con qué recursos cuenta la institución para hacerla realidad, y qué otros necesita para concluir con este proyecto.

6. Reflexión final

La modernización de la gestión en la administración del arbitraje especializado en salud es positiva, debido a que refleja que se puede trabajar como servidor público pensando en políticas orientadas al ciudadano.

A la fecha, según datos proporcionados por CECONAR, producto del nuevo reglamento de arbitraje se ha incrementado el número de laudos emitidos, lo que significa que los arbitrajes nuevos en salud deberían estar resolviéndose en un promedio de seis a doce meses, considerándose la actuación de pericias médicas, testimoniales e incluso debates periciales. Este es un cambio trascendente. Marca un antes y un después en la administración del arbitraje especializado en salud en el Perú.

A pesar de lo positivo de estos cambios, no debe obviarse el capital humano con que debe contar el área arbitral, debido a que todos estos cambios son ejecutados por los propios servidores públicos. En ese sentido, es necesario tener servidores realmente capacitados en el nuevo sistema, y que cuenten con una verdadera especialización en el arbitraje en salud, ya que sino este sistema podría volverse lento, no por causa de la tecnología, sino por el accionar de los mismos servidores.

7. Bibliografía

1. García, F. (2016). SUSALUD ¿Hay que tenerle miedo? En Revista Rumbo Económico N° 4. Edición CADE EJECUTIVOS. Lima, Perú.
2. García, F. (2014). ¡Viendo más allá de lo evidente! Análisis del Arbitraje en Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo”. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/322712103/VIENDO-MAS-ALLA-de-LO-EVIDENTE-Analisis-Del-Arbitraje-en-Seguro-Complementario-de-Trabajo-de-Riesgo>
3. García, F. (2013). El convenio arbitral en el derecho peruano. En Revista Athina N° 10. Revista de Derecho de los Alumnos de la Universidad de Lima. Lima, Perú.
4. Redfern, A. Hunter, M. Blackabay, N. Partasides, C. (2006). Teoría y práctica del Arbitraje Comercial Internacional. 4° Edición. Navarra, España.
5. Perú. Poder Ejecutivo. (6 de diciembre de 2013) [Decreto Legislativo N° 1158] Recuperado de <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-dispone-medidas-destinadas-al-fortal-decreto-legislativo-n-1158-1024507-3>
6. Perú. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (21 de junio de 2017) [Decreto Supremo N° 013-2017-JUS] Recuperado de <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/aprueban-el-reglamento-de-organizacion-y-funciones-del-minis-decreto-supremo-n-013-2017-jus-1536057-2>
7. Superintendencia Nacional de Salud. (2017). Manual para tramitar tu arbitraje en CECONAR. Lo que necesitas saber del arbitraje en salud. Lima, Perú. Recuperado de http://portales.susalud.gob.pe/documents/11450/14849/MANUAL_ARBITRAJE_CECONAR.pdf/71eaba5b-2a27-4715-a7f9-fe03d7e9447
8. United States Agency International Development (USAID PERÚ) y Asociación Peruana de Derecho Sanitario (APDS). (2005). Guía de Capacitación. Derechos de las personas usuarias y resolución de conflictos en los servicios de salud. Lima, Perú.

Retos de la Gestión Pública Territorial en Lima: la Metrópoli, la Región y la capital

David Montoya Chomba*

Resumen

Lima Metropolitana o la provincia de Lima tienen diversos retos de gestión pública territorial pendientes de ser asumidos. Lima Metropolitana no es sólo la Metrópoli, ni sólo la municipalidad provincial o sólo el gobierno regional, sino que también es la capital de la República y todos estos elementos constituyen una oportunidad para establecer una gestión pública con enfoque territorial.

Una gestión pública territorial en la provincia de Lima Metropolitana debe establecerse como un gobierno metropolitano y regional que tome en cuenta todos estos elementos y su condición de municipalidad provincial con competencias de gobierno regional, su condición de territorio courbanado y su condición de capital de la República. No será posible avanzar en políticas públicas sostenibles y en establecer una gestión pública territorial eficaz en el territorio metropolitano, donde la articulación con las municipalidades distritales y/o promover cambios institucionales territoriales son temas que toda gestión debería abordar.

Palabras clave: Territorio; Gestión Pública; descentralización; competencias; Metrópoli; Municipalidades; articulación; capitalidad; arreglos institucionales

Abstract

Metropolitan Lima or the province of Lima has several challenges of territorial public management pending of being assumed. Metropolitan Lima is not only the metropolis, not only the provincial municipality or just the regional government, but it is also the capital of the Republic and all the elements it constitutes is an opportunity for territorial public management.

* Analista de políticas, Maestrando Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ex jefe del Gabinete de Asesores del Ministerio de la Mujer, Ex Jefe de la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad en la Presidencia del Consejo de Ministros. Ex Subgerente de Descentralización en el Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana de la Municipalidad Metropolitana de Lima. Asesor parlamentario en reformas institucionales y descentralización.

A territorial public management in the province of Metropolitan Lima should be established as a metropolitan and regional government that takes into account all these elements and its status as a provincial municipality with powers of regional government, its status as a regulated territory and its status as the Capital of the Republic. . It will not be possible to advance in sustainable public policies and to establish an effective territorial public management in the metropolitan territory, where the articulation with the district municipalities and / or promote territorial institutional changes are issues that any management should address.

Keywords: Territory, Public Management, decentralization, competencies, Metropolis, Municipalities, articulation, capital, institutional arrangements

Introducción

En el 2019 inició su gestión en Lima Metropolitana (LM), un nuevo alcalde y un nuevo Concejo en la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), lo que poco se conoce es que LM tiene sus propias particularidades y demandas territoriales, institucionales y de gestión pública, producto de su alta densidad poblacional de casi 10 millones de personas, que lo acerca en este aspecto a una de las condiciones que caracteriza a una Megaciudad, y que según el Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitana elaborado el 2013, hacia el 2030 se convertirá en una Megalópolis. Hoy, un tercio del país vive en Lima metropolitana.

La Gestión Pública Territorial (GPT) en Lima Metropolitana (LM) tiene varios retos a enfrentar. En primer lugar, como dijimos, su extrema densidad poblacional que cada día crece. Cerca de 10 millones de habitantes y los problemas urbanísticos, de seguridad y de convivencia que conlleva el ir ascendiendo a la condición de ciudad globalizada o quizás Megaciudad. En segundo lugar, LM es una ciudad conurbana: es una ciudad en plena expansión urbana y geográficamente que se extiende por el norte hasta la ciudad de Huacho y por el sur alcanza a Ica, sin ningún esfuerzo.

En tercer lugar, desde un enfoque territorial, no se puede plantear hacer una gestión pública eficiente y eficaz, sino miramos su relación con las tres cuencas y las alturas de la sierra que bordean a LM: Chillón, Rímac y Lurín. En cuarto lugar, a nivel institucional y de Reforma Política la GPT en LM no puede obviar que en el departamento de Lima conviven tres gobiernos regionales: el Callao, Lima Provincias y la propia MML, que por mandato de la Constitución Política: "...no integra ninguna región. Tiene régimen especial en las leyes de descentralización y en la Ley Orgánica de Municipalidades" (1) y es un Régimen Especial, que es desarrollado por la Ley de Bases de la Descentralización en el sentido de que: "En el ámbito de la provincia de Lima, las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional, son transferidas a la MML... Toda mención contenida en la legislación nacional que haga referencia a los gobiernos regionales, se entiende también hecha a dicha municipalidad..." (2).

La pregunta que los limeños y los peruanos en general deben responderse, es si: ¿LM está realmente integrada al proceso de descentralización, o por defecto se asume que la Municipalidad Metropolitana de Lima gobierna el centro del país, y cuenta con todos los recursos y arreglos institucionales para gobernar la provincia de Lima y lo que ello implica?

Finalmente, y no menos importante, se encuentra la condición de LM como capital de la República del Perú por la que también tiene obligaciones de gestión pública que resolver. Como capital, es el paso obligado hasta ahora para la mayoría de interconexiones al interior del país, lo que por ejemplo determina la atención de una carga importante del turismo nacional e internacional, además de ser un territorio obligado para eventos oficiales nacionales e internacionales, entre otros.

Estas son las condiciones o factores que una GPT en Lima Metropolitana debe considerar si se pretende ser eficaz en la resolución de los problemas públicos (ir a las causas de los problemas) y alcanzar el desarrollo integral y sostenible en Lima Metropolitana, tratando de abandonar la idea de que sólo se trata de mejorar servicios públicos de transporte, tránsito, seguridad ciudadana, recreación, limpieza, entre otros. Desde un enfoque territorial, es mucho más complejo que eso.

Aún se confunde, o se desconoce lo que implica la gestión pública en un territorio como Lima metropolitana, con diversas institucionalidades que tiene un gobierno metropolitano, la MML, y lo que es el ejercicio del Gobierno nacional con sus ministerios y sectores que se asientan y despachan desde la capital al conjunto del país. Adicionalmente, producto de las luchas democráticas, sobre todo del exalcalde Alberto Andrade contra el fujimorismo, la MML sufrió recortes severos de competencias y de recursos presupuestales por el autoritarismo de los 90, que hasta la fecha no le han sido restituidos plenamente y siguen manejados desde el Gobierno Nacional.

1. Institucionalidad Régimen Especial de Lima Metropolitana

La MML mediante Edicto N° 254 del año 2003 crea el Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana (PGRLM), como órgano desconcentrado, con la finalidad de incorporarse al proceso de descentralización en su condición de Régimen Especial donde ejerce funciones municipales y regionales.

Este órgano desconcentrado (3) de la MML coloca claramente como la condición de Régimen Especial que le otorga facultades y competencias de Gobierno Regional en la jurisdicción de la Provincia de Lima, determina que:

El Concejo Metropolitano de Lima, ejerce atribuciones del Consejo Regional como órgano normativo y fiscalizador.

El Alcalde de Lima Metropolitana ejerce atribuciones de Presidente Regional, como órgano ejecutivo.

La Asamblea Metropolitana de Lima ejerce competencias y funciones de Consejo de Coordinación

Regional, como órgano consultivo y de coordinación.

Se reconoce así un régimen especial jurídico a la Municipalidad Metropolitana de Lima por el cual asume, en forma excepcional, funciones correspondientes a los gobiernos regionales, sin constituir propiamente una región, produciéndose una integración de funciones tanto municipales (a nivel metropolitano y de gobierno local) como regionales en una misma entidad.

La Ley Orgánica de Municipalidades precisa la condición de Régimen Especial de Lima Metropolitana (4):

“La capital de la República tiene el régimen especial del presente Título, de conformidad con el artículo 198° de la Constitución. Dicho régimen especial otorga a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en armonía con el artículo 198° de la Constitución y el artículo 33° de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, competencias y funciones específicas irrestrictas de carácter local metropolitana y regional”.

Iguíñiz (5) señalará que la MML es considerada Régimen Especial desde la Constitución de 1979. En esa formulación y la posterior Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) le concede (citando a Pedro Planas, amplias competencias “propias de un régimen superior al régimen municipal provincial típico...” precisando que la Constitución de 1993, no resuelve lo específico del Régimen Especial de Lima Metropolitana, pues la equipara a capitales de provincia de rango metropolitano, así como del Callao y municipios de frontera, aumentando la confusión. Sigue siendo un tema pendiente por abordar, desarrollar y aclarar.

A su vez, a nivel presupuestal y financiero en mérito de esta múltiple condición el Ministerio de Economía y Finanzas considera para la MML dos pliegos presupuestales. El pliego de la MML (N° 150101), y el pliego del Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana (N° 465). Este último muy exiguo para el ejercicio de sus funciones regionales ya transferidas y un manejo eficiente de su gestión pública territorial. El Presupuesto de Inicio de Apertura (PIA) del año 2019 para el PGRLM fue de 60 millones, mientras que el de la MML el PIA 2019 fue de más de 1,400 millones de soles en promedio; constituyendo uno de los per capita más bajos, para los casi 10 millones de personas que habitan la provincia de Lima, que también es la capital del Perú; además de ser el paso obligado del turismo mundial que llega al país.

La condición de la provincia de Lima de tener un estatus constitucional de Régimen Especial, tiene el reto de buscar adecuar la organización municipal para el ejercicio de gobierno con funciones regionales en el ámbito de Lima Metropolitana, que a su vez genere condiciones de gobernanza territorial eficaz, incorporando y generando instrumentos de planificación y de fortalecimiento de capacidades en su accionar para posibilitar una mejor provisión de servicios públicos y ejecución de proyectos de inversión con criterio territorial e integral; comprendiendo los territorios regionales que corresponden a la

Provincia Constitucional del Callao y la Región de Lima Provincia; que a su vez alcanza a las municipalidades distritales y provinciales y a los diversos sectores públicos del gobierno nacional, presentes, muy activos y con recursos, desde donde miran al conjunto del país.

Ese es el reto que el Plan Regional de Desarrollo Concertado de Lima Metropolitano 2012-2025 se propuso superar cuando fue aprobado en noviembre de 2012. Instrumento de planificación que quedó encarpeta y hasta ahora no existe una alternativa distinta que permita establecer una visión de LM y los arreglos institucionales que se requieren para gobernar el territorio de la Metrópoli.

2. La gestión de la metrópoli

Según la Organización Mundial de la Salud, Lima Metropolitana es la segunda ciudad más contaminada de América Latina (6), donde mueren por contaminación unas 15 mil personas. Asimismo, LM se ubica entre las 29 ciudades más pobladas del mundo, pero también la quinta megaciudad más peligrosa para las mujeres a nivel mundial, según el ranking de Thomson Reuters Foundation referido a temas como educación, violencia sexual, acceso a la salud, entre otros. (7)

Estas son consecuencias de su cada vez mayor densidad poblacional de la Metrópoli que se acerca aceleradamente, por el tamaño de su población, a la referencia de ser una Megaciudad (ciudad global), pero que le falta elementos centrales para ser tal. Según la definición de Manuel Castells (8) la megaciudad, es la urbanización del Tercer Milenio:

“Las megaciudades (...) son aglomeraciones muy grandes de seres humanos, todas ellas (...) con más de 10 millones de habitantes (...) Son los nodos de la economía global y concentran las funciones superiores de dirección, producción y gestión en todo el planeta; el control de los medios de comunicación; el poder de la política real (...) No todas ellas (...) son centros dominantes de la economía global, pero conectan a este sistema global enormes segmentos de población humana (...) Las megaciudades articulan la economía global, conectan las redes informacionales y concentran el poder mundial (...) se conectan en el exterior con redes globales y segmentos de sus propios países, mientras que están desconectadas en su interior (...) Es este rasgo distintivo de estar conectada globalmente y desconectada localmente, tanto física como socialmente, el que hace de las megaciudades una nueva forma urbana”.

Figura I: 29 Megaciudades (9)

Ciudad	Población	Ciudad	Población
Tokio	35 millones	Río de Janeiro	13 millones
Mumbai	22,8 millones	Lagos	12 millones
Delhi	22 millones	Estambul	12 millones
Nueva York	21 millones	Yakarta	12 millones
São Paulo	21 millones	Guangzhou	12 millones
Calcuta	21 millones	Moscú	11 millones
Ciudad de México	20,1 millones	Chicago	10 millones
Shanghái	19 millones	Lima	10 millones
Cairo	16 millones	Bogotá	10 millones
Karachi	16 millones	Paris	10 millones
Beijing	15 millones	Teherán	10 millones
Manila	15 millones	Seúl	10 millones
Los Ángeles	14 millones	Londres	9 millones
Dacca	13,6 millones	Kinshasa	9 millones
Buenos Aires	13 millones		

Lima, en la actualidad bordea los 10 millones de pobladores, pero se estima que hacia el 2030 supere los 15 millones de personas. Es claro que a LM le falta alcanzar ser un nodo de la economía global que pueda articularla y establecer un modelo de gestión público territorial acorde con sus necesidades y visión de largo aliento.

Un problema de las sucesivas gestiones de la MML es que suelen centrar sus esfuerzos en buscar responder a lo urgente (seguridad ciudadana, tráfico, vías) antes que a lo importante (¿hacia dónde va? O ¿cuál es el norte de Lima Metropolitana?) Y como desde esa visión superar los problemas urgentes que cómo Metrópoli tiene.

Mientras que las experiencias de gestión y arreglos institucionales de Megaciudades (10) incorporan la participación ciudadana como un elemento central en decidir los prioritario y fundamental de la gestión urbana (Vancouver, Johannesburgo, etc.). Experiencia que en el caso de la MML sólo se ejecuta para cumplir con las formalidades de la elaboración anual del Presupuesto Participativo que la ley obliga.

3. Planificación, descentralización y articulación regional metropolitana

Un elemento de la planificación territorial en LM es la voluntad política e institucional de los diversos actores comprometidos, incluido el Gobierno Nacional de incorporarla efectivamente al proceso de descentralización. Si hubiera esa decisión concertada y concordada, se debería retomar el proceso efectivo de transferencia de funciones y competencias iniciado en el período 2011-2014 y que en la práctica se encuentra paralizado. Para la MML gestionar y alcanzar esta delimitación de funciones con recursos y desde los sectores del Gobierno Nacional, debiera ser una prioridad de cara al bicentenario.

Entre el 2011 y el 2014, en la MML, se logró concluir el proceso de transferencia de 32 funciones regionales. De ellas, 14 provienen del Ministerio de la Mujer, sobre las materias de desarrollo social, igualdad de oportunidades y población. Tres funciones fueron transferidas por la PCM, en materia de Defensa Civil. Una función fue transferida por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en la materia de saneamiento físico legal de la propiedad agraria. Finalmente, en mayo de 2013 culminó el proceso de transferencia de 14 funciones de la materia agraria, por parte del Ministerio de Agricultura.

Quedaron pendientes de gestionar y culminar la transferencia de funciones, veintidós de veintisiete materias (81.48%), además de haberse acreditado a la MML, para poder recibir funciones regionales, en doce de 27 materias (44.44%) que representan a 97 funciones regionales de 185 (52.43%).

En las materias de Artesanía; Administración y Adjudicación de Terrenos del Estado, y Demarcación Territorial, la MML se dejaron en la etapa final de la firma de Actas de Entrega y Recepción de Funciones, y se encontraba acreditada y expedita para recibir las competencias y funciones regionales en Salud, Educación, Trabajo y Promoción del Empleo. Siendo además declarada APTA por los sectores para recibir las funciones regionales en las materias de Ambiente y Ordenamiento Territorial, MYPE, Comercio.

Realmente, la incorporación de la MML a la descentralización tiene relación directa con la gestión y los recursos con los que cuentan los ministerios en el territorio de Lima Metropolitana, aunque en estricto, porque los sectores del gobierno nacional, como señala la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo debieran, principal y casi exclusivamente: “Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno”.(11) Por ende, la gestión y ejecución de políticas debiera estar principalmente en los gobiernos subnacionales.

Figura II: Funciones regionales transferidas a la MML

Funciones regionales transferidas a la MML

Detalle	Cantidad	%
Total funciones transferidas MIMP, PCM, Vivienda, Agraria	31	17%
Funciones por transferir del gobierno nacional	149	82,7%
Total de funciones como competencia regional	180	100%

Otro de los problemas principales en la GPT de la Metrópoli tiene que ver con la planificación y la articulación en un territorio donde junto con la MML cohabita 42 municipalidades distritales con competencias y autonomía constitucionales. ¿Cómo establecer una planificación con visión estratégica en un territorio institucionalmente tan fragmentado?

La Ley Orgánica de Municipalidades otorga salidas poco exploradas para el Régimen Especial de Lima Metropolitana y una GPT: “Cuando se trate del caso de municipalidades conurbadas, los servicios públicos locales que, por sus características, sirven al conjunto de la aglomeración urbana, deberán contar con mecanismos de coordinación en el ámbito de la planificación y prestación de dichos servicios entre las municipalidades vinculadas, de modo que se asegure la máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos y una adecuada provisión a los vecinos”. (13)

Es el caso directo de la MML, que debe establecer, desde su condición de gobierno provincial y regional una política de gestión pública articulada que le permita ser eficiente y alcanzar resultados de políticas. Las mancomunidades municipales en Lima Norte, Lima Centro, Lima Sur u Oeste son una posibilidad por retomar y concretar. Compromisos o convenios de desempeños suscritos con las municipalidades distritales. Debieran ser instrumentos complementarios de una MML que tuviera claro cuál es su visión estratégica en los próximos 15 o 20 años y definir incentivos para el cumplimiento de objetivos específicos.

La LOM también establece instrumentos de competencia jerárquica de la MML sobre las municipalidades distritales: (14)

“La Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce jurisdicción, en las materias de su competencia, sobre las municipalidades distritales ubicadas en el territorio de la provincia de Lima. Se rigen por las disposiciones establecidas para las municipalidades distritales en general, en concordancia con las competencias y funciones metropolitanas especiales, con las limitaciones comprendidas en la presente ley y las que se establezcan mediante ordenanza metropolitana”.

Asimismo, la LOM establece los instrumentos de la Junta de Planeamiento Metropolitano como órgano de asesoramiento, presidida por el alcalde metropolitano e integrado por los alcaldes distritales y los representantes de más alto nivel de las reparticiones públicas relacionadas con las competencias y funciones específicas municipales.

Más complejo y de mayor aliento, pero también es necesario que se coloque en agenda es alcanzar a hacer los cambios institucionales e incluso constitucionales que le otorguen al Régimen Especial de LM un mayor peso frente a sus pares distritales en términos de resultados del desarrollo a alcanzar y de resolver los problemas más sensibles de los limeños, de manera sostenible. Casi habría que preguntarse ¿Quién es la autoridad, quien dirime, incentiva y sanciona en el territorio de Lima Metropolitana?

4. Capital, oportunidad de gestión

Lima, no es sólo la Metrópoli, ni sólo la municipalidad provincial o sólo el gobierno que tiene competencias regionales, sino que también es la capital de la República y eso también puede ser una oportunidad de gestión pública territorial, como ocurre en otras experiencias como Madrid o Asunción. En el caso de la MML no se ha trabajado el tema de la capitalidad de Lima Metropolitana y en las propuestas políticas, ni siquiera se menciona.

Trabajar la condición de capital de LM es una oportunidad de gestión pública territorial pero también de poder alcanzar mayores recursos públicos para atender esta condición, respecto de los compromisos del país.

En Madrid, el año 1941 se aprueba el Plan General de Ordenación Urbana de 1941 que tiene como consecuencia la expansión de la ciudad con la anexión de los municipios limítrofes –fenómeno que también se produce en Barcelona, Valencia y Bilbao–, con lo que Madrid pasa de ser una ciudad de 66 kilómetros cuadrados a una gran ciudad de 607. En este Plan se expresaron las siguientes ideas:

“La capitalidad nacional ha sido la base del engrandecimiento de Madrid, y sigue constituyendo en la actualidad su función primordial. Urbanísticamente requiere la preparación de los espacios adecuados para las edificaciones y los actos propios de la capital con el rango necesario y el cuidado especial de todos los valores de tipo tradicional que puedan acrecentar la espiritualidad de la ciudad. La capitalidad supone también la responsabilidad de constituir modelo y ejemplo para la ordenación y desarrollo de las demás ciudades españolas” (15).

El año 2006, el parlamento español aprueba la Ley de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid, marco legal que le otorga posibilidades reales de mejorar su presupuesto público por su condición de capital de España donde hay actos propios de esta condición y se requiere ser una imagen de crecimiento ordenado para el resto de ciudades de ese país. Además de atenciones propias con el turismo mundial que acoge cotidianamente.

Una experiencia parecida ocurre con Asunción en Paraguay, donde existe una Ley que autoriza un Régimen Especial de transferencia de capital destinado a obras de infraestructura y establece mecanismos operativos para el pago de tributos municipales de los organismos y entidades del Estado a la Municipalidad de Asunción. (16)

El objetivo de esta norma es: “dotar a la ciudad de Asunción de los instrumentos que le permitan cumplir con sus funciones constitucionales de Capital de la República y sede de los Poderes del Estado; y su característica de ciudad independiente de cualquier departamento, le compromete asegurar los servicios públicos a su cargo, promover el desarrollo integral de su territorio y brindar las prestaciones que mejoren la calidad de vida de sus habitantes, así como la de los usuarios provenientes del área metropolitana y demás zonas del país, que concurren a ella diariamente”.

Este marco legal posibilita que la Municipalidad de Asunción pueda gestionar con mayor eficacia la obtención de recursos públicos en mérito de su condición de capital de Paraguay de acuerdo a los compromisos y responsabilidades de políticas que le corresponde. Es cierto, que contar con el instrumento legal no garantiza el que se obtengan los recursos diversos, pero es posible generar acciones legales o políticos de cumplimiento.

En el caso de Lima Metropolitana la Ley Orgánica de Municipalidades considera en su artículo 166°, Rentas Metropolitana Especiales y que además del Fondo Metropolitano de Inversiones y de las rentas íntegras por el cobro de peaje, posibilita otras rentas que la ley determine. Esta puede ser una salida para reconocer la condición de capitalidad de LM o de lo contrario se pueda trabajar una normatividad específica al respecto.

5. Conclusión

Una gestión pública territorial en la provincia de Lima Metropolitana debe establecerse como un gobierno metropolitano y regional que tome en cuenta su condición de Metrópoli, su condición de municipalidad provincial con competencias de gobierno regional, su condición de territorio courbanado y su condición de capital de la República. No será posible avanzar en políticas públicas sostenibles y en establecer una gestión pública territorial eficaz en el territorio metropolitano.

Lo demás, sería enfocarse sólo en una gestión pública, exclusivamente, municipal que seguirá en la lógica de atender lo urgente, y lo más demandante, pero no abordará los problemas de raíz.

6. Bibliografía

1. Autoridad del Espacio Público de Ciudad de México, Megaciudades, Informe de la Comisión 4. Recuperado de <https://www.metroplis.org/sites/default/files/resources/Megaciudades%202011%20ES.pdf>
2. Constitución Política del Perú, 1993, Artículo 198
3. Castells, Manuel (1997). *La era de la Información*. Madrid: Alianza Editorial
4. Organización Mundial de la Salud (2017). *Global Urban Ambient Air Pollution Database*. Recuperado de: <https://www.who.int/airpollution/data/cities-2016/en/>
5. Iguñiz, M. (2012). *El Gobierno de la ciudad de Lima*. Recuperado de: <http://www.desco.org.pe/recursos/sites/indice/837/3782.pdf>
6. Ley N°27783. Ley de Bases de la Descentralización, Artículo 33. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 20 de julio de 2002
7. Ley 279772. Ley Orgánica de Municipalidades, Artículo 151°. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 27 de mayo de 2003
8. Ley 279772. Ley Orgánica de Municipalidades. Ley 27972. Artículo 73. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 27 de mayo de 2003
9. Ley 279772. Ley Orgánica de Municipalidades. Ley 27972. Artículo 154. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 27 de mayo de 2003
10. Ley 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Artículo 1. Diario Oficial El Peruano, Lima, Perú, 20 de diciembre de 2007
11. Ley N° 22/2006. Ley de Capitalidad y de Régimen Especial. Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 04 de julio de 2006
12. Ley N° 5246. Gaceta Oficial de la República del Paraguay, Asunción, 05 de agosto de 2014
13. Municipalidad Metropolitana de Lima, Programa de Gobierno Regional de Lima Metropolitana. Lima se inserta a la descentralización, Informe N° 11-2012. Recuperado de http://www.munlima.gob.pe/images/descargas/gobierno-abierto/transparencia/pgrlm/actividades-oficiales/informes-de-gerencia/PGRLM_Informe11.pdf
14. Municipalidad Metropolitana de Lima. Programa de Gobierno Regional, Lima, Perú. Recuperado de <http://www.munlima.gob.pe/programa-gobierno-regional>

Reseñas de libros

Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana

Weller, J., Gontero, S. y Campbell, S. (2019). *Cambio tecnológico y empleo: una perspectiva latinoamericana. Riesgos de la sustitución tecnológica del trabajo humano y desafíos de la generación de nuevos puestos de trabajo*. CEPAL: Santiago de Chile, 72 p.

Acceso a nuestro catálogo en línea:

https://catalogo.enap.edu.pe/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=3011&query_desc=kw%2Cwrdl%3A%20Cambio%20tecnol%C3%B3gico%20y%20empleo



Reseña¹

¿Habrá sustitución tecnológica en los puestos de trabajo de América Latina?

Este documento adapta el método de Frey y Osborne (FO) sobre la estimación del riesgo de sustitución, tomando en cuenta la realidad en los mercados laborales de América Latina y El Caribe. Como resultado, en el promedio de los países estudiados en la Región, se estima un 24% de sustitución tecnológica.

En el primer capítulo: “El impacto de la automatización de los mercados laborales: la destrucción de empleos”, se identifican las tareas para las cuales no será posible en el corto o mediano plazo reemplazar al humano. Este análisis se realiza a través del aprendizaje automatizado (machine learning) y la robótica móvil (mobile robotics). Estas tareas, que los autores consideran “cuellos de botella” a la automatización, se agrupan en tres categorías; “la percepción y la manipulación” como habilidades para realizar tareas físicas o que involucren trabajo en ambientes no estructurados, “tareas de inteligencia cognitiva” como creatividad y razonamiento complejo, y “tareas de inteligencia social” como habilidad para negociar y relaciones sociales complejas como tareas de cuidado o de sensibilidad a diferencias culturales.

1 Reseña elaborada por Magaly García Fernández para la Escuela Nacional de Administración Pública.

En el segundo capítulo, se profundiza sobre dos aspectos clave para entender la sustitución del empleo humano:

- Las diferencias en el funcionamiento de los mercados de trabajo entre los países.
- Las diferencias en la introducción de nuevas tecnologías al aparato productivo, donde influyen además aspectos económicos, políticos y sociales.

En América Latina hay dos grandes grupos de trabajadores, los que laboran en procesos productivos y administrativos de empresas y del sector público (sectores de alta y media productividad) y los que hacen labores anexas o complementarias a estos empleos (sectores de baja productividad). Este último sector tiene una escasa dotación de capital y tecnología, responde a las necesidades de subsistencia de muchos hogares de bajos ingresos, por lo que esta inserción al mercado laboral no se ve afectada por la inserción de nuevas tecnologías. Por el contrario, en sectores de productividad media y alta, la introducción de nuevas tecnologías a los procesos se hace de forma gradual con lo que la sustitución sería más lenta.

Entre los países de la región considerados (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, República Dominicana y Uruguay) se observa que en promedio casi la mitad de los trabajadores se desempeña en los sectores de baja productividad con una variación de 30% y 40% en Chile, Uruguay y Argentina y más de 70% en Bolivia, El Salvador y Honduras.

Se muestran también los resultados encontrados para diferentes grupos de trabajadores, por sexo, nivel educativo, edad y rama de ejecución. Si se analiza solo los segmentos con empleos en riesgo de sustitución tecnológica (media y alta productividad), la proporción es mayor para las mujeres en El Salvador, México y Perú, y mayor para los hombres en Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala y la República Dominicana. En otros países como Argentina, Bolivia, Honduras y Uruguay la proporción es similar entre hombres y mujeres. Por otro lado, en todos los países la proporción de las mujeres en empleos con bajo riesgo de sustitución tecnológica es mayor que la de los hombres.

En el ámbito educativo, se menciona que las ocupaciones que requieren un nivel educativo medio tienen mayor riesgo de ser reemplazadas por las tecnologías, debido a que por lo general contienen tareas rutinarias, al contrario de las ocupaciones de nivel educativo alto y bajo, que poseen tareas no-rutinarias, sean manuales o cognitivas.

En la estructura educativa de la Región, ha aumentado la proporción del estrato intermedio, que se encuentran en un 57% en ocupaciones de alto riesgo.

Para el análisis por edad, se definieron tres grupos: jóvenes de 15 a 29 años, adultos de 30 a 54 años y los adultos mayores de 55 o más años.

En casi todos los países analizados, el grupo etario más joven tiene mayor riesgo de sustitución tecnológica con rango que va entre 6% para Bolivia y 38% para Uruguay.

La distribución del riesgo de sustitución por rama de actividad, muestra que entre las ocupaciones con menor riesgo se encuentran las relacionadas con educación, consultorías gerenciales, manejo de residuos, trabajo social y otros. Por el contrario, agricultura, ciertos rubros de la industria manufacturera y servicios alimenticios están entre los sectores con mayor probabilidad de pérdida de trabajo.

En el tercer y último capítulo nos muestra las perspectivas de la creación de empleos como resultado de los avances tecnológicos. De acuerdo a la teoría de Vivarelli existen seis posibles caminos de compensación del mercado laboral que incluyen: maquinaria nueva, precios más bajos, nuevas inversiones, disminución de salarios, aumento de salarios y nuevos productos. Sin embargo, estas posibilidades y, sobre todo, sus impactos dependen de una serie de supuestos que no necesariamente se cumplen, lo que genera un futuro incierto en donde las brechas, tanto en los riesgos de sustitución tecnológica del trabajo humano como respecto a las oportunidades de aprovechar las nuevas tecnologías para generar nuevos empleos, generan desafíos para contener la exclusión en el mercado laboral.

Estos desafíos apuntan a que, habitualmente, los esfuerzos de cualificación y capacitación se concentran en personas de mayores responsabilidades y que ya cuentan con habilidades tecnológicas avanzadas, mientras que las personas con mayor riesgo de sustitución tecnológica no son consideradas.

Siguiendo el mandato global de “no dejar nadie atrás”, se deben desarrollar procesos multi-actores para el diseño de políticas que faciliten las oportunidades emergentes de parte de grupos en riesgo de exclusión y diseñar regulaciones que permitan su acceso a trabajos decentes.

En el futuro mundo del trabajo intervienen muchos aspectos económicos, políticos y sociales a tomar en cuenta para pensar en qué tipo de ocupaciones serán reemplazadas por la tecnología. En estudios previos, se ha supuesto que los mercados laborales de América Latina tienen el mismo funcionamiento que los países desarrollados, con lo que se asumió que los países más pobres tendrían los mayores riesgos de sustitución tecnológica.

Sin embargo, este estudio, ajustando el método FO, demuestra que los segmentos de baja productividad en América Latina no se verían afectados por las transformaciones tecnológicas. Las brechas de productividad entre niveles se profundizarían con la inserción de nuevas tecnologías. Además, se encuentran desigualdades respecto al aprovechamiento de oportunidades laborales nuevas, por género, educación y grupos etarios.

Además es importante que las políticas públicas en la Región, en especial de educación y formación técnica-profesional estén coordinadas con las políticas de desarrollo productivo y regulatorias que permitan fomentar la generación de nuevos empleos que aprovechan los avances tecnológicos, observando los

compromisos relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 8 y 4 referidos al empleo y a la educación de calidad respectivamente.

Otro elemento fundamental es la coordinación con el sector privado para promover la adaptación adecuada a las nuevas tecnologías para aprovechar las oportunidades nuevas de empleo.

La participación de la mujer en carreras pertinentes para aprovechar las oportunidades de empleo que generen las nuevas tecnologías se debe promover para evitar aumentar las desigualdades en el trabajo. Otro grupo vulnerable son los adultos mayores, que se verían desplazados por las nuevas tecnologías y que requieren un modelo educativo de constante capacitación (life-long learning).

Por último, los países de América Latina, requieren nuevas regulaciones laborales y sociales adaptadas a los nuevos empleos para que reflejen un trabajo decente que involucre en el diseño de la política a todos los actores involucrados.

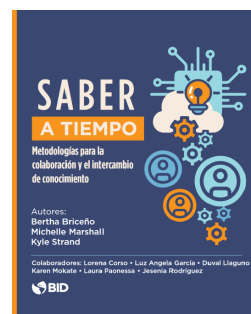
Creemos que es importante pensar en estos escenarios futuros del trabajo, y actuar con base a afrontar los nuevos desafíos que se presentan en la Región.

Saber a tiempo. Metodologías para la colaboración y el intercambio de conocimiento

Briceño B., Marshall M. y Strand K. (2019). *Saber a Tiempo. Metodologías para la colaboración y el intercambio de conocimiento*. Washington DC: BID

Acceso a nuestro catálogo en línea:

<https://catalogo.enap.edu.pe/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=3012>



Reseña¹

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tiene una amplia práctica en el fomento de intercambio de conocimiento y metodologías colaborativas entre los diversos actores con los que se relaciona como parte de su objetivo de brindar apoyo financiero y técnico a los países de América Latina y el Caribe. Por ello, a partir de su propia experiencia en la región, ha elaborado una práctica guía que te ayudará a diseñar la metodología de intercambio de conocimiento que más se adapte a las necesidades y objetivos de tu organización o comunidad.

Herramientas como la expedición de código, expedición de datos, Hackaton; Ideatón; intercambio de conocimiento; mapeo de conocimiento; *Crowdsourcing* inteligente; documentación, trotamundos virtual y ¿Tú qué harías?, son presentadas de manera didáctica, destacando sus beneficios y casos concretos de aplicación.

Las metodologías contenidas en el texto han sido validadas por los autores de este documento en el ámbito de las experiencias del BID utilizadas para la mejora de su organización administrativa, así como, para los proyectos con los que colabora en nuestra región.

A partir de estas experiencias, señalan una premisa fundamental: «*la metodología más relevante depende de la naturaleza del desafío al que se enfrenta el dueño (o responsable del proyecto)*». Esto quiere decir que la metodología será más o menos útil e importante según cuál sea el problema que se busca resolver y los recursos disponibles para el proceso de intercambio de conocimiento que se busque impulsar. El “dueño” es la persona responsable de plantear el problema/desafío y de identificar la solución.

1 Reseña elaborada por Karina Ascencios Balbín para la Escuela Nacional de Administración Pública.

I. Metodologías aplicadas en el BID

Nº	Metodología	Uso
1	Expedición de código	Antes de invertir en un <i>software</i> nuevo, esta metodología permite identificar y comparar soluciones existentes con la posibilidad de adaptar y reutilizarlas.
2	Expedición de datos	Es una oportunidad para que los equipos exploren los datos a enfrentar en el desafío y descubran nuevas perspectivas de estos.
6	Hackathon	A modo de maratón, los participantes colaboran para desarrollar prototipos de aplicaciones digitales que respondan a un desafío.
4	Ideatón	A través de una sesión estructurada los participantes generan gran cantidad de ideas para responder a una pregunta específica.
5	Intercambio de conocimiento	Son talleres interactivos que fortalecen un proyecto aprendiendo de casos relacionados que permiten mejorar las soluciones existentes compartiendo experiencias entre diferentes equipos.
6	Mapeo de conocimiento	Guía a los equipos para capturar, sistematizar y centralizar el conocimiento de un tema clave y transversal. Responde a la necesidad de documentar los esfuerzos que están en marcha en diferentes áreas y compartirlos a través de una plataforma común.
7	Crowdsourcing inteligente	Se utiliza para investigar un desafío complejo recolectando información especializada de expertos geográficamente dispersos a través de reuniones en línea a bajo costo.
8	Documentación	Logra que los equipos se sienten juntos para generar esquemas o borradores sobre un contenido particular, y fomenta un proceso de redacción colaborativa y divertida.
9	Trotamundos virtual	Puedes crear una serie de sesiones en línea para conectar a colegas que se encuentran lejos y alinear esfuerzos hacia un propósito común.
10	Y tú, ¿qué harías?	Da la oportunidad a los equipos que enfrentan un desafío de generar diálogo e intercambiar ideas sobre posibles alternativas de solución fomentando colaboración y confianza.

Fuente: BID (2019). Elaboración propia.

Estas metodologías pueden ser aplicadas en diferentes situaciones. Por ejemplo, el *Crowdsourcing* inteligente, fue utilizada durante el 2016, con la participación de especialistas del BID, personal de gobiernos de América Latina y, la red global de innovadores, académicos e investigadores, quienes durante seis meses de comunicación en línea, identificaron y discutieron soluciones para la epidemia del virus del Zika, obteniendo un catálogo de soluciones y una red de contactos que les permitió continuar con las consultas e investigaciones.

Asimismo, encontraremos experiencias sobre la expedición de datos y el hackatón utilizadas: **(i)** para un Big Data por el departamento de recursos humanos, la división de gestión del conocimiento, la vicepresidencia de países del BID y el Instituto Empresa Madrid; y, **(ii)** por el Laboratorio de ciudades del BID y la Intendencia de Montevideo, para promover el uso de la bicicleta en esa ciudad; respectivamente.

Cada una de estas metodologías se sustenta en gran medida en los conceptos de: conocimiento abierto y principios de código abierto, principios ágiles, principios del pensamiento sistémico, principio del diseño centrado en las personas, y colaboración masiva e inteligencia colectiva. Además, presentan una guía donde se señala el objetivo, el proceso y el ejemplo respectivo, así como, los pasos para su aplicación, que son: **(i)** Definir el alcance; **(ii)** Asignar roles y responsabilidades; **(iii)** Preparación o planificación; **(iv)** Dar inicio.

Finalmente, el BID nos deja un documento de utilidad práctica para la elección de instrumentos y actividades para compartir conocimiento y ampliar su acceso; lo que hoy en día es un esfuerzo necesario para el desarrollo organizacional del ámbito público y privado, así como, para nuestra vida cotidiana.