



Caso de Gestión Pública

NEGOCIACIÓN POR LA CUMBRE AMÉRICA DEL SUR - PAÍSES ÁRABES - ASPA

Entrevista:

LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO EN LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS: UNA EXPERIENCIA ESPAÑOLA
Entrevista a Félix Muriel.

Artículos:

DESARROLLO ECONÓMICO COMPARATIVO EN UN MARCO TEÓRICO MALTHUSIANO:
EL CASO DEL CONTINENTE AMERICANO EN EL AÑO 1500 DE NUESTRA ERA
Manuel Carrasco

BREVES REFLEXIONES SOBRE LA CONVENCIONALIDAD Y CONSTITUCIONALIDAD
DE LAS MEDIDAS LABORALES PREVISTAS EN EL DECRETO DE URGENCIA 016-2020
Cristian Cáceres Sifuentes y Kimbherly Sosa Córdova

LAS FALTAS DISCIPLINARIAS PREVISTAS EN LA LEY DEL SERVICIO CIVIL:
ANÁLISIS Y EXPERIENCIAS - Dante Paiva Goyuru

MARCO GENERAL E IMPORTANCIA DE LA ACTUACIÓN DE LOS ACTORES ESTRATÉGICOS
QUE INTERVIENEN EN LA TRAMITACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DISCIPLINARIO DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL - Jorge Vilela Carbajal

Artículos de tesis:

LA MOTIVACIÓN INTRÍNSECA Y SU RELACIÓN CON LA GESTIÓN PÚBLICA
DE LOS DIRECTORES DE LA UGEL N° 06 LIMA - Rolly Guillermo Rivas Huaman

TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DOMÉSTICAS UTILIZANDO
ESPONJAS CILÍNDRICAS COLGANTES DE POLIURETANO - Cesar Asbel Aranda Castillo

HABILIDADES GERENCIALES, TOMA DE DECISIONES Y GESTIÓN
DE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE LA UGEL 07 - Hans Saul Huerta Solís

Reseñas de publicaciones:

- *Revisión de ¿Dónde va nuestra basura? Recomendaciones para mejorar la gestión de los residuos sólidos municipales*
- *Políticas públicas con enfoque de género frente al COVID-19*

Saber Servir

Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú

N° 3. Julio de 2020

Lima - Perú

Saber Servir es una publicación semestral y de acceso abierto 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, e incluye también artículos inéditos, artículos de tesis, entrevistas, y reseñas bibliográficas relacionadas a publicaciones recientes de gestión pública.

Las opiniones expresadas por los autores no reflejan necesariamente la postura de la Escuela Nacional de Administración Pública ni de la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Los artículos inéditos y artículos de tesis han sido sometidos a evaluación de parte del Cuerpo de Revisores de la Revista.

Editado por: Escuela Nacional de Administración Pública - ENAP

© Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR

Pasaje Francisco de Zela 150, piso 10, Jesús María, Lima Perú .

Teléfono: (511) 206-3370

Correo electrónico: revistaenap@servir.gob.pe

Página Web: www.servir.gob.pe

ISSN: 2522-6738

Derechos reservados

Comité Editorial

Director de la Revista: Dante Mendoza Antonioli.

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

Cuerpo de revisores: Guillermo Valdivieso, Carolina Ruiz, Cecilia Gallardo, Margott de la Cruz, Enrique Chumacero, Karina Colán, Eva Bolívar.

Diseño de portada: W. David Cornejo Alva.

Agradecimientos: Laura Sánchez Jaramillo

Contenido

Presentación	5
Dante Mendoza Antonioli	
Caso de gestión pública	
Negociación por la Cumbre América del Sur - Países Árabes - ASPA	7
Mariano del Castillo, Magaly García y Alejandro Ponce	
Entrevista	
La adaptación al cambio en los directivos públicos: una experiencia española. Entrevista a Félix Muriel	32
Artículos	
Desarrollo económico comparativo en un marco teórico Malthusiano: El caso del continente americano en el año 1500 de nuestra era	37
Manuel Carrasco Estrada	
Breves reflexiones sobre la convencionalidad y constitucionalidad de las medidas laborales previstas en el Decreto de Urgencia 016-2020	51
Cristian Cáceres Sifuentes y Kimbherly Sosa Córdova	
Las faltas disciplinarias previstas en la Ley del Servicio Civil: análisis y experiencias	64
Dante Paiva Goyuru	
Marco general e importancia de la actuación de los actores estratégicos que intervienen en la tramitación del procedimiento administrativo disciplinario de la Ley del Servicio Civil	89
Jorge Vilela Carbajal	
Artículos de tesis	
La motivación intrínseca y su relación con la gestión pública de los directores de la UGEL N° 06 - Lima	111
Rolly Guillermo Rivas Huaman	

Contenido

Tratamiento de aguas residuales domésticas utilizando esponjas cilíndricas colgantes de poliuretano	126
Cesar Asbel Aranda Castillo	
Habilidades gerenciales, toma de decisiones y gestión de las instituciones educativas de la UGEL 07	140
Hans Saúl Huerta Solís	
Reseñas	
Revisión de ¿Dónde va nuestra basura? Recomendaciones para mejorar la gestión de los residuos sólidos municipales	148
Lucía Gonzales Ascencios	
Políticas públicas con enfoque de género frente al COVID-19	153
Magaly García Fernández	

Presentación

La Escuela Nacional de Administración Pública, en el constante esfuerzo de contribuir a difundir la investigación en gestión pública, presenta el tercer número de la Revista *Saber Servir*. Esta publicación en línea y de acceso libre ofrece en su artículo central el caso “*Negociación por la Cumbre América del Sur - Países Árabes – ASPA*”. Narra las acciones que tuvo que realizar el Ministerio de Relaciones Exteriores para afrontar la cancelación de uno de los eventos de mayor notoriedad en la historia reciente del Perú. La cumbre de Jefes de Estado congregaría 34 presidentes, primeros ministros y realeza de países de tres continentes y fue suspendido repentinamente como consecuencia de la *Primavera Árabe*. Los contratos asumidos por el Estado peruano afectaban severamente el presupuesto del ministerio y era preciso resolverlos con el menor daño al Estado. Es un caso de gestión pública para uso en aula y promover la reflexión. Incluye notas para el docente y ayudas gráficas de interés para la comunidad académica y para los servidores civiles.

En otra sección buscamos compartir la experiencia acumulada por gestores públicos de destacada trayectoria, promover la reflexión y estimular el contraste con las experiencias de los lectores. La conversación con Félix Muriel, funcionario español que visitó la ENAP a mediados del 2019, trata sobre la adaptación del servidor civil al cambio tecnológico, el rol que asume en reformas claves y en la gestión del conocimiento.

La revista también presenta cuatro artículos originales recibidos en respuesta a la convocatoria de los primeros meses del año. El primero de ellos, escrito por Manuel Carrasco, ex becario del Programa *Reto Excelencia* de Servir, expone una investigación sobre desarrollo económico comparativo. Otros dos artículos analizan aspectos relacionados a la Ley del Servicio Civil. Dante Paiva analiza las faltas disciplinarias y comenta sus alcances en el marco del régimen disciplinario vigente. Jorge Vilela, por su parte, evalúa la tramitación del procedimiento administrativo disciplinario y brinda un panorama general utilizando los informes técnicos emitidos por la Autoridad Nacional del Servicio Civil y las resoluciones expedidas por el Tribunal del Servicio Civil. Por su parte, Cristian Cáceres y Kimbherly Sosa abordan aspectos constitucionales sobre la reposición e indemnización laboral previstas en el Decreto de Urgencia 016-2020.

En la sección “Artículos de tesis” presentamos resúmenes de investigaciones de grado y posgrado aprobadas en los dos últimos años. Los dos primeros son artículos basados en tesis de maestría en gestión pública “*La motivación intrínseca y su relación con la gestión pública de los directores de la UGEL 06 – Lima*” y “*Habilidades gerenciales, toma de decisiones y gestión de las instituciones educativas de la UGEL 07*”. Seguido del resumen de la tesis de licenciatura “*Tratamiento de aguas residuales domésticas utilizando esponjas cilíndricas colgantes de Poliuretano*”.

Finalmente, en “Reseñas de publicaciones”, se menciona el Informe de la Defensoría del Pueblo “*¿Dónde va nuestra basura? Recomendaciones para mejorar la gestión de los residuos sólidos municipales*”; y, reconociendo el contexto actual, “*Los impactos económicos del COVID-19 y las desigualdades de género: recomendaciones y lineamientos de políticas públicas*”.

En muchos sentidos este número ha sido especial. Difundimos los resultados de la primera convocatoria pública de artículos dirigida a servidores civiles, y no, como es habitual, a profesores universitarios y profesionales de instituciones de investigación especializada. Además, ha sido motivo para organizar un Cuerpo de Revisores de la Revista *Saber Servir*, con el que buscamos gestionar el talento para la creación de un ecosistema de investigaciones en nuestra institución.

Esperamos que este tercer número sea de interés para la comunidad académica y sirva también para poder compartir y replicar experiencias de gestión pública en nuestro país. Creemos que de esta forma nos acercamos cada vez más a nuestro objetivo de promover la investigación aplicada en el servicio civil.

Dante Mendoza Antonioli

Director de la Escuela Nacional de Administración Pública

Caso de Gestión Pública

Negociación por la Cumbre América del Sur - Países Árabes - ASPA¹

Resumen:

Ante la imposibilidad de celebrar la III Cumbre ASPA en Lima, como consecuencia de la Primavera Árabe, el gobierno peruano tuvo que decidir cómo resolver los reclamos sobre las contrataciones realizadas para atender y hospedar a los dignatarios que no llegaron a Lima. Para ello se optó por la negociación directa con los proveedores a los que se había contratado.

Palabras clave: Negociación, Gestión Pública, Contrataciones del Estado, Relaciones Internacionales

Abstract:

Being unable to take place the III Submmit of South America-Arab Countries (ASPA) in Lima, due to the Arab Spring, the Peruvian Government had to decide how to resolve the suppliers's complaints hired to serve and host the dignataries who did not arrive in Lima. To this end, direct negotiation with hired suppliers was chosen.

Keywords: Negotiation, Public Management, State Procurement, International Relations

PARTE A

El Foro América del Sur-Países Árabes (ASPA) es un mecanismo de cooperación y de coordinación política en foros multilaterales que fue propuesto por Brasil en el año 2003. Su objetivo es promover la aproximación entre la dirigencia política y la sociedad civil de los países de América del Sur y los países de la Liga de los Estados Árabes.

¹ Elaborado por Mariano del Castillo Basurto, revisado y editado 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. Algunos nombres y datos que podrían permitir la identificación, han sido cambiados. Agradecemos la información proporcionada por el Gerente Público Juan Flores del Castillo quien contribuyó ampliamente en la elaboración de este caso.

La Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno se realizó en Brasilia entre el 10 y 11 de mayo de 2005. Esta reunión marcó la estructuración formal de la Cumbre ASPA integrada por 12 países sudamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela) y 22 árabes (Arabia Saudita, Argelia, Baréin, Comoras, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Libia, Marruecos, Mauritania, Omán, Palestina, Qatar, Siria, Somalia, Sudán, Túnez, Yemen y Yibuti). También se reconoció como miembros de la ASPA a la Liga de Estados Árabes (LEA) y a la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

La Segunda Cumbre ASPA se hizo en Doha, Qatar, el 31 de marzo de 2009. En esta reunión se consolidó su estructura y se implementaron actividades de cooperación Sur-Sur en las áreas de ciencia y tecnología, medio ambiente, cultura y educación, economía y temas sociales.

La Tercera Cumbre ASPA debió realizarse en Lima, Perú, entre el 13 y el 16 de febrero de 2011. Sin embargo, debido a la llamada Primavera Árabe, se pospuso hasta el 2 de octubre de 2012.

La Cuarta Cumbre ASPA se llevó a cabo en noviembre de 2015 en Riad, Arabia Saudita. En esa oportunidad, el presidente de Venezuela propuso que la Quinta Cumbre se lleve a cabo en su país el 2018. Por razones de política local, sin embargo, hasta la fecha no se ha realizado.

Perú frente al reto de organizar la Tercera Cumbre ASPA - 2011

El gobierno peruano declaró, mediante Decreto Supremo, de interés nacional la cumbre a celebrarse en Lima, ya que la ejecución de este evento implicaba asumir significativas y singulares responsabilidades, tanto de carácter organizativo, como de conducción temática.



Ver Notas para el Docente 1

En dicho contexto, considerando los objetivos nacionales de política exterior involucrados, resultaba de evidente necesidad prever las acciones normativas y operativas que posibiliten la realización de las actividades programadas. Todo esto conforme a los estándares internacionales de oportunidad, seguridad y calidad.

La organización de este evento representaba para nuestro país un desafío notable. Uno de los mayores

impases era la falta de representación diplomática de la mayoría de los países invitados en Lima. Catorce países contaban con embajada residente, de los cuales solo cuatro eran árabes. A esto se sumaba la dificultad de conciliar la agenda de los dignatarios de los treinta y cuatro miembros de ASPA.

Otro aspecto relevante a destacar era la solemnidad del evento y las grandes diferencias culturales que hay entre los países árabes y los sudamericanos. Entre los invitados figuraban Muamar el Gadafi, Líder de la Revolución Libia; Abdulla bin Abdulaziz al-Saud, rey de Arabia Saudita; Mohamed IV, rey de Marruecos; Abdulla II, rey de Jordania y Bashar al-Asad, presidente de Siria, entre otros. Atender la estadía de tan ilustres personajes y sus respectivas delegaciones implicaba condiciones infrecuentes para nosotros. Por ejemplo, se tenía que contratar un hotel de cinco estrellas con un amplio jardín para que el líder libio y toda su delegación instalaran sus jaimas tradicionales; personal que tenga un especial cuidado en el trato con las mujeres, no ofrecer cerdo ni alcohol en las comidas, bebidas que incluyeran leche fresca de camello, entre otras. Estas exigencias requerían contrataciones sui generis que abarcaban desde servicio de hospedaje con reformas estructurales en los hoteles, hasta traductores extranjeros especializados en las diferentes variantes del árabe.

Teniendo en cuenta estos aspectos, el Ministerio de Relaciones Exteriores previó que no contaría con los plazos necesarios para realizar los procesos de selección que correspondían según la normatividad vigente. Asimismo, los requerimientos de naturaleza especial eran un obstáculo adicional, porque al no contar con elementos técnicos objetivos referenciales, el órgano encargado de las contrataciones no estaba en condiciones de identificar proveedores en el mercado local o comparar alternativas.

Según la experiencia del Ministerio de Relaciones Exteriores en la organización y conducción de eventos similares, se podían producir cambios en la programación de las actividades y variaciones en las cantidades y las condiciones de los bienes y servicios contratados hasta unos días antes. Resultaba imprescindible garantizar que estos correspondiesen a los estándares de calidad, especialidad y seguridad, propios de la magnitud del evento, así como brindar una eficiente y oportuna cobertura y soporte logístico.

Se necesitaba realizar las contrataciones respectivas sin utilizar los procedimientos normales establecidos por la *Ley de Contrataciones del Estado*. Para ello, era inevitable un marco normativo especial que posibilitara la realización de las actividades programadas conforme a estándares internacionales de oportunidad, seguridad y calidad. En esta lógica, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), gestionaron el *Decreto de Urgencia N° 073-2010* de fecha 6 de noviembre de 2010, el mismo que aprobó un procedimiento especial que permitió atender la adquisición de bienes y servicios durante los ejercicios

fiscales 2010 y 2011 con el objeto de desarrollar las actividades preparatorias y la ejecución de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Foro América del Sur - Países Árabes (ASPA).



Ver Notas para el Docente 2

Contando con el marco normativo adecuado, se ejecutaron las actividades programadas. A finales de enero de 2011, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Comisión de Alto Nivel encargada, habían ejecutado el 80% del presupuesto asignado y habían suscrito la casi totalidad de los contratos. Solo faltaba definir la disposición final de algunas de las salas del Museo de la Nación y de la Biblioteca Nacional.

La problemática a enfrentar

Willy Santos, Gerente de Logística del Ministerio de Relaciones Exteriores, manejaba rumbo a su trabajo mientras escuchaba por la radio las noticias de esa mañana de diciembre de 2010: Mohamed Bouazizi, un comerciante ambulante de Túnez, se había prendido fuego en señal de protesta contra el abuso de la policía quienes le habían maltratado y confiscado sus mercaderías, dejándolo en la miseria.

La inmolación de este joven fue seguida de una serie de protestas masivas que se extendieron a otros países árabes como Egipto, Yemen, Libia, Siria, Argelia, Omán y Jordania. Cuando la espiral de violencia salió de control y empezó a peligrar la estabilidad de la zona, los medios de comunicación internacional denominaron a esta coyuntura política y social como *la Primavera Árabe*.

Willy Santos y otros funcionarios fueron convocados por el Ministro, a una reunión de emergencia.

- Caballeros -dijo el Ministro- muy buenos días. Creo que todos estamos enterados de la grave situación política por la que pasa el Mundo Árabe.

Todos los presentes asintieron y un rumor invadió el salón del directorio:

- Creo que imaginamos las consecuencias que esta situación traerá para nuestro país y el trabajo que venimos realizando – dijo, mientras los miraba fijamente.

- ¿Cuál es la posición que ha tomado la presidencia de la Liga Árabe respecto a la Celebración de la Tercera Cumbre ASPA? – preguntó uno de los funcionarios.

Todos voltearon a mirar al Ministro, era la pregunta que todos tenían en mente.

- Aún no se han pronunciado – contestó el Ministro–, pero dada la situación, lo más seguro es que declaren la imposibilidad de la asistencia de las delegaciones de su región.

Hubo un silencio que duró algunos segundos, finalmente Willy Santos, preocupado por la situación, tomó la palabra:

- Señor Ministro, usted sabe que una coyuntura como esta trae resultados negativos para la organización de la Tercera Cumbre ASPA. No podemos hacer la cumbre sólo con los países sudamericanos.
- Efectivamente, – asintió el Ministro– este tema se ha tratado en la reunión de cancilleres de New York, después de los discursos inaugurales del Período de Sesiones de la Asamblea General de la ONU. La cumbre ASPA se suspende hasta que las condiciones políticas sean más estables en el Mundo Árabe.

Todos escucharon atentamente, en cierta forma ya lo sabían.

- Señor Ministro, –dijo Willy Santos – como es de su conocimiento el 80% del presupuesto ya está comprometido en la contratación de los bienes y servicios necesarios para el evento. ¿Qué vamos a hacer con los proveedores?. Además, todas estas adquisiciones fueron hechas en el marco de una legislación especial, diferente a la *Ley de Contrataciones del Estado*. La decisión es muy delicada, podemos exponernos a una serie de demandas y denuncias que podrían perjudicar a la institución y a su imagen.
- Así es Willy –dijo el Ministro– por esa razón he convocado a esta reunión. Principalmente a ti porque sabemos de tus capacidades de negociador.

Willy Santos se limitó a sonreír. Sabía que le esperaba un arduo trabajo.

- Lo que necesitamos –dijo el Ministro– es negociar la resolución de los contratos que hemos realizado buscando la mejor posición posible. Tenemos que evitar a toda costa el pago de costos innecesarios, la judicialización de contratos y cualquier contingencia futura. Por otro lado, quiero que tengas en cuenta que nuestro país va a organizar esta clase de eventos siempre. Incluso, debemos prepararnos por si la Tercera Cumbre ASPA se celebra el próximo año.

Willy asintió y después de ver a sus compañeros dijo:

- Comprendo señor Ministro, tomaremos el reto y le aseguro que lograremos en las negociaciones la mejor posición en nuestro favor.



Ver Notas para el Docente 3

Parte B

Negociación con el servicio de traducción

Paul Yazbeck es un libanés radicado en Madrid desde hace varios años. Doctor en arquitectura por una importante universidad de Estados Unidos, trabajó como corresponsal para la BBC y se había desempeñado como intérprete de jefes de Estado y altos funcionarios. Actualmente es gerente general de YazPress Ltd., una empresa de traducción del árabe a distintos idiomas. Su experiencia abarca tanto cumbres internacionales, como cooperación con departamentos diplomáticos de diferentes partes del mundo.

La labor del intérprete es fundamental en las altas esferas del poder político y económico. El intérprete que acompaña a un presidente o líder extranjero debe tener un vasto conocimiento de cultura general, debido a los temas que tiene que traducir que pueden abarcar desde submarinos nucleares, agricultura y problemas de tratados hasta problemas laborales. Si no sabe cómo vuela un avión o cómo funciona un reactor nuclear, va a inducir a que se cometan errores que pueden traer graves consecuencias. Por esta razón, las personas dedicadas a esa actividad deben ser profesionales altamente calificados.

A finales del 2010 el Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú tomó contacto con YazPress Ltd. La finalidad era contratar el servicio de traducción e interpretación del árabe al castellano, tanto para los acuerdos previos, como para la Tercera Cumbre ASPA. La primera parte del contrato se llevó a cabo sin contratiempos y de manera satisfactoria para ambas partes.

La segunda parte del contrato consistía en el servicio de interpretación simultánea y en doble sentido para la cumbre de Jefes de Estado. También se requerían sus servicios para la cumbre de negocios y para la traducción de los documentos producidos por ambas reuniones. El número de intérpretes serían siete con una contraprestación de \$ 14,000.00 por cada uno, incluidos pasajes aéreos y viáticos durante su estadía en Lima.



Ver Notas para el Docente 4

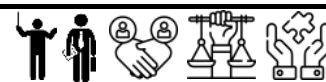
El día en que la Cancillería canceló los contratos, los traductores se encontraban en Madrid, ciudad de encuentro antes de partir a Lima, debido a que varios de ellos provenían de diferentes lugares de Europa, Marruecos y Líbano. Además, hay que precisar que el contrato suscrito entre YazPress Ltd., y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú contenía una cláusula penal que sancionaba al incumplimiento con el 50% de lo pactado si éste se dejaba sin efecto con un mes de antelación y del 100% si era con quince días.

YazPress Ltd., al ser comunicada por la Cancillería peruana de la cancelación del contrato que tenían suscrito, pidió que se le pagara por los servicios contratados. La empresa tenía conocimiento de que la cancelación del contrato era por motivos de fuerza mayor, sin culpa de ninguna de las partes. También estaba consciente de que el Perú era un cliente valioso y que la Cumbre ASPA no se cancelaría indefinidamente, sino que se volvería a programar para el siguiente año. Por otro lado, la empresa había hecho un gasto importante adquiriendo pasajes en avión de ida y vuelta para cada uno de sus intérpretes. También hay que considerar que dos de sus intérpretes habían rechazado ofertas de trabajo similares por aceptar la propuesta peruana.

Paul Yazbeck viajó a Lima para atender personalmente esta situación. Sabía que existían dos posibles soluciones: la primera era demandar al Estado Peruano ante un tribunal arbitral y dejar que los árbitros decidieran; y la segunda era negociar, procurando obtener el mejor acuerdo para él y sus representados.

Willy Santos, encargado de la negociación, tuvo que comunicarle que sus servicios ya no eran necesarios. Yazbeck sostuvo que en Europa era costumbre asumir completamente los pagos en este tipo de situación, además alegó que ellos ya habían cubierto sus pasajes internacionales, habían dejado otros compromisos laborales con la finalidad de venir a Perú y todo esto les acarrea un perjuicio económico. Esta situación explica que exigieran el total de la contraprestación económica ofrecida.

La posición peruana, al no querer exponerse a una situación de conflicto a nivel internacional, propuso reconocerles los gastos por pasajes de avión y una compensación económica del 10% del total del valor del contrato. Luego de una larga negociación se consiguió que el Estado peruano les reembolsara a los traductores el costo de los pasajes aéreos y el 12% del total del monto total contratado.



Ver Notas para el Docente 5

Negociación con el Hotel Huascarhuasi

Huascarhuasi Hotel y Convention Center es uno de los principales hoteles 5 estrellas de Lima. Está ubicado en la zona comercial del distrito de San Isidro. Lo distingue una torre de 14 pisos con más de 200 habitaciones. Cuenta, además, con un gran salón de banquetes, restaurantes, sala de conferencias, centro de negocios, helipuerto, etc. Estas condiciones lo hacen un hospedaje habitual de personalidades y altos dignatarios, como jefes de estado, cancilleres y delegaciones oficiales en eventos internacionales organizados por la Cancillería.

Dadas estas condiciones, la Cancillería lo seleccionó para alojar a las delegaciones de Ecuador, Uruguay y Túnez durante la III Cumbre ASPA. Lo regular en esta clase de eventos es que el Estado anfitrión cubra la estadía del presidente y del canciller. Si la delegación cuenta con más integrantes, los gastos corren a cargo del país invitado.

Dentro de estas tres delegaciones, Túnez exigía para su estadía y la del presidente Ben Alí, la remodelación de la *suite* presidencial, incluyendo pintado, resanado y un cambio integral del mobiliario y equipamiento. También el hotel sería sometido a una revisión exhaustiva por parte de los servicios secretos del país africano, por lo que las habitaciones deberían estar comprometidas por algunos días adicionales previos a la llegada de la delegación.

El contrato celebrado entre el Ministerio y el hotel era por diez habitaciones y el monto total era de \$50,000.00 dólares americanos. Es importante señalar que el contrato contenía una cláusula penal que otorgaba el derecho a exigir el pago del 100% en favor del hotel en caso se cancelara la reserva con

quince o menos días de anticipación. También hay que considerar que eventos como la Cumbre atraen muchos visitantes extranjeros a Lima, se incrementa la demanda de alojamiento y se encarece notablemente los precios de los hoteles.

Cuando la Cancillería comunicó oficialmente que la Tercera Cumbre ASPA se suspendía, el propietario del hotel respondió solicitando el pago íntegro de lo pactado en el contrato y anunciaba que, en caso contrario, iniciaría acciones legales contra la entidad estatal. Se mencionaba la necesidad de indemnizar por los daños y perjuicios irrogados. En paralelo, en señal de buena fe, la empresa también abrió la posibilidad de una negociación con Cancillería.

No era el único caso, otros hoteles habían respondido en términos similares. El Ministerio de Relaciones Exteriores se encontraba ante el riesgo de empujar a los hoteles a asociarse y presentar un solo negociador común, lo que podría perjudicar los intereses del Estado. Ante esta coyuntura, decidió encomendar a su gerente de logística, Willy Santos, la negociación de la mejor solución posible con cada uno de los proveedores afectados de forma individual.

Willy Santos ofreció cancelar la primera noche de alojamiento y liberar las suites contratadas para que el hotel pueda disponer de ellas. El hotel sostenía que la cancelación había sido comunicada con muy poca anticipación y le resultaba imposible vender las plazas correspondientes a las habitaciones. También sostenía que el dinero contratado ya estaba contemplado dentro de su presupuesto anual, que con ese monto tenía que pagar al personal y las remodelaciones realizadas, y que debía rendir cuentas a sus accionistas.

Ambos sabían que, de fracasar la negociación directa, las únicas formas de resolver la controversia serían las vías judicial y arbitral. Lamentablemente la primera es sumamente engorrosa y larga. Como pueden atestiguar los abogados peruanos, un proceso judicial puede durar diez años, ser muy costoso y de resultado impredecible. La alternativa arbitral es mucho más rápida, pero el laudo puede ser cuestionado a nivel judicial, por lo que se prolonga la incertidumbre.

En situaciones como esta, la *Ley de Contrataciones del Estado* obliga a las partes a acudir al Arbitraje, sin embargo, en el presente caso, las contrataciones se habían hecho en el marco de una reglamentación especial aprobada por *Decreto de Urgencia 073-2010*, y esta norma no se pronuncia sobre la resolución de controversias.

Un antecedente importante es que el Hotel Huascarhuasi nunca había acudido a las vías arbitral ni judicial para cobrar los adeudos provenientes de contratos resueltos. Su política institucional era solucionar controversias mediante la negociación directa. Se esperaba que el negociador exija el 100% del monto contratado como penalidad. Los argumentos ya habían sido expuestos: ese dinero estaba presupuestado y plazos tan cortos hacían imposible colocar las habitaciones liberadas a un mercado formado por turistas, comerciantes y funcionarios de alto poder adquisitivo. Sin embargo, también es un hecho conocido del mercado hotelero, que cuando las habitaciones se liberan a última hora, hay intermediarios especializados en campañas rápidas por Internet con ofertas atractivas, para que no se pierda del todo la inversión.

Otro aspecto relevante es que el Hotel Huascarhuasi tiene una política de fidelización de su clientela. El negociador estaba al tanto que en ocasiones anteriores, cuando enfrentaron una situación imprevista, como una cancelación de contratos por fuerza mayor, aceptaron una reducción de la deuda hasta del 50%. Aunque no había ninguna evidencia escrita, aparentemente este descuento estaba condicionado a que en el futuro se vuelva a tomar sus servicios. Incluso, recogió testimonios de grandes empresas y corporaciones internacionales, que señalaban la posibilidad de compensarlo con un incremento de las tarifas de contratos futuros.

Finalmente, el negociador era consciente que el Estado era uno de los principales clientes de Huascarhuasi, y que todos tenían presente que en el futuro cercano se continuarían realizando eventos similares. Además, la propia Cumbre ASPA estaba suspendida, no cancelada. Los eventos de la *Primavera Árabe* estaban aún en pleno desarrollo y era imposible predecir cuánto tiempo demorarían los países en recobrar la normalidad.



Ver Notas para el Docente 6

Negociación con el Moonlight Hotel

El *Moonlight Hotel* de Lima fue otra negociación particularmente difícil. Cuando llegó la delegación de avanzada de Libia, señalaron que las *Suites* más grandes eran demasiado pequeñas para la misión oficial.

La administración del hotel tuvo que solicitar autorización a la casa matriz y se tomaron varias medidas y modificaciones estructurales para satisfacer las condiciones de los futuros huéspedes.

En los últimos años, el hotel había mantenido un contrato con una conocida aerolínea. Las suites estaban reservadas para alojar a los pilotos. Pero, con la llegada de la misión oficial del país norafricano, estos clientes y otros visitantes que ocupaban las habitaciones próximas a la del gobernante libio Gadafi, tuvieron que ser alojados en otro hotel de similar prestigio a cuenta del Hotel *Moonlight*.

Las *suites* más importantes de cuatro pisos se remodelaron, de tal manera que dos de ellas se fusionaron. Solo el trabajo de retiro de mampostería, paredes y los acabados sucesivos representaron una inversión de aproximadamente 40 mil dólares.

La firma del contrato de *Moonlight Hotel* con el Estado peruano para la celebración de la Tercera Cumbre ASPA también tuvo una característica excepcional: fue postulado para un premio internacional de buenas prácticas hoteleras por los representantes de la casa matriz. Un eventual juicio podía perjudicarlos y provocar desprestigio en el mercado de turismo de alta gama.

La negociación con *Moonlight Hotel* fue la más larga y difícil. La posición peruana fue idéntica a la adoptada con el *Hotel Huascarhuasi*: pagar solo la primera noche y liberar las *suites*. Finalmente, el hotel aceptó la posición peruana.







Ver Notas para el Docente 7








Notas para el Docente²

Comentarios generales

El caso *Negociación por la Cumbre América del Sur - Países Árabes – ASPA* 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	Notas para el docente 1, 3, 7
	Directivos	Notas para el docente 1, 2, 5, 6, 7
	Servidores civiles de áreas de logística, tesorería, contabilidad	Notas para el docente 2, 4, 5, 6
	Diplomáticos	Notas para el docente 1, 3, 7

Las competencias específicas que pueden ser trabajadas en aula son:

	Liderazgo	Notas para el docente 1, 2, 3, 7
	Pensamiento estratégico	Notas para el docente 1, 3, 7
	Diligencia	Notas para el docente 1, 2, 4
	Iniciativa	Notas para el docente 1, 2, 3
	Negociación	Notas para el docente 1, 2, 5, 6, 7
	Justicia	Notas para el docente 4, 5, 6, 7
	Resolución de problemas	Notas para el docente 3, 5, 6, 7

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

²Elaboradas por Alejandro Ponce, sobre la base del documento de Norberto Barreto Velásquez; revisadas por Magaly García Fernández. Su uso en aula es gratuito con aprobación expresa de la Escuela Nacional de Administración Pública. Para mayor información escribanos a casos-enap@servir.gob.pe.

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:

Grado de complejidad	Media								
Requisitos	<ul style="list-style-type: none"> • Experiencia de un año en la gestión pública • Haber ocupado cargos de jefatura en la Administración Pública, con personal a cargo. • Experiencia en la toma de decisiones en la gestión pública. 								
Objetivos de aprendizaje	<ol style="list-style-type: none"> 1. Entender la importancia del Foro América del Sur-Países Árabes (ASPA) 2. Identificar la problemática que señala el caso. 2. Identificar los actores del caso. 3. Valorar la negociación como una herramienta para solucionar problemas dentro de la gestión pública. 								
Sugerencias para el diseño de la sesión	<p>Metodología</p> <p>Tiempo: 1 hora 30 minutos</p> <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 80%;">Paso 1: Lectura comprensiva del caso</td> <td style="text-align: right;">20 minutos</td> </tr> <tr> <td>Paso 2: Identificar la problemática del caso</td> <td style="text-align: right;">30 minutos</td> </tr> <tr> <td>Paso 3: Identificar los actores del caso</td> <td style="text-align: right;">20 minutos</td> </tr> <tr> <td>Paso 4: Analizar cómo se soluciona el caso</td> <td style="text-align: right;">50 minutos</td> </tr> </table>	Paso 1: Lectura comprensiva del caso	20 minutos	Paso 2: Identificar la problemática del caso	30 minutos	Paso 3: Identificar los actores del caso	20 minutos	Paso 4: Analizar cómo se soluciona el caso	50 minutos
Paso 1: Lectura comprensiva del caso	20 minutos								
Paso 2: Identificar la problemática del caso	30 minutos								
Paso 3: Identificar los actores del caso	20 minutos								
Paso 4: Analizar cómo se soluciona el caso	50 minutos								

Nota para el docente 1

Destinatarios	Directivos, Diplomáticos
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liderazgo 2. Pensamiento estratégico 3. Iniciativa
Pregunta motivadora	¿Consideras que estuvo justificada la declaración de la III Cumbre de la ASPA como de interés nacional?

<p>Alternativas de discusión</p>	<p>a. No, el Perú es un país pobre que debe destinar sus recursos al bienestar de su población y no al <i>jet set</i> internacional.</p> <p>b. No, el Perú tiene problemas políticos y sociales internos muy profundos y debemos resolverlos antes de mirar al extranjero.</p> <p>c. Sí, el Islam y el occidente cristiano solo pueden alcanzar la paz si sus líderes se comprenden mejor unos a otros.</p> <p>d. Sí, la Cumbre era una valiosa oportunidad para el comercio, la economía y la política internacional.</p>
<p>Información complementaria</p>	<p>El debate debe responder a dos preguntas: <i>¿Qué beneficios obtendría el Perú de tal reunión?</i> y en términos operativos <i>¿Qué significa declarar ‘interés nacional’?</i></p> <p>El interés nacional puede definirse como la defensa y promoción de los objetivos de la Nación. El Estado, que tiene por misión administrar los recursos y proteger los intereses nacionales, es también su representante internacional en el área política, económica, social y cultural.</p> <p>Las Cumbres de jefes de Estado y las reuniones internacionales en las que participan funcionarios públicos en nuestra representación son espacios que permiten resolver conflictos, alcanzar acuerdos y defender nuestros intereses.</p> <p>La cumbre ASPA, en la que participarían los mandatarios del Medio Oriente y De América del Sur se convertiría en una vitrina para promover la posición estratégica del Perú en la región: es un país equidistante con los demás países, lo que lo convierte en un <i>Hub</i> natural y con una tradición de política exterior muy profesional, predecible y favorable a la paz global. En ese momento, se caracterizaba también por contar con un marco económico equilibrado y estable, con crecimiento económico superior al promedio regional, y con una política de comercio exterior abierta. Es, finalmente, un país con una rica y original cultura, y con una larga tradición de acogida e integración de otras tradiciones culturales.</p> <p>Los beneficios previstos de ser sede de la cumbre incluía: posicionamiento internacional, oportunidades comerciales, atracción de inversión directa, desarrollo de turismo de alta gama e intercambio cultural y científico.</p> <p>La declaratoria de “interés nacional” tiene varias consecuencias políticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Políticamente, permite visibilizar los objetivos de interés estratégico y favorecer la participación de diversos actores en actividades transversales y complementarias. ● Mediáticamente, permite que la sociedad civil identifique el carácter de interés estratégico que reviste la actividad y se prepare para aprovechar las oportunidades que se generan.

Nota para el docente 2

Destinatarios	Directivos, servidores civiles
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liderazgo 2. Diligencia 3. Iniciativa 4. Negociación
Pregunta motivadora	¿Estuvo justificada la contratación de servicios fuera del marco definido por la Ley de Contrataciones del Estado para la celebración de la III Cumbre de ASPA?
Alternativas de discusión	<ol style="list-style-type: none"> a) No, aducir el supuesto carácter excepcional es una excusa para no verse forzado a gestionar adecuadamente los recursos de todos. b) No, todas las compras de las instituciones públicas deben utilizar el mismo marco normativo. c) Sí, el carácter excepcional de la experiencia y la premura de plazos para las contrataciones lo hacían necesario. d) Sí, la seguridad de líderes globales obliga a gastos y procedimientos incompatibles con la transparencia propia de la gestión pública.
Información complementaria	<p>La complejidad de las contrataciones justificaba el carácter excepcional de la logística. Además, era indispensable que los hoteles obtuvieran la aprobación del proyecto por parte de sus accionistas, que realizaran inversiones en infraestructura y que aseguren cadenas logísticas a lo largo de cuatro continentes para aprovisionarse de bienes que nunca antes habían sido comercializadas en el Perú. Algunas de ellas, requerían plazos extensos y, por tanto, la premura era también un factor a considerar.</p> <p>Vale la pena recordar que el marco contractual especial también es legal, no es de carácter secreto, y no está libre de controles.</p>

Nota para el docente 3

Destinatarios	Directivos, diplomáticos
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liderazgo 2. Pensamiento estratégico 3. Iniciativa 4. Resolución de problemas
Pregunta motivadora	¿Los eventos de la <i>Primavera Árabe</i> justificaban la cancelación de la III Cumbre ASPA?

Alternativas de discusión	<p>a) No, la línea de mando nunca muere y cuando el jefe de Estado no puede acudir, envía un representante.</p> <p>b) No, quien debía cancelar el evento eran los jefes de Estado árabes y no los cancilleres de Sudamérica.</p> <p>c) Sí, era un acto protocolar y de interés mediático. Una cumbre sin Gadafi hubiera sido un fracaso.</p> <p>d) Sí, la <i>Primavera Árabe</i> provocó la caída de al menos 5 gobiernos y tres guerras civiles que todavía no se extinguen.</p>
Información complementaria	<p>Los eventos de la Primavera Árabe tomaron por sorpresa al mundo entero. Gobiernos longevos y líderes autoritarios se vieron inesperadamente en peligro por protestas masivas, insurrección popular, ejércitos reacios o inmolaciones públicas. Las autoridades de todo el mundo árabe tuvieron que concentrarse en afrontar la mayor crisis regional de los últimos años. Cinco gobiernos finalmente cayeron, Yemén, Siria y Libia quedaron sumergidas en guerras civiles, se generaron cambios políticos profundos en muchos países, la gobernabilidad de la región quedó gravemente afectada y, finalmente, alimentó la mayor crisis migratoria de la historia registrada en los últimos tiempos en Europa.</p>

Nota para el docente 4

Destinatarios	Directivos, diplomáticos
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diligencia 2. Negociación

<p>Pregunta motivadora</p>	<p>Voces críticas sugirieron que el salario y beneficios otorgados a por un servicio de traducción eran injustificadamente alto. ¿Con cuál de las siguientes opciones estaría Ud. de acuerdo?</p> <p>[Verdadero] [Falso] La labor de escuchar hablar en un idioma y decir lo mismo en otro idioma no es una labor creativa ni difícil para una persona realmente bilingüe. 14 mil dólares es demasiado.</p> <p>[Verdadero] [Falso] Se debe pagar a los traductores lo que se pagó en la cumbre anterior. Si suben sus expectativas solo porque falta poco tiempo, es un abuso.</p> <p>[Verdadero] [Falso] Cuando la labor supone una alta especialización, los proveedores son escasos y, por ese motivo, suelen ser costosos.</p> <p>[Verdadero] [Falso] La remuneración de 14 mil dólares puede ser muy alta para que lo pague una persona, pero es insignificante para un país como el Perú con miles de millones de dólares en activos.</p>
<p>Alternativas de discusión</p>	<p>El grado de complejidad y especialización de un traductor es considerable.</p> <p>En la cumbre iban a participar 22 países árabes que, aunque muy cercanos, eran diferentes. Una de las diferencias más importantes es el idioma: no todos hablan la misma variante del árabe. La cumbre depende de una comunicación efectiva y es imprescindible traductores experimentados y capaces. Este servicio no existe en el territorio nacional, por lo que se debe buscar una empresa extranjera.</p> <p>Todo contrato es negociable si ambas partes están de acuerdo. Para ello, deben comunicarse para que el interesado ofrezca una mejor opción que el acuerdo previo.</p> <p>En un mercado, la variable decisiva es la escasez. Mientras un bien o servicio sea más escaso, será más valioso. Entre los elementos que definen la escasez se encuentra la complejidad y especialización, así como la urgencia.</p>

Nota para el docente 5

Destinatarios	Directivos, servidores civiles
Competencias	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pensamiento estratégico 2. Negociación 3. Resolución de problemas
Pregunta motivadora	<p>Al iniciar la negociación, Paul Yazbeck expone su posición.</p> <p>“El estallido social sorprende por un solo motivo. Debió estallar hace treinta años. ¿Por qué ahora? Es inexplicable y, para ustedes, algo verdaderamente desafortunado. Pero son un país exitoso. Son un ejemplo de superación para el resto del mundo y posponer la cumbre es sólo un recodo en el camino. Seguramente cuando todo esto culmine, y esperemos que ocurra pronto, se abrirán oportunidades comerciales hasta ahora impensables y ustedes estarán allí, en primera fila, listos para aprovecharlas. Y nosotros estaremos a su lado, facilitando la comunicación, ayudando a la comprensión de culturas distintas, que, en el fondo, son muy parecidas.</p> <p>Para nosotros no es mucho lo que cambiará. El mundo es más pequeño de lo que parece y somos los mejores en lo que hacemos, así que volveremos a encontrarnos. Sin embargo, tenemos que resolver esta situación.</p> <p>Así que mi propuesta es: resolvamos esto de forma rápida, sin escándalos y sin rencores. Vamos a reducirlo únicamente a lo económico y lleguemos a un acuerdo que sustituya los contratos. Esto no es la culpa de nadie, pero se ha producido un daño patrimonial que debemos resolver. Estoy hablando de gastos de traslado y estadía en el camino a Madrid, lucro cesante y costos de oportunidad al rechazar trabajos por la Cumbre.</p> <p>Solucionemos esto como hombres que tienen un problema de dinero. Y los problemas de dinero se solucionan con dinero.”</p> <p>¿Cuáles son sus argumentos como negociador peruano?</p>

<p>Alternativas de discusión</p>	<p>El modelo de negocio de los traductores se basa en la confianza. Un cliente insatisfecho como el organizador de una cumbre de jefes de Estado puede ser un riesgo para la continuidad del negocio por dos motivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Puede interferir en futuras actividades donde participe un Estado emergente, ● Puede generar malestar en futuros empleadores, que la califiquen de empresa depredadora, ● Es imposible predecir el futuro de la relación entre América Latina y los países árabes. Si pese a los incidentes, esta relación escala, la ausencia de la empresa será una oportunidad para que surjan competidores que pongan en riesgo su posición de predominio. <p>Pese al merecido prestigio reciente del Perú como país económicamente exitoso, no deja de ser un país de tercer mundo con un sistema político y legal impredecible. Comprometer al gobierno actual en una crisis mediática, mientras sus clientes del mundo árabe sufren este tipo de problemas, sería un pésimo antecedente para la empresa.</p> <p>Aunque el lucro cesante no dejaba de ser interesante individualmente, pero no es un monto excesivamente significativo para el balance anual de la empresa. Los gastos efectivamente realizados se limitaban a pasajes hacia y desde Madrid, alojamiento por unos pocos días y alimentación de todos los traductores.</p> <p>El costo de oportunidad por haber rechazado una oferta de trabajo simultánea era una variable adicional a considerar. Pero la <i>Primavera Árabe</i> probablemente también la hubiera afectado.</p>
---	--

Nota para el docente 6

<p>Destinatarios</p>	<p>Directivos, servidores civiles</p>
<p>Competencias</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pensamiento estratégico 2. Negociación 3. Resolución de problemas

<p>Pregunta motivadora</p>	<p>Al iniciar la negociación, el gerente de Huascarhuasi expone su posición.</p> <p>“Vamos a resolver esto aquí y ahora. Pero es indispensable que comprenda que gerenciar una empresa privada es completamente distinto que gestionar el Estado. Nosotros tenemos que rendir cuentas ante nuestros accionistas, debemos mantener el equilibrio financiero y generar ganancias.</p> <p>Lo ocurrido en el mundo árabe es inesperado, sin duda y comprendemos que se suspenda la Cumbre de jefes de Estado. Imagino la complejidad de lo que tiene por delante, así que mantengamos esta negociación simple.</p> <p>Nosotros realizamos inversiones en equipamiento que pueden constatar por ustedes mismos. Pero también invertimos un esfuerzo considerable identificando y contratamos proveedores locales, establecimos un proyecto para asegurar bienes y servicios procedentes de África, que atraviesan el Atlántico para llegar a Lima. Hemos incrementado la seguridad en el Hotel, el casino y la zona circundante; y hemos capacitado a nuestro personal para evitar incidentes diplomáticos por conflicto cultural. Más aún, hemos negado alojamiento a clientes de larga data.</p> <p>Todos esos gastos son costos reales que van a nuestros libros de contabilidad y necesitan ser compensados con los ingresos previstos. Un observador sin experiencia puede creer que los ingresos son muy altos, pero créame que apenas generan utilidad.</p> <p>A un cliente habitual, nosotros le hubiéramos mostrado el contrato y nos hubiéramos visto nuevamente en el juzgado. Pero la Cancillería no es un cliente cualquiera. Somos peruanos y trabajar con ustedes es trabajar por el Perú. Créame que todo mi equipo se siente comprometido con ayudarlos a llevar a nuestro país al sitio que merece en el concierto internacional. Pero apenas tengo margen de maniobra. Nuestros accionistas no son peruanos.</p> <p>Además, ustedes no son visires de una satrapía medieval. Mi país es democrático y tiene una economía de mercado abierta al mundo. El Estado es un actor poderoso, pero no se puede imponer o violar las cláusulas suscritas y luego aspirar a ser reconocido como un actor de pleno derecho. Nuestra empresa tiene vínculos globales y la diplomacia peruana tiene un prestigio que proteger.</p> <p>Así que lo invito a resolver esto como debe ser. Dejemos el patriotismo, los intereses nacionales y las palabras emotivas fuera de esta reunión. Este es un problema financiero. Cumplamos el contrato y continuemos trabajando juntos.”</p>
----------------------------	--

<p>Alternativas de discusión</p>	<p>El Estado es un cliente muy importante para el hotel. Perder a funcionarios y misiones de otros países sería un perjuicio estratégico muy importante en el mediano y largo plazo. No es solo se trata de las cuentas sufragadas por Cancillería y las misiones a las que recomienda alojarse en un hotel de 5 estrellas. Es importante también para el prestigio y la gestión de marca que se obtiene con alojar a jefes de Estado y altos dignatarios. Alojar al rey de España y al Primer Ministro inglés en visita oficial a Perú, hace posible luego tener al ex presidente Bill Clinton y al empresario Bill Gates en ruta a Machu Picchu; así como a Shakira, a Luis Miguel y a Jack Nicholson. No es solo se trata de la facturación por su estadía, también se rentabilizan las fotografías de los visitantes ilustres en el bar del hotel.</p> <p>La gerencia del hotel debe rendir cuentas a sus accionistas, como de forma insistente señala el gerente. Pero esas cuentas no son solo las financieras. Le resultaría imposible a la gerencia mantenerse al mando de la sede Lima si no puede justificar la pérdida de un cliente clave como el Estado.</p> <p>El costo de un juicio prolongado, de resultado impredecible, así como el costo de oportunidad también deben ser tomados en cuenta en la negociación.</p> <p>Finalmente, siempre es posible contratar el hotel en eventos futuros, como ocurriría con un cliente del sector privado; pero no como resultado de una negociación de buena fe. Cada contrato debe ser otorgado al ganador de un concurso, no se puede negociar de antemano en condiciones fuera de los marcos determinados por la Ley de Contrataciones.</p>
---	---

Nota para el docente 7

<p>Destinatarios</p>	<p>Directivos, Diplomáticos</p>
<p>Competencias</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pensamiento estratégico 2. Negociación 3. Resolución de problemas

<p>Pregunta motivadora</p>	<p>Las negociaciones con los proveedores eran complejas. Se presentó con frecuencia conflictos entre el prestigio de la Cancillería en su condición de cliente y la necesidad de proteger los recursos públicos.</p> <p>En un momento que parecía haberse llegado a un callejón sin salida, al negociador se le consultó si consideraba conveniente promover un cambio del marco legal de este tipo de actividades para obligar a los proveedores a alinearse a los intereses del Estado.</p> <p>Si usted fuera el negociador, ¿consideraría conveniente introducir cambios en el marco normativo para obligar a las empresas a aceptar el punto de vista de la Cancillería y asumir la pérdida que haya generado la cancelación por causa mayor de la Cumbre AS-PA?</p>
<p>Alternativas de discusión</p>	<p>En el mercado, la credibilidad del cliente tiene impacto directo en el crédito que recibe. Cuando un cliente recibe la calificación de mal pagador, o de no ser confiable en el pago de sus deudas, el resultado es la pérdida del crédito.</p> <p>Los proveedores, al no confiar en el cliente, tienden a reducir sus ventas exclusivamente a aquellas transacciones que suponen un pago en efectivo. Si el cliente pretende un pago diferido, una compra a plazos o cualquier modalidad de crédito, solo se acepta si la tasa de interés se eleva.</p> <p>El resultado, es un sobre costo en todas las transacciones. Y cuando la venta es voluminosa, el interés compuesto da lugar a un alto costo del crédito.</p> <p>Por otra parte, la naturaleza del Estado no es el ahorro; sino la generación de valor público. Dentro de este tipo de valor, se incluye la gobernabilidad. Es decir, la capacidad de poder llevar a cabo políticas públicas en la que se involucra a la ciudadanía.</p> <p>Un buen gestor público debe evitar el conflicto entre la credibilidad en el mercado y la credibilidad ante el ciudadano. Pero si llegasen a entrar en conflicto, en el corto plazo se debe priorizar la credibilidad ante el ciudadano, y en el largo plazo se debe alinear las expectativas de la ciudadanía a las reglas de juego de la economía.</p>

Bibliografía recomendada

Aprueban procedimiento de contrataciones para eventos y cumbres internacionales (7 de enero de 2014). *Compras estatales*: <http://comprasestatales.org/aprueban-procedimiento-de-contrataciones-para-eventos-y-cumbres-internacionales/>

Blanco Navarro, José María (2011). Primavera árabe. Protestas y revueltas. Análisis de factores. Documento de opinión. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*:
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2011/DIEEEO52-2011Primaveraarabe.pdf

Córdoba Gravini, Mauricio (2015). Estudio de caso “La Cumbre de los países de América del Sur y países árabes en el posicionamiento de Brasil como potencia latinoamericana (2005-2012)”. Tesis de grado para optar el título de Internacionalista en la Facultad de Relaciones Internacionales, *Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*. Bogotá: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/11949/1045710450-2015.pdf?sequence=1>

Declaran de Interés Nacional la realización de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Foro América del Sur - Países Árabes (ASPA), a realizarse en Lima (5 de enero de 2012). *El Peruano*:
<http://busquedas.elperuano.com.pe/download/url/declaran-de-interes-nacional-la-realizacion-de-la-iii-cumbre-resolucion-suprema-n-002-2012-re-737327-12>

Herrera de Castro, Rubén David (2010). Evolución del concepto de interés nacional. *Dialnet*:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4547890>

Latorre Boza, Derik (2008). El arbitraje en la contratación pública. Lima: Palestra Editores:
<http://www.castillofreyre.com/archivos/pdfs/vol5.pdf>

Ley de contrataciones del Estado y su reglamento (2011). Lima: OSCE:
http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_per_13_dec_sup_184_2008.pdf

Referencias de imágenes en Línea de Tiempo:

Adaptado de Flashpacker. Die Skyline von Doha bei Nacht. <https://flashpacker-travelguide.de/katar-doha-reise-tipps/>

Adaptado de ASPA. RPP. <https://rpp.pe/lima/actualidad/anulan-decreto-que-declaraba-el-16-de-febrero-como-dia-no-laborable-noticia-335219>

Adaptado de José García Belaúnde. Wikipedia [https://es.wikipedia.org/wiki/Jos%C3%A9_Antonio_Garc%C3%ADa_Bela%C3%BAnde#/media/Archivo:Jos%C3%A9_Garc%C3%ADa_Bela%C3%BAnde_\(cropped\).jpg](https://es.wikipedia.org/wiki/Jos%C3%A9_Antonio_Garc%C3%ADa_Bela%C3%BAnde#/media/Archivo:Jos%C3%A9_Garc%C3%ADa_Bela%C3%BAnde_(cropped).jpg) CC BY-SA 2.0

Adaptado de ASPA 2012. Flickr <https://www.flickr.com/photos/dgcomsoc/8051044625/>

Adaptado de Ciudad de Riyadh. UNHCR. <https://eacnur.org/blog/descubre-arabia-saudita-turismo-gastronomia/>

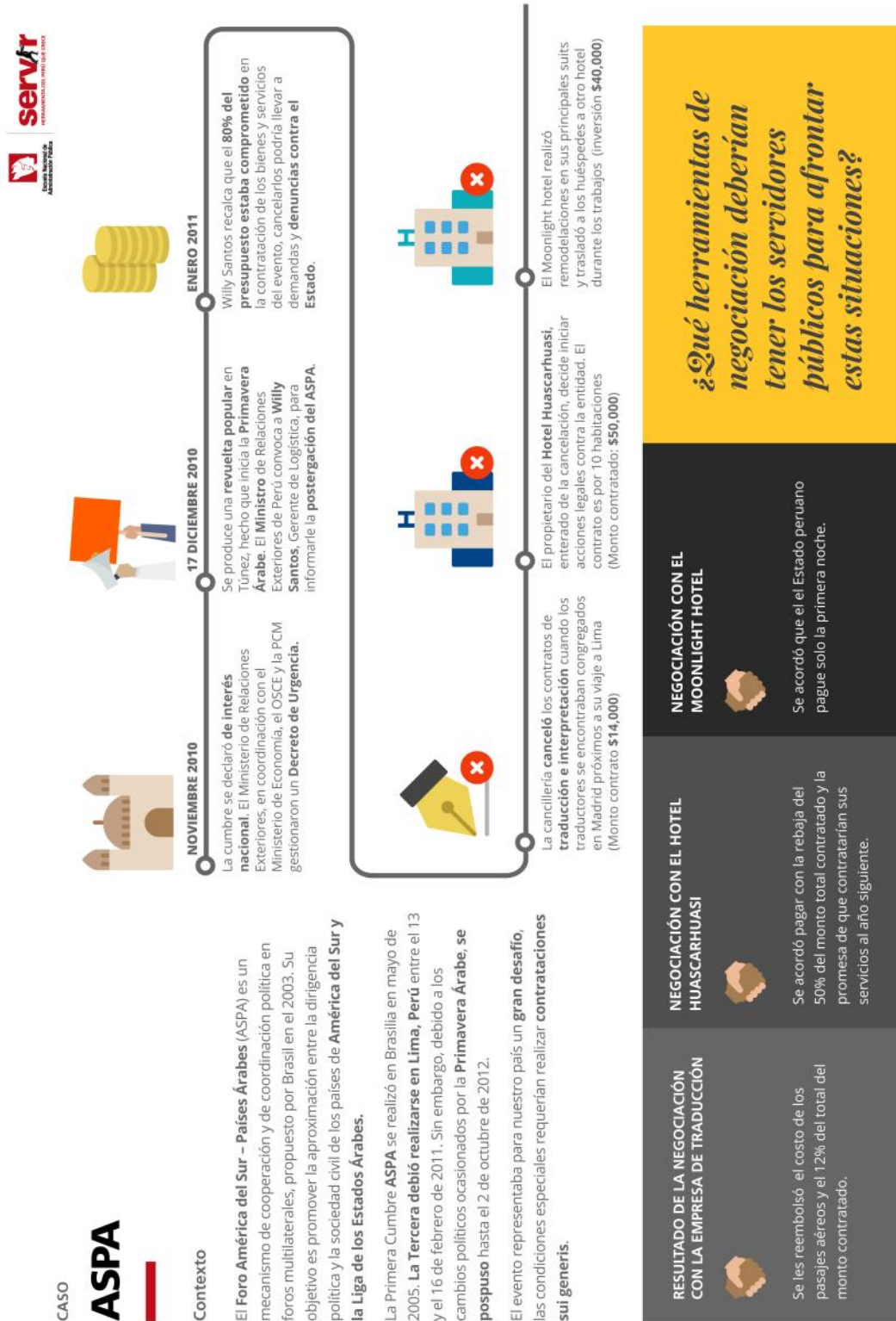
Ayudas gráficas:

Línea de tiempo:

Línea de tiempo Cumbre ASPA



Infografía del caso*



* Infografía realizada por Andy Sparti para la Escuela Nacional de Administración Pública.

La adaptación al cambio en los directivos públicos: una experiencia española

Entrevista a Félix Muriel

Félix Muriel es Licenciado en Derecho y Periodismo por la Universidad Complutense de Madrid, con maestrías en Gestión Pública Superior (INAP/UC3M), Dirección de Recursos Humanos (UCM) e Inversiones Públicas (CICCP). Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado y miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. Durante su carrera ha desempeñado cargos directivos como Director del Gabinete Técnico de la Subsecretaría del Ministerio de Educación y Ciencia, Director General de Personal del Ministerio de Educación y Ciencia, Director General de Correos y Telégrafos, Vicepresidente de la Caja Postal de Ahorros, entre otros. Es docente de Filosofía del Derecho en la Universidad Complutense y de Documentación Administrativa en la Universidad Carlos III y ha sido conferencista en diversos países de Latinoamérica y Europa.



Dentro de los cambios tecnológicos que vivimos, ¿cómo se adapta el directivo público, cómo promueve esta adaptación e iniciativa al cambio dentro de su institución?

El directivo público tiene que estar a la vanguardia de la organización que representa, es decir, ser el maquinista del tren y no irse a otro que corra más rápido. La auténtica vanguardia es ser el maquinista de tu institución y procurar que ningún vagón se desenganche. Es decir, en los cambios tecnológicos y en los cambios en general, el gestor público debe ponerse al servicio de este impulso. No tiene sentido que el directivo público sea un adalid de los avances tecnológicos y que al mismo tiempo sea un islote en su institución. Su gran responsabilidad es convertirse en motor del cambio. Por ello, debe trabajar para que los adelantos tecnológicos repercutan en beneficio de la institución y esté en consonancia con los nuevos tiempos.

El gestor público es el primer comprometido con la autoformación en avances tecnológicos; con ese mismo compromiso, debe procurar la formación del personal de la institución para que lo acompañen en el cambio; de lo contrario, se abre una brecha importante entre el gestor que domina las técnicas más

¹ Entrevista realizada por Magaly García Fernández (12 de junio de 2019) para la Escuela Nacional de Administración Pública. Transcripción realizada por Karina Ascencios Balbín.

avanzadas y el resto de la organización. No sería un buen gestor aquel que tiene un computador en su despacho y al abrir la puerta nadie más tiene uno.

Dentro de la reforma educativa de España en la que participaste ¿cuál fue el papel que cumplió el directivo público?

Cumplió un papel decisivo en la reforma educativa. Considero que no hay un cambio real en la cultura de las organizaciones sin gestores públicos que impulsen el cambio. Fue un periodo de gran efervescencia, donde se difuminaron las líneas entre el gestor educativo, el gestor público y el político. Este último encarnaba la dirección política. Fue una mezcla muy significativa, no hubo roces y lo que, en algún momento, consideré una historia malavenida entre políticos y funcionarios, se difuminó. Todos estábamos mezclados con el mismo entusiasmo.

Llevar a cabo la reforma educativa fue un momento cumbre. Cuando hay una reforma importante es conveniente que se hagan las pases entre gestores y políticos y todos trabajemos codo con codo.

Hay que ceder...

Claro, porque si el político propone cambios y los gestores públicos no se comprometen con el cambio es probable que la propuesta del político dé al traste. Asimismo, si el gestor no entiende por dónde va la propuesta del político y no es capaz de ser el eslabón entre el estamento político, el resto de funcionarios y la sociedad, difícilmente pasará algo. Los momentos cumbre de reforma importante son aquellos en que políticos y gestores van unidos. En el caso de la reforma educativa española lo fue.

Explicaba en la conferencia de anoche que el artículo 27 de la constitución es un paradigma que hemos llamado el “consenso político de España”, debido a que después de muchos intentos con otros artículos, empezaron a ponerse de acuerdo a partir de la discusión del artículo 27. Si lo examinan verán que junto a una afirmación típica de izquierda progresista sigue una de la derecha conservadora. Así, los diez puntos de este artículo son un monumento a ese afán de concordia y consenso. En época de discusión por la constitución, los políticos cantaron como Arquímedes: ¡Eureka! hemos entrado en el camino del consenso; y, ¿cuál es el consenso? que no discutamos para hacer prevalecer el punto de vista de la izquierda o el punto de vista de la derecha, conectemos ambos puntos en la medida de lo posible. Ese fue el esfuerzo que continuó en otros artículos y a partir de ello fue rodada la elaboración de la constitución.

Para no dejar la idea de que todo fue un campo de rosas, a manera de crítica, diría que no logramos un pacto de Estado a favor del sistema educativo. No nos pusimos de acuerdo en qué sistema educativo, a pesar que durante el proceso constitucional se llegó a una fórmula.

Es una situación difícil con muchas posturas opuestas

Sí, pero se conectan, es decir, el punto 1 del artículo 27 dice que *se garantiza el derecho a la educación de todos los españoles*, esa es la postura de la izquierda; todo el mundo quiere el derecho a la educación pero a continuación un punto dice: *el Estado garantiza la libertad de enseñanza*, concesión a la derecha. Vemos que el Estado garantiza la financiación de los centros públicos pero al mismo tiempo reconoce la libertad de crear centros privados. Es decir, hay que analizar hasta qué punto no son incompatibles y en esa medida nos mantenemos. Esto fue muy importante para avanzar en la educación.

Parecía que se había creado el ambiente propicio para llegar a un pacto educativo; pero finalmente en 40 años no ha sido posible, porque las fuerzas políticas contrapuestas no se pusieron de acuerdo. Lo hicieron en el momento inicial de la constitución, pero no para trasladar el artículo 27 a una norma que pudiera ser tranquilizadora para la educación. La educación tiene que ser un lugar de paz para que sea productiva. No hemos sabido hacerlo, no podemos tener a las nuevas generaciones y al país sometido a vaivenes.

A pesar de todo, hemos tenido producción. Hay ocho normas reguladoras de la educación en nuestro país. Algo se avanzó. Desde luego, de todas las reformas, fracasadas o no, siempre se aprende algo.

Hay un libro que acaba de escribir el historiador español Santos Julia, llamado *Demasiados Retrocesos*, que nos da idea de lo que ha pasado en el país. Señala que hay muchos avances, pero también demasiados retrocesos. Había que evitar eso.

Hay que tener la mente fría y no confiar excesivamente en la magia de la palabra. Las palabras tienen magia, pero no tanta como para hacerse realidad. Por ejemplo, palabras como revolución, reforma y



modernización al parecer son mágicas, se diría que por el solo hecho de pronunciarlas nos vamos a curar de todos los males sociales. Eso no es así.

¿Desde tu experiencia, cómo trabajar la gestión del conocimiento para garantizar que la persona que se va deje su conocimiento en la institución y no perder lo aprendido?

En España tenemos un sistema de funcionariado permanente y su acceso está constitucionalmente previsto bajo el sistema de publicidad y transparencia basado en el mérito y la capacidad. Una vez que entras en la administración, tienes el status de funcionario público permanente e inamovible. Si quieres acceder a otro puesto será a través de la provisión de puestos públicos que se realiza mediante el sistema de concurso. Las plazas vacantes son publicadas periódicamente.

Nuestro sistema es el de Relaciones de Puesto de Trabajo (RPT), donde cada puesto está individualizado con su respectivo perfil y la resolución de esos concursos está a cargo de comisiones de selección de puestos. No hay asignación.

Para dar mayor claridad sobre el sistema, debo señalar que esa es la regla general; pero tiene dos escapes: el primero, relacionado al personal de confianza político, es decir, los cargos políticos puros como el ministro y el secretario de Estado. Ellos tienen asignado un número determinado de personal eventual que pueden nombrar con absoluta libertad bajo el puesto de asesores ejecutivos. Además, pueden nombrar más personal como vocales asesores. En el caso de estos últimos tienen que ser funcionarios; lo que exige una convocatoria que se realiza a través del sistema de libre designación.

Una de las primeras cosas que se hace en las relaciones de puesto de trabajo es precisar si el puesto es de libre designación o de concurso normal. El puesto de libre designación también tiene que cumplir con el requisito de publicidad y transparencia, cuya convocatoria sale en el boletín del Estado con el requerimiento de perfil, mérito y capacidad. Sin embargo, la diferencia con la provisión por concurso de mérito y capacidad es que este último está reglamentado y lo resuelven las comisiones de provisión de puestos; mientras que en los casos de libre designación, todo es más laxo y resuelve el jefe que ha convocado el puesto.

Cuando entras a ocupar un puesto de libre designación, te corresponde el libre cese; es decir, te nombran por libre designación y si te cesen será en las mismas condiciones. Sin embargo, en el caso de los puestos por concurso de mérito, no te pueden cesar salvo por causas previstas en la legislación. Esta es una garantía del sistema para que el funcionario no sea movido de su puesto por causas que no estén reglamentadas. Es una garantía de la inamovilidad del funcionario.

Volviendo a la pregunta ¿cómo se transmite el conocimiento? se hace a través de la propia institución, porque el personal no se renueva continuamente. No se renueva en bloque. La institución no queda desprotegida y desasistida de conocimiento. Los funcionarios van saliendo por casos puntuales y vuelven por casos puntuales, pero la institución siempre se constituye en una especie de reserva colectiva de conocimiento. Lo normal es que la institución se vaya renovando poco a poco y los antiguos puestos que quedan cubiertos van haciendo la labor de propio monitoreo con los funcionarios que van a entrando poco a poco.

¿Está establecida esa transferencia?

Sí, por mi experiencia en gestión de educación puedo decir que los docentes son muy proclives al cambio. Si el docente es designado a un instituto ubicado en un lugar donde no quiere estar, tiene la opción de quedarse o postular a los concursos en los que irá ganando puntos hasta aproximarse al sitio deseado. La carrera profesional docente es casi horizontal, porque de inicio llegas al punto máximo al que aspiras. Por eso, los docentes son muy dados a presentarse masivamente en los concursos de traslado.

Durante esa época noté que esto no era favorable para la pervivencia del equipo docente, pues si hay un equipo haciendo una buena labor, no debería irse en bloque. Afecta al conocimiento de la institución y de los alumnos y representa un grave problema. Por ese motivo, intenté establecer un periodo mínimo de 2 a 3 años, de manera que los funcionarios no puedan cambiarse de lugar. Esto no se da en el funcionariado no docente, donde la media de permanencia suele ser entre 7 y 8 años.



Desarrollo económico comparativo en un marco teórico Malthusiano: el caso del continente americano en el año 1500 de nuestra era*

Manuel Carrasco E.**

Resumen

Este trabajo de investigación, en la forma de una tarea de replicación¹, evalúa la validez interna del modelo malthusiano de Ashraf and Galor (2011), quienes proporcionan un marco teórico de crecimiento endógeno y emplean data empírica, entre países, para evaluar la teoría malthusiana y sustentar la importancia de factores geográficos en el desarrollo económico de las naciones. Su propuesta forma parte de investigaciones empíricas sobre crecimiento y desarrollo económico que tratan de analizar factores arraigados en la historia a largo plazo, principalmente a través de canales “biológicos (a través de la transmisión genética o epigenética) y culturales (a través de la transmisión conductual o simbólica)” (Spolaore y Wacziarg, 2013: 325).

Mi evaluación se realiza con respecto a la relación causal proporcionada para explicar la densidad poblacional y el ingreso per cápita en el continente americano en el año 1500 CE. Ashraf and Galor (2011) dividieron la región americana en dos subregiones cuya composición, a la luz del argumento de 'reversión de fortuna' no podría ser apropiado. Sus subregiones no tienen en cuenta los diferentes niveles de desarrollo y el pasado colonial de sus miembros. Así, la réplica de regresiones pertinentes mostrará que una nueva clasificación de los países americanos mejora la validez interna del modelo original, pero, sorprendentemente también, favorece enfoques alternativos desde un punto de vista diferente.

*Traducción, con ligeras enmiendas, del ensayo académico *Comparative economic development in a Malthusian theoretical framework: The case of the American continent in 1500 CE* presentado por el autor en el curso Métodos Cuantitativos Avanzados: Análisis de Datos (PUBLG088) del Programa de Maestría en Políticas Públicas, Facultad de Ciencias Políticas de la University College London (UCL), el 30 de abril de 2015.

**Ministro Consejero en el Servicio Diplomático de la República. Es Licenciado en Economía por la PUCP, Magíster en Diplomacia por la Academia Diplomática del Perú, Magíster en Economía por la Universidad de Essex y Magíster en Políticas Públicas por la University College London (UCL). Ha seguido cursos de especialización en el Banco Central de Reserva del Perú, en el Instituto de Administración Tributaria de la SUNAT y en la Escuela de Graduados en Estudios Internacionales y de Desarrollo de Ginebra. Actualmente presta servicios de su categoría en la Embajada del Perú en la República del Paraguay.

¹ De acuerdo al programa de estudios del curso PUBLG088, las tareas de replicación tienen como objetivo ayudar, a quienes investigan en ciencias políticas, a desarrollar una comprensión profunda de métodos analíticos de datos en un campo de estudio y, deben constituir una versión del ejercicio de replicación del curso Gov2001 de Gary King en la Universidad de Harvard. Mayores detalles pueden encontrarse en el artículo de Gary King “Publication, Publication”, PS: Political Science and Politics, Vol. 39 (1), 119-125. En este contexto, el vínculo de este ensayo con la gestión pública viene dado por el carácter científico y rigurosidad que deben sustentar toda política pública.

Palabras clave: Malthus, crecimiento endógeno, desarrollo económico, Transición neolítica, reversión de fortuna, variables instrumentales

Abstract

This research paper, in the form of a replication assignment, assess the internal validity of the Malthusian model of Ashraf and Galor (2011), which provides an endogenous growth theoretical framework and conduct a cross-country empirical analysis to test the Malthusian theory and support the importance of geographic factors in economic development. Their proposal is part of the empirical research on economic growth and development that tried to analyse factors rooted in long-term history, mainly through ‘biologically (via genetic or epigenetic transmission) and culturally (via behavioural or symbolic transmission) [channels]’ (Spolaore and Wacziarg, 2013: 325).

My assessment is done with regard to the causal relationship provided to explain Population Density and Income Per Capita in the American continent in 1500 CE. Ashraf and Galor (2011) split the Americas in two sub-regions whose composition, on light of the ‘reversal of fortune argument’ could not be appropriate. Their sub-regions do not take into account different levels of development and former colonial status of their members. Thus, the replication of pertinent regressions will show that a new classification of American countries improves the internal validity of their model but surprisingly, it also favour alternative approaches from a different point of view.

Keywords: Malthus, endogenous growth, economic development, Neolithic transition, reversal of fortune, instrumental variables

1- Introducción

En las últimas décadas una serie de investigaciones empíricas (Gallup et al., 1999; Acemoglu et al., 2005; Ashraf and Galor, 2011; Ashraf and Galor, 2013), basadas en datos históricos, han proporcionado nuevas luces a planteamientos teóricos orientados a explicar el crecimiento económico y la divergencia en el ingreso per cápita entre los países, e inclusive dentro de un mismo país. De acuerdo con estas investigaciones, el desarrollo económico se ve afectado por atributos que han sido transmitidos de generación en generación a largo plazo, tal como lo señala Spolaore and Wacziarg (2013:325), principalmente a través de canales “biológicos” (vía genética o transmisión epigenética) y culturales (vía transmisión conductual o simbólica). En contraste con enfoques que enfatizan el rol de las instituciones asociadas a la colonización Europea durante los siglos previos, por ejemplo, Ashraf and

Galor (2011), sugieren que la geografía y la biogeografía jugaron un rol importante en la aparición y la difusión del desarrollo económico durante el pasado milenio (Spolaore and Wacziarg, 2013: 332).

Ashraf and Galor (2011)² emplean un marco teórico de crecimiento endógeno y llevan a cabo un análisis empírico entre países para probar la teoría Malthusiana³, la cual, según sostienen, es un *“pilar central en la interpretación del proceso de desarrollo durante la era preindustrial y en la exploración de las fuerzas que ocasionaron la transición del estancamiento al crecimiento”* (Ashraf and Galor, 2011: 2003). Su análisis, en sus propias palabras, *“coherente con las predicciones Malthusianas (...) muestra efectos positivos estadísticamente significativos de la productividad de la tierra y del nivel tecnológico en la densidad poblacional en los años 1, 1000, y 1500 de nuestra era (CE) pero efectos insignificantes en el nivel de vida de la población, durante el período 1-1500 CE”* (Ashraf and Galor, 2011: 2003-2004).

El propósito de este ensayo es evaluar la validez interna de la investigación académica de Ashraf and Galor (2011) con respecto a la relación casual proveída para explicar la densidad poblacional en el continente Americano en 1500 CE. En mi propia revisión de su artículo y datos empíricos utilizados, encuentro que los autores emplearon aparentemente una muestra inexacta (en la regresiones de la columna (1) a (4) de su Tabla W.3 incluida en su Apéndice web (Ashraf and Galor, 2011b)), en regresiones relacionadas al continente americano en 1500 CE. Ellos dividieron el continente americano en dos subregiones cuya composición de países, a la luz del "argumento de la reversión de fortuna"⁴, señalado por el enfoque institucional, no podría ser apropiado. Sus subregiones no tienen en cuenta los diferentes niveles de desarrollo y el pasado estatus colonial de sus miembros.

Por consiguiente, la replicación de las regresiones mencionadas, después de corregir lo que es necesario, proporciona resultados cuantitativos y cualitativos diferentes y/o sugiere qué otros factores podrían jugar un papel relevante. Dicho esto, este ensayo académico está dividido en seis secciones, incluyendo la presente. Las siguientes secciones, de la dos a la cinco, abordan cada una, secuencialmente, una de las cuatro preguntas fundamentales de una agenda de investigación en métodos econométricos propuesta por Angrist and Pischke (2009: 3-8): la relación causal de interés, el experimento ideal, la estrategia de

²Dynamics and Stagnation in the Malthusian Epoch [Dinámica y estancamiento en la época de Malthus], por Quamrul Ashraf y Oded Galor (2011), *American Economic Review* 101, Agosto, 2003-2041, fue citado 142 veces a principios de abril de 2015 y 408 a fines de marzo de 2020 según el Google Scholar.

³Inspirado por Thomas R. Malthus (1798), según el cual ‘el estancamiento global en el ingreso per cápita durante la época preindustrial reflejó el efecto de contrapeso del crecimiento de la población en la expansión de recursos’ (Ashraf y Galor, 2011: 2004).

⁴Acemoglu et. Alabama. (2002: 1231) afirman que "entre los países colonizados por las potencias europeas durante los últimos 500 años, aquellos que eran relativamente ricos en 1500 ahora son relativamente pobres". Argumentan que la reversión refleja cambios en las instituciones resultantes del colonialismo europeo.

identificación, y el modo de inferencia. La quinta sección presenta los nuevos resultados obtenidos y la última, la conclusión.

2.- La relación causal de interés

El modelo Malthusiano de Ashraf and Galor (2011) emplea un modelo de crecimiento endógeno (generaciones superpuestas discretas) para mostrar que, “en cada periodo, la economía produce un solo bien homogéneo [Y] usando tierra [X] y mano de obra [L] como insumos (..) y la producción se lleva a cabo de acuerdo a una tecnología de retornos a escala constante [A]” (Ashraf and Galor, 2011: 2005).

Ellos usan una función de producción Cobb-Douglas, cuya formula es $Y_t = (AX)^\alpha L_t^{1-\alpha}$; donde $\alpha \in (0, 1)$, y proponen una serie de supuestos con respecto a las preferencias de consumo y restricciones presupuestales. Bajo estas especificaciones, existe un único nivel estable de población adulta para un cierto nivel de tecnología, y existe un único nivel estable de ingresos por trabajador (Ashraf and Galor (2011: 2005-2009).

3.- El experimento ideal

Ashraf and Galor (2011) adoptan una estrategia de variables instrumentales para lidiar con la potencial endogeneidad de la población y el progreso tecnológico. “Esta se vale de fuentes exógenas de variaciones en la productividad de la tierra y niveles tecnológicos, entre los países, para examinar sus hipotéticos efectos diferenciales sobre la densidad poblacional versus los ingresos per cápita durante el período 1-1500 CE” (Ashraf and Galor, 2011: 2004).

El modelo de regresión básico de Ashraf and Galor (2011), empleando la misma numeración de sus ecuaciones originales para facilitar su identificación, es el siguiente:

$$(15) \quad \ln P_{i,t} = \alpha_{0,t} + \alpha_{1,t} \cdot \ln T_i + \alpha_{2,t} \cdot \ln X_i + \alpha'_{3,t} \cdot \Gamma_i + \alpha'_{4,t} \cdot \mathbf{D}_i + \delta_{i,t},$$

$$(16) \quad \ln y_{i,t} = \beta_{0,t} + \beta_{1,t} \cdot \ln T_i + \beta_{2,t} \cdot \ln X_i + \beta'_{3,t} \cdot \Gamma_i + \beta'_{4,t} \cdot \mathbf{D}_i + \epsilon_{i,t},$$

Donde

- $P_{i,t}$ es la densidad poblacional del país i en el año t;
- $y_{i,t}$ es el ingreso per cápita del país i en el año t;
- T_i es el número de años transcurridos desde el inicio de la agricultura en el país i;

- X_i es una medida de la productividad de la tierra para el país i , basado en el porcentaje de tierra cultivable y un índice de idoneidad agrícola;
- Γ_i es un vector de controles geográficos para un país i , incluyendo latitud absoluta y variables que miden el acceso a las vías fluviales;
- D_i es un vector de variables “dummies” continentales;⁵ y
- $\delta_{i,t}$ y $\varepsilon_{i,t}$ son términos de perturbación específicos del país i para la densidad poblacional y el ingreso per cápita, respectivamente, en el año t ” (Ashraf and Galor, 2011: 2013).

Spolaore and Wacziarg (2013: 330) observan que la hipótesis de Ashraf and Galor (2011) de que la única manera en que las condiciones geográficas y biogeográficas “importan para el desempeño económico en tiempos preindustriales es a través de su efecto en el momento de la adopción de la agricultura [Transición Neolítica]. Esto prepara el camino para utilizar factores biogeográficos como instrumentos para el momento de la transición Neolítica en una especificación que explica la densidad poblacional en 1500 CE”.

4.- La estrategia de la identificación

La investigación empírica de Ashraf and Galor (2011) usa 208 observaciones y 75 variables. Cada observación representa un país (África, Europa, Asia, América y Oceanía tienen 54, 46, 49, 42 y 17 observaciones cada una respectivamente). Esta emplea datos para estimaciones de densidad poblacional e ingreso per cápita en el año 1 CE, 1000 CE, and 1500 CE; Años transcurridos desde la transición Neolítica; Plantas y animales (usados como variables instrumentales); Productividad de la Tierra; Latitud Absoluta; un Índice de Tecnología (para comunicaciones, industria (ejemplo cerámica y metalurgia, transporte, y agricultura) y variables “dummies” continentales entre otros.

Debe ser notado, siguiendo a Ashraf and Galor (2011 b: 1-2), que “la densidad poblacional en un año determinado es calculada como la población en ese año, (...), dividida por la superficie terrestre de hoy”. La medida de “años” desde la Transición Neolítica, la cual es usada como una aproximación del progreso tecnológico durante el período 1-1500 CE, es tomada de Louis Putterman (2008), quien

⁵Las variables dummy, también denominadas variables categóricas, binarias, ficticias o cualitativas en métodos econométricos, son variables que tratan de capturar el efecto de la presencia o ausencia de una cualidad o atributo. Toman el valor de 1 en una submuestra y 0 en el resto de la muestra.

compiló y reunió estimaciones específicas de cada país sobre el momento de su transición a la agricultura. Estas medidas, sin embargo, podrían no ser suficientemente confiables⁶. A manera de ejemplo, esta compilación define un número de 4300 BP (2300 B.C.E.) en el caso de Perú cuando, de acuerdo a Stanish (2001:45) “Por los años 3000-2500 B.C.E., las primeras sociedades completamente sedentarias y complejas se desarrollaron en la costa del Pacífico del Perú”⁹, lo cual sugiere una transición más temprana de la caza a la agricultura.

Es comúnmente aceptado que la economía agrícola fue el primer paso crucial hacia una complejidad social mayor, el crecimiento poblacional, y la consiguiente emergencia de los estados (Bocquet-Appel and Bar-Yosef, 2008: 2), pero el proceso y el momento en cada región, es aún debatible. Aún más, las razones de por qué algunos países que fueron relativamente ricos en 1500 CE, no son todavía desarrollados. La figura 1 tomada de Bellwood, P. y Oxenham, M. (2008, 17) ilustra de alguna manera estos puntos.

Figura 1: Regiones de origen agrícola, de acuerdo a registros arqueológicos.

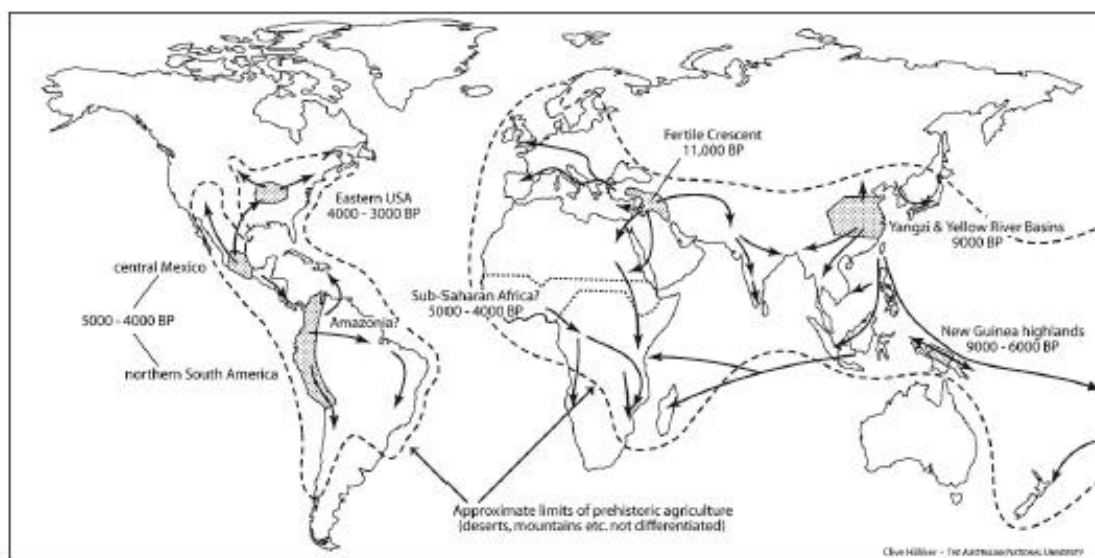


Fig. 1 Regions of agricultural origin, according to the archaeological record

Fuente: Bellwood P. y Oxenham M. (2008: 17)

⁶ Putterman (2006: 1), como líder de un equipo de investigación de datos por país sobre el año de transición agrícola, admitió que “Ningún miembro del equipo que reunió estos datos es un experto en arqueología de la transición agrícola; confiamos en las fuentes que enumeramos a continuación y, cuando fue necesario, en nuestro juicio. Esperamos el momento en que nuestros datos puedan ser reemplazados por una compilación aún más confiable”

Al respecto, a fines del siglo pasado se produjo un nuevo descubrimiento en Perú. Un antiguo asentamiento en Caral, es mucho más antiguo de lo que se pensaba. “Las pruebas [de algunas fibras antiguas] demostraron que las ruinas datan de 2627 A.C. (...) y unos 500 años antes de que se creyera que surgieron las primeras ciudades en las Américas” (Levine, 2001: 31).

Por otro lado, la medida de la productividad de la tierra es compuesta por dos variables: el porcentaje de tierra cultivable, y un índice de idoneidad de la tierra para la agricultura. El porcentaje de tierra cultivable sigue los *Indicadores de Desarrollo Mundial* del Banco Mundial, el cual es proporcionado para los períodos 2000-2004, 2005-2009, y 2010-2014, y no es necesariamente el mismo entre estos periodos. Este muestra ligeros cambios para algunos países (Banco Mundial). Cambios adicionales podrían haber sucedido para el mismo territorio geográfico hace miles de años, como se sugiere en la Figura 2 tomada de Diamond, J. (2002: 703). Este muestra que las áreas más productivas para la agricultura en el mundo antiguo y moderno son prácticamente diferentes.

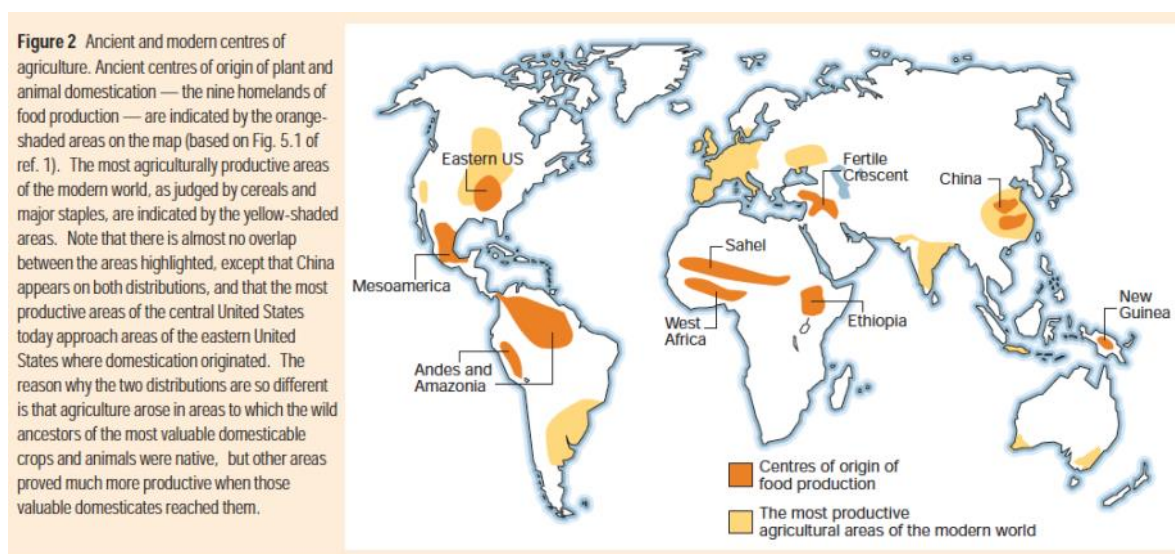


FIGURA 2: Centros de agricultura antiguos y modernos

Fuente: Diamond, J. (2002: 703)

5. El modo de inferencia estadística

Ashraf and Galor (2011) tratan las Américas como una entidad única para los efectos continentales fijos en sus regresiones para los años 1 CE, 1000 CE, y 1500 CE mencionadas en sus Cuadros del 2 al 10, y el Cuadro A.1, y Ashraf and Galor (2011 b) en sus Cuadros W.4, y W.6. En un análisis relacionado, Ashraf and Galor (2011 b: 12) dividen la región americana en dos subregiones en un intento por proporcionar resultados adicionales sobre la densidad poblacional y los ingresos per cápita en el año 1500 CE demostrando solidez y “relajan potenciales restricciones impuestas por su modelo de regresión base”. Ellos corren nuevas regresiones de las ecuaciones (4), (5) y (6) de su Cuadro 2 pero con variables dummy sub-continetales que ellos definen como Norte América (donde incluyen 30 países que actualmente corresponden a América del Norte, América Central y El Caribe) y América del Sur (donde incluyen los actuales 12 países sudamericanos) y muestran sus resultados en el Cuadro W.3. Ellos encuentran que sus nuevos resultados son consistentes con los anteriores.

Sin embargo, como fue mencionado antes, esta es una división de la región americana en subgrupos que merece reflexiones adicionales a la luz del “argumento de reversión de la fortuna”. A excepción de Canadá y Estados Unidos, el resto de países americanos que ellos agrupan como “América del Norte” no son países desarrollados y la mayor parte de ellos fueron colonias Españolas. Como parte de una raíz común, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas existe una alianza política regional típica denominada Grupo de América Latina y el Caribe (GRULAC), que podría haber sido empleada en reemplazo de una agrupación arbitraria. Aún cuando la colonización Europea no se había iniciado en el año 1500 CE, debe recordarse que Ashraf and Galor (2011) alegan que factores bio-geográficos de hace miles de años juegan un rol trascendental para explicar la actual divergencia en el ingreso per cápita entre los países, donde su modelo Malthusiano es instrumental para interpretar el proceso de desarrollo económico durante la era preindustrial y la exploración de las fuerzas que ocasionaron la transición del estancamiento al crecimiento¹⁰.

Una representación gráfica de las muestras de la región americana, por otro lado, parece reforzar la idea de un agrupamiento de países alternativo para el continente americano. Para obtener representaciones gráficas de las muestras de la región americana, empleo los Paneles A y B de la Figura 3: *Tiempo de transición, Productividad de la tierra, y Densidad Poblacional en el año 1500 CE* de Ashraf and Galor (2011)⁷ y muestro sólo dispersiones de las Américas.

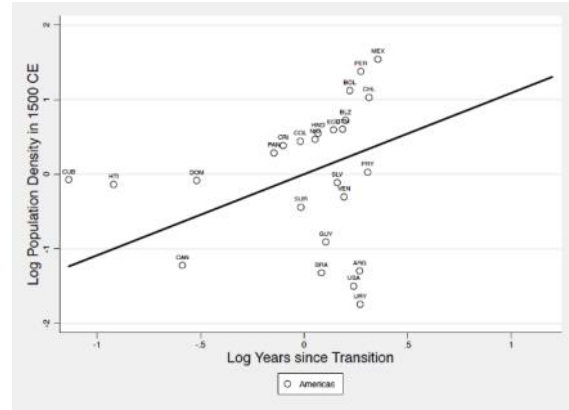
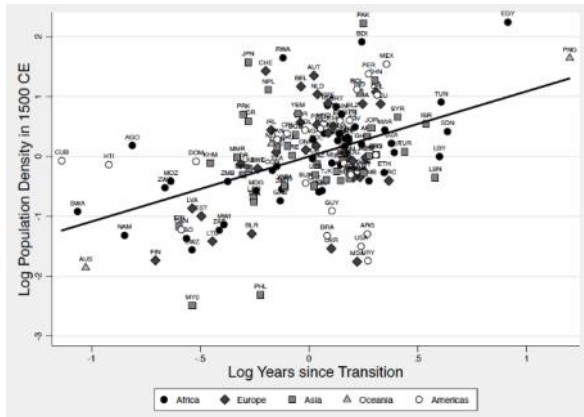
La Figura 3 de mi ensayo muestra un resultado relativamente similar para Canadá y Estados Unidos que podrían ser agrupados bajo el nombre de ‘países Angloamericanos’, mientras que otra agrupación parece pertinente para los países del Grulac y aún más, una subdivisión interna entre los países de América Latina y el Caribe. La Figura 4 de esta investigación académica también muestra un resultado relativamente similar para los sub grupos Anglo América, América Latina y el Caribe. Por lo tanto, el cuadro W3 de Ashraf and Galor (2011) puede ser mejorado usando las agrupaciones alternativas mencionadas en reemplazo de la división original de las Américas que no parece relevante para reforzar la capacidad explicativa del modelo.

Cabe señalar que las regresiones en el año 1500 CE, donde el nivel de ingreso per cápita es una variable, se limitan a una muestra de 31 países. En el caso del continente americano, estos datos están disponibles solo para cuatro países: Brasil, Canadá, México y los Estados Unidos. Bajo esas circunstancias, la modificación de la división de las Américas de Ashraf and Galor (2011) como una variable dummy explicativa podría tener un efecto en el ingreso per cápita como un variable dependiente.

⁷ En un artículo relacionado, Galor (2005: 173) afirma que “La inherente interacción Malthusiana entre el nivel de tecnología y el tamaño y la composición de la población, aceleró el ritmo del progreso tecnológico y, finalmente, aumentó la importancia del capital humano en los procesos productivos” y que “Variaciones en el momento de la transición del estancamiento al crecimiento y, por lo tanto, en el desempeño económico entre los países (...) reflejan diferencias iniciales en factores geográficos y accidentes históricos” Galor (2005: 284).

(a) Original figure

(b) Only scatter plots of Americas



(c) Only scatter plots of Americas in subgroups

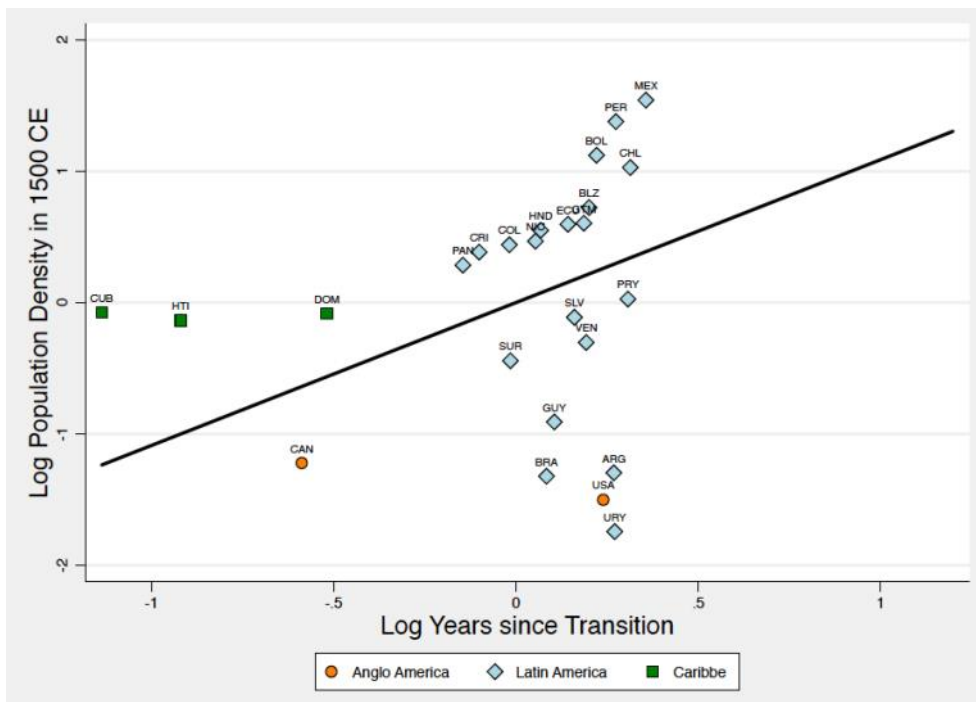
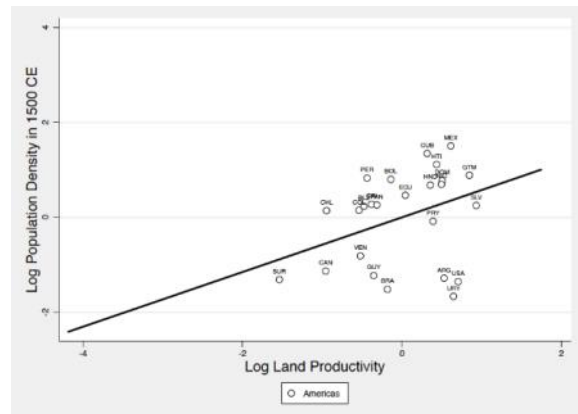
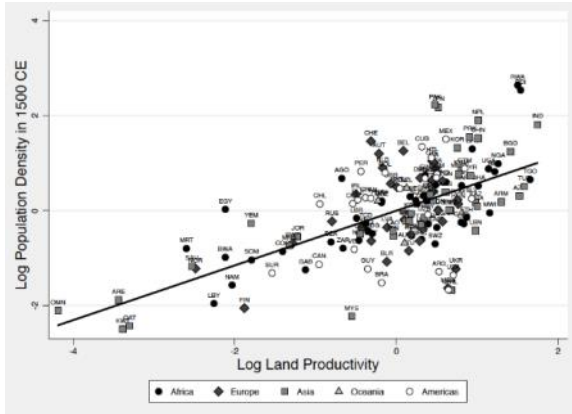


Figura 3. El efecto parcial del Momento de la Transición sobre la Densidad Poblacional en el año 1500 CE para el continente Americano

(Fuente: Figura 3, Panel A, de Ashraf and Galor, 2011: 2017)

(a) Original figure

(b) Only scatter plots of Americas



(c) Only scatter plots of Americas in subgroups

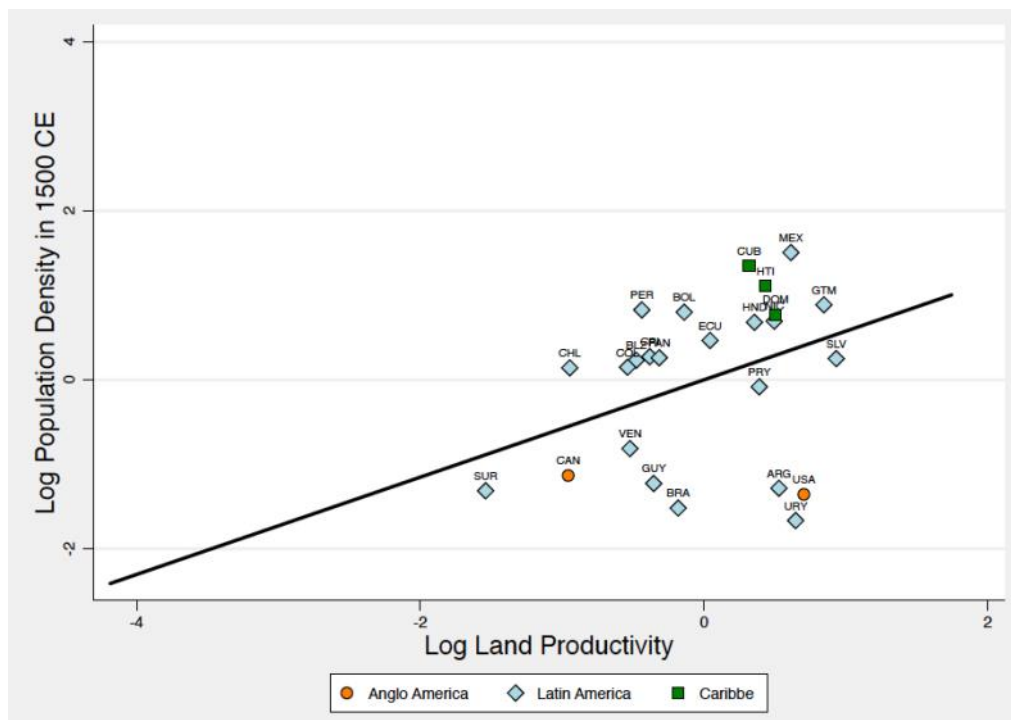


Figura 4. El efecto parcial de la Productividad de la Tierra sobre la Densidad Poblacional en el año 1500 CE para el continente Americano.

(Fuente: Figura 3, Panel B, de Ashraf and Galor, 2011: 2017)

6.- Resultados

Basado en comentarios previos, por mi parte repliqué las regresiones de las columnas (1) a (4) del Cuadro W3: *Solidez para Especificaciones Alternativas* de Ashraf and Galor (2011) usando dos composiciones alternativas de muestras: Anglo América (4) y Grulac (38), como ejemplo Alternativa I (AS-I), y Anglo América (4), América Latina (20), y el Caribe (18), como ejemplo Alternativa II (AS-II). Los resultados de estas regresiones están presentados en el Cuadro 1 de este ensayo junto con los resultados originales para facilitar su comparación.

Los coeficientes de las variables explicativas de interés en AS-I y AS-II permanecen ampliamente estables en términos de magnitud, signos esperados y significancia en comparación con aquellos originalmente estimados. Sin embargo, es interesante notar que estos son ligeramente mayores que los estimados originalmente para Log Densidad Poblacional en el año 1500 CE y estos, excepto el coeficiente Log Años desde la Transición Neolítica, son también mayores que los coeficientes originales para Log Ingreso per Cápita en 1500 CE. Comparando AS-I con respecto a AS-II, AS-I tiene mayores coeficientes que AS-II con excepción de Log Años desde la Transición Neolítica.

Basado en la R^2 de las regresiones, el modelo AS-II parece explicar el 75% y el 90% de la variación en Log Densidad Poblacional en 1500 CE, dependiendo de si el OLS estándar usa una muestra completa (columna 1 b) o una muestra de ingreso (columna 2 b), mientras este continúa reteniendo el mismo valor, 66% y 54% de la variación en Log Ingreso per Cápita en el año 1500 CE, dependiendo de si la muestra de ingreso ha sido empleada por un OLS estándar o un OLS ponderado. El poder explicativo de las regresiones en AS-II mejora en un punto adicional en comparación con los resultados de las regresiones originales y de AS-I en Log Densidad Poblacional en el año 1500 CE (75% vs. 74% y 90% vs. 89%) y continúan reteniendo el mismo valor en Log Ingreso per Cápita en el año 1500 CE (66% y 54%).

Table 1: Replication of Table W.3: Robustness to Alternative Specifications¹ of Ashraf and Galor (2011 b: 12)

	Original results of Table W.3., equations (1) - (4)				New regressions (Alternative sample I)				New regressions (Alternative sample II)			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1 a)	(2 a)	(3 a)	(4 a)	(1 b)	(2 b)	(3 b)	(4 b)
	Standard OLS Full Sample	Standard OLS Income Sample	Standard OLS Income Sample	Weighted OLS Income Sample	Standard OLS Full Sample	Standard OLS Income Sample	Standard OLS Income Sample	Weighted OLS Income Sample	Standard OLS Full Sample	Standard OLS Income Sample	Standard OLS Income Sample	Weighted OLS Income Sample
Log Years since Neolithic Transition	1.169*** (0.183)	1.390** (0.649)	0.16 (0.143)	0.174 (0.166)	1.062*** (0.178)	1.079* (0.618)	0.154 (0.147)	0.169 (0.174)	1.203*** (0.182)	1.079* (0.618)	0.154 (0.147)	0.169 (0.174)
Log Land Productivity	0.562*** (0.052)	0.562*** (0.157)	0.04 (0.025)	0.039 (0.023)	0.574*** (0.051)	0.652*** (0.193)	0.042 (0.026)	0.04 (0.024)	0.566*** (0.051)	0.652*** (0.193)	0.042 (0.026)	0.04 (0.024)
Log Absolute Latitude	-0.341*** (0.104)	-0.091 (0.554)	-0.045 (0.086)	-0.043 (0.084)	-0.278*** (0.102)	0.326 (0.421)	-0.036 (0.085)	-0.041 (0.083)	-0.287*** (0.1)	0.326 (0.421)	-0.036 (0.085)	-0.041 (0.083)
Mean Distance to Nearest Coast or River	-0.477*** (0.142)	-0.501 (1.3)	0.213 (0.198)	0.219 (0.206)	-0.328** (0.145)	0.523 (0.912)	0.233 (0.181)	0.245 (0.193)	-0.365** (0.142)	0.523 (0.912)	0.233 (0.181)	0.245 (0.193)
Percentage of Land within 100 km of Coast or River	0.703*** (0.302)	1.803* (0.865)	0.122 (0.147)	0.153 (0.173)	0.886*** (0.28)	2.171** (0.851)	0.13 (0.144)	0.16 (0.17)	0.780*** (0.284)	2.171** (0.851)	0.13 (0.144)	0.16 (0.17)
Africa	0.978*** (0.357)	1.485 (1.479)	-0.169 (0.295)	-0.194 (0.347)	1.141*** (0.38)	2.374 (1.509)	-0.152 (0.306)	-0.182 (0.368)	0.974*** (0.343)	2.374 (1.509)	-0.152 (0.306)	-0.182 (0.368)
Europe	0.931** (0.46)	0.711 (1.446)	0.125 (0.29)	0.089 (0.347)	1.020** (0.478)	1.269 (1.379)	0.136 (0.302)	0.099 (0.367)	0.809* (0.445)	1.269 (1.379)	0.136 (0.302)	0.099 (0.367)
Asia	0.783 (0.482)	0.911 (1.967)	-0.11 (0.409)	-0.144 (0.454)	0.953* (0.491)	1.717 (1.759)	-0.094 (0.417)	-0.134 (0.468)	0.686 (0.471)	1.717 (1.759)	-0.094 (0.417)	-0.134 (0.468)
North / Anglo America	-0.264 (0.389)	-0.903 (1.65)	-0.305 (0.284)	-0.307 (0.335)	-1.775*** (0.555)	-1.928 (1.148)	-0.324 (0.266)	-0.342 (0.283)	-1.886*** (0.568)	-1.928 (1.148)	-0.324 (0.266)	-0.342 (0.283)
South / Grulac / Latin America	-1.015** (0.471)	-1.717 (1.679)	-0.323 (0.342)	-0.337 (0.377)	-0.39 (0.4)	0.304 (1.609)	-0.282 (0.33)	-0.294 (0.368)	-0.673* (0.384)	0.304 (1.609)	-0.282 (0.33)	-0.294 (0.368)
Caribe												
Current Dummies	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Observations	147	31	31	31	147	31	31	31	147	31	31	31
R-squared	0.74	0.89	0.66	0.54	0.74	0.9	0.66	0.54	0.75	0.9	0.66	0.54

Robust standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

^{1/} North America is composed by 30 countries: USA, Canada, Mexico, Central America and Caribbean countries.

^{2/} South America is composed by 12 countries.

^{3/} Anglo America is composed by 2 countries: USA, Canada, Puerto Rico, and Greenland.

^{4/} Grulac is composed by 38 countries: Mexico, South and Central American and Caribbean countries.

^{5/} Latin America is composed by 20 countries: Mexico, South and Central American countries.

^{6/} Caribe is composed by 18 countries: Caribbean countries.

7.- Conclusión

En este ensayo he mostrado que los nuevos coeficientes de las variables explicativas de interés en mis regresiones de muestras alternativas, AS-I y AS-II, permanecen ampliamente estables en términos de magnitud, signos esperados, y significancia, comparado con aquellos originalmente estimados, pero el R^2 es ligeramente superior en AS-II. En este sentido, una nueva clasificación de los países americanos basados en los grupos subregionales Angloamericanos, Latinoamericanos, y el Caribe mejora la validez interna del modelo, lo cual, sorprendentemente, puede favorecer también el enfoque del colonialismo. Sin embargo, estos resultados deberían ser tomados con cautela. Los datos acerca de la Transición Neolítica no son muy exactos y esta variable juega un rol importante en el modelo de Ashraf and Galor (2011). Sabiendo que los Aztecas e Incas fueron civilizaciones ricas en el año 1500 CE y fueron una de las áreas agrícolas más productivas en el mundo antiguo antes de la conquista española del continente americano, hay razones para dudar acerca del poder fundamental de las explicaciones geográficas

Bibliografía

- Acemoglu, D., Johnson, S., and Robinson, J., 2001. "The Colonial Origin of Comparative Development: An Empirical Investigation." *American Economic Review*, 91 (5): 1369-1401.
- Acemoglu, D., Johnson, S., and Robinson, J., 2002. "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution". *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, No. 4 (Nov.), 1231-1294.
- Angrist, J. and Pischke, J., 2009. *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton: Princeton University Press.
- Ashraf, Q. and Galor, O., 2011. "Dynamics and Stagnation in the Malthusian Epoch". *American Economic Review* 101 (August), 2003-2041.
- Ashraf, Q. and Galor, O., 2011 b. "Web Appendix - Dynamics and Stagnation in the Malthusian Epoch". *American Economic Review* 101 (August), 2003-2041.
- Ashraf, Q. and Galor, O., 2013. "The "Out of Africa" Hypothesis, Human Genetic Diversity, and Comparative Economic Development". *American Economic Review* 103 (1), 1-46.
- Bellwood, P. and Oxenham, M. 2008. "The Expansion of Farming Societies and the Role of the Neolithic Demographic Transition". In Bocquet-Appel and Bar-Yosef, O. (ed.) *The Neolithic Demographic Transition and its Consequences*. Paris: Springer.
- Diamond, J. 2002. "Evolution, consequences and future of plant and animal domestication". *Nature*, Vol. 418 (August), 700-707.

- Galor, O., 2005. "From Stagnation to Growth: Unified Growth Theory". In Aghion, P. and Durlauf, S. (ed.) *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1A, 171-293. Amsterdam: Elsevier North-Holland.
- Gallup, J., Sachs, J., and Mellinger, A., 1999. "Geography and Economic Development". *International Regional Science Review*, 22, 2: 179-232.
- King, G. 2006. "Publication, Publication". *PS: Political Science and Politics*, Vol. 39, Nro. 1 (January), 119-125.
- Putterman, L. 2008. "Agriculture, Diffusion and Development: Ripple Effects of the Neolithic Revolution", *Economica*, 75 (300): 729-748.
- Spolaore, E. and Wacziarg, R., 2013. "How Deep Are the Roots of Economic Development?". *Journal of Economic Literature*, 51(2), 325-369.
- Stanish, C., 2001. "The Origin of State Societies in South America". *Annual Review of Anthropology*, Vol. 30, 41-64.
- World Bank, Data, Arable land (% of land area) [Acceded on 02.04.15] <<http://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.ARBL.ZS>>.

Breves reflexiones sobre la convencionalidad y constitucionalidad de las medidas laborales previstas en el Decreto de Urgencia 016-2020

Cristian Cáceres Sifuentes*

Kimberly Sosa Córdova**

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo analizar la constitucionalidad y convencionalidad de las medidas relacionadas a la reposición, reincorporación e indemnización laboral previstas en el Decreto de Urgencia 016-2020. Para ello, se efectuará un estudio sobre la protección a la estabilidad laboral que regula nuestro ordenamiento jurídico, en concordancia con la normativa supranacional, así como, sobre diversos pronunciamientos y criterios interpretativos e integrativos emitidos vía jurisdiccional con los fundamentos y motivos que los sustentaron. En ese contexto, se procederá a concluir de manera motivada y fundamentada sobre la convencionalidad y constitucionalidad de las medidas previstas en el mencionado decreto.

Palabras clave: Constitucionalidad, Convencionalidad¹, Decreto de Urgencia, Igualdad, Principios laborales.

Abstract

This article aims to analyze the conventionality and constitutionality of the measures related to replenishment, reinstatement and workers's compensation provided for in Emergency Decree 016-2020. To this effect, a study will be carry out on the protection of job stability that regulates our legal system in accordance with supranational regulations, as well as several interpretative and integrative statements and criteria issued by jurisdictional process including the foundations and reasons that supported them. On this context, it will proceed to conclude in a motivated and substantiated manner on the conventionality and constitutionality of the measures provided for in the mentioned decree.

Keywords: Constitutionality, Conventionality, Emergency Decree, Equality, Labor principles.

* Abogado por la Universidad San Martín de Porres, con estudios concluidos de maestría con mención en derecho procesal de la misma universidad; estudios concluidos de máster en gerencia pública por la Eucim Business School de Madrid, España.

** Abogada por la Universidad de San Martín de Porres, con estudios en trámite de maestría con mención en Derecho del Trabajo en la misma casa de estudios.

¹ Entendiéndose que el contenido de la presente guarda concordancia con lo dispuesto en la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú.

I. Nociones preliminares:

Con fecha 23 de enero del 2020 el Poder Ejecutivo emitió el Decreto de Urgencia N.º 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los recursos humanos del sector público, en adelante Decreto de Urgencia N.º 016-2020, incluyendo singulares reglas sobre el ingreso por mandato judicial a las entidades del sector público, conforme se advierte en su artículo 3º.

Era inevitable que esta iniciativa normativa genere revuelo en el ámbito del derecho laboral público y administrativo, así como, una gran expectativa por el actuar que deberán adoptar las entidades públicas.

Resulta claro que el objetivo que busca alcanzar el Poder Ejecutivo es regular el ingreso a la función pública, basándose en estándares como el profesionalismo en el servicio civil, meritocracia, igualdad, disciplina administrativa, gestión adecuada y equilibrio presupuestario, a efectos de asegurar que las entidades estatales brinden un servicio público eficaz y eficiente (Finanzas, 2020)².

Las reglas establecidas en el citado Decreto de Urgencia que serán materia de análisis son las siguientes:

“Artículo 3. Ingreso por mandato judicial a las entidades del Sector Público

3.1 Los mandatos judiciales que ordenen la reposición, la reincorporación o el reconocimiento de vínculo laboral en entidades del sector público comprendidas en el inciso 1 del numeral 4.2 del artículo 4 del Decreto Legislativo N.º 1442, con independencia del régimen laboral al que se refiera la demanda, el motivo de la desvinculación del demandante o la forma en la que esta se haya realizado deben observar bajo responsabilidad las siguientes reglas:

- 1. Solo puede efectuarse en la entidad del Sector Público que fue parte demandada en el proceso judicial.*
- 2. Solo procede en una plaza a tiempo indeterminado cuando la persona haya ingresado por concurso público en una plaza presupuestada de naturaleza permanente y vacante, de duración indeterminada; y, se trate del mismo régimen laboral en el cual fue contratada.*
- 3. Para el caso de reconocimiento de vínculo laboral dispuesto por sentencia judicial, el demandante debe ser incorporado al régimen laboral vigente que corresponda a la Entidad. El cambio de régimen laboral únicamente procede mediante un nuevo concurso público.*

(...)

3.3 Cuando no sea posible proceder conforme a lo establecido en el numeral 3.1 del presente artículo, se toman en cuenta las siguientes reglas:

- 1. Dentro de un proceso judicial en trámite sobre reposición, reincorporación o reconocimiento de vínculo laboral, el juez de oficio o a pedido de parte dispone la indemnización prevista en el inciso 3 del presente numeral 3.3.*

² Lo que se puede corroborar de la Exposición de motivos correspondiente al Decreto de Urgencia N.º 016-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas en materia de los Recursos Humanos del Sector Público, a través del cual, disponible en: <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2020/Enero/23/EXP-DU-016-2020.pdf>

Asimismo, en ejecución de sentencia, previo traslado a las partes, el juez puede excepcionalmente disponer la indemnización prevista en el inciso 3 del presente numeral 3.3 por lo dispuesto en la sentencia.

(...)"

II. Los mandatos judiciales que ordenen reposición y reincorporación laboral en entidades del sector público:

Es importante tener en cuenta que para el presente supuesto se establecieron las siguientes reglas sobre reposición o reincorporación laboral: **(i)** solo puede efectuarse en la entidad pública que fue parte demandada en el proceso judicial; **(ii)** solo puede efectuarse en una plaza a tiempo indeterminado, cuando la persona haya ingresado por concurso público en una plaza presupuestada de naturaleza permanente y vacante, de duración indeterminada y se trate del mismo régimen laboral en el cual fue contratada; y, **(iii)** solo puede efectuarse en una plaza con el mismo régimen laboral que fue contratada, que corresponda al régimen laboral vigente de la entidad.

Sobre el particular, no puede negarse que la iniciativa importa una positivización del precedente vinculante emitido por el Tribunal Constitucional a través del expediente N.º 5057-2013-PA/TC, estableciendo que para la procedencia de la reposición de un trabajador a tiempo indeterminado en el sector público debe tratarse de una plaza presupuestada y vacante, de duración indeterminada; para lo cual, el demandante debió ocupar una plaza con las mismas características y a través del respectivo concurso público de méritos (Constitucional, 2015).

Cabe mencionar, que dicho pronunciamiento fue inaplicado y flexibilizado por numerosos operadores del derecho a través de diversos métodos, tales como el *distinguish*³, en la Casación Laboral N.º 11169-2014-La Libertad, la Casación Laboral N.º 12475-2014-Moquegua, y la Casación Laboral 18032-2015-Callao, por parte de la Corte Suprema de la República⁴, y en las sentencias recaídas en el Expediente N.º 06681-2013-PA/TC, en el Expediente N.º 00210-2015-PA/TC, en el Expediente N.º 05542-2015-PA/TC y en el Expediente N.º 05542-2015-PA/TC, del propio Tribunal Constitucional⁵ (Toledo Toribio, 2020).

³ Constituye una técnica que permite a los órganos jurisdiccionales apartarse o no aplicar un precedente vinculante, respecto de un caso en particular que pueda ser similar o análogo a éste, ello bajo el sustento de la existencia de elementos diferenciadores que se constituyen determinantes y que permiten hacer un trato distinto a los casos en cuestión.

⁴ Se inaplicó el precedente vinculante emitido por el Tribunal Constitucional a través del Expediente N.º 5057-2013-PA/TC, en casos que no contenían supuestos idénticos al contenido citado, tales como, los relacionados a obreros municipales y trabajadores de las empresas estatales.

⁵ Se flexibilizó la aplicación del precedente vinculante emitido por el Tribunal Constitucional a través del Expediente N.º 5057-2013-PA/TC, en casos relacionados a obreros municipales y trabajadores de las empresas estatales, así como, en aquellos casos en los que no se advierte una progresión en la carrera administrativa y para los casos de trabajadores con familia ensamblada, ante una afectación a un derecho constitucional como el derecho a la familia.

No obstante, es importante analizar y realizar algunas precisiones sobre algunos aspectos jurídicos relacionados a la iniciativa en cuestión, con base a espacios temporales diferentes, a efectos de inclinarse o no hacia la determinación de la convencionalidad y constitucionalidad de los supuestos contenidos en el artículo 3° del Decreto de Urgencia N.° 016-2020.

En primer lugar, debemos tener en cuenta que la Constitución Política del Perú de 1993, en su artículo 27°, regula la protección del trabajador frente al despido arbitrario, estableciendo textualmente que *“La ley otorga al trabajador adecuada protección contra el despido arbitrario.”* a diferencia de lo regulado por la derogada Constitución Política del Perú de 1979, que en su artículo 48°, regulaba el reconocimiento del derecho a la estabilidad en el trabajo por parte del Estado, estableciendo textualmente lo siguiente: *“El trabajador solo puede ser despedido por causa justa, señalada en la ley debidamente comprobada.”*

En complemento y de conformidad con la Cuarta disposición final y transitoria de nuestra Carta Magna, que establece que los derechos reconocidos por nuestra Constitución deben ser interpretados de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Perú; debe tenerse en cuenta que el artículo 10° del Convenio 158 de la Organización Internacional del Trabajo⁶ en concordancia con el literal d. del artículo 7° del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷, permite a los estados establecer los supuestos de protección ante el despido injustificado, pudiendo ser el otorgamiento de una indemnización adecuada y/o la orden de reponer o reincorporar en el puesto que ocupaba o uno similar.

De lo antes expuesto, se evidencia que, tanto desde el aspecto convencional como constitucional, no está establecida una protección absoluta o relativa sobre la estabilidad laboral; motivo por el cual, corresponde que a través de la ley o norma con rango de ley, se establezca si la protección de dicha estabilidad será a nivel de reposición, reincorporación o indemnizatoria de índole laboral, esto es, de carácter absoluto o relativo; a diferencia de la derogada Constitución Política del Perú de 1979, que sí asumió una posición al establecer una protección absoluta de la estabilidad laboral.

Tal es así que, a través del voto singular del Magistrado Ferrero Costa, recaído en el Expediente N°

⁶ Artículo 10: Si los organismos mencionados en el artículo 8 del presente Convenio llegan a la conclusión de que la terminación de la relación de trabajo es injustificada y si en virtud de la legislación y la práctica nacionales no estuvieran facultados o no consideraran posible, dadas las circunstancias, anular la terminación y eventualmente ordenar o proponer la readmisión del trabajador, tendrán la facultad de ordenar el pago de una indemnización adecuada u otra reparación que se considere apropiada.

⁷ Artículo 7: Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo (...)

d. La estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional.

03380-2015-PA/TC, se determinó lo siguiente: *“Como puede apreciarse, la citada ley laboral señala que el despido arbitrario (por no haberse expresado causa o no poderse demostrar ésta en juicio) se resarce con la indemnización; no con la reposición del trabajador. A mi juicio, esta disposición resulta constitucional, pues, como hemos visto, la Constitución faculta al legislador para concretar la ‘adecuada protección contra el despido arbitrario’. Y, conforme con los tratados mencionados, el legislador tiene la posibilidad de brindar esa protección ordenando la reposición del trabajador o su indemnización. Nuestro legislador ha optado por esta última modalidad, lo cual es perfectamente compatible con la Constitución y las obligaciones internacionales del Perú.”* (Constitucional, 2017)

Conviene precisar que antes de la emisión del Decreto de Urgencia N° 016-2020, el único antecedente legislativo que postuló una protección absoluta a la estabilidad laboral es el supuesto correspondiente al despido nulo, regulado en el último párrafo del artículo 34° del Texto Único Ordenado del Decreto Legislativo N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobado por Decreto Supremo N° 003-97-TR, que establece lo siguiente: *“En los casos de despido nulo, si se declara fundada la demanda el trabajador será repuesto en su empleo, salvo que en ejecución de sentencia, opte por la indemnización establecida en el Artículo 38°.”*

Queda en evidencia que solo para el caso del despido nulo correspondería aplicar la protección absoluta de la estabilidad laboral, siempre que el demandante no opte por la indemnización legalmente establecida en la ejecución de sentencia. Cabe resaltar, que dicho escenario dejaba un campo abierto de interpretación o integración normativa para que aquellos operadores del derecho que ostenten el poder-deber, denominado jurisdicción, efectúen la interpretación⁸ o integración⁹ respectiva sobre los demás supuestos de la protección normativa del despido arbitrario o similar, en contraposición de otros valores o axiomas que conforman nuestro ordenamiento jurídico.

Dichos supuestos no sólo se presentan en el ámbito del régimen laboral de la actividad privada, cuando resulten aplicable al sector público; sino también para los demás regímenes laborales aplicables en dicho ámbito, cuando algún trabajador sea víctima de un despido arbitrario o similar.

Tanto es así, que el Tribunal Constitucional a través de la sentencia recaída en el Expediente N° 00976-2001-AA/TC, determinó que los despidos existentes y aplicables a nuestro ordenamiento jurídico son el

⁸ Los cuales son aplicables para aquellos casos en los que existe una norma y debe encontrarse su sentido; siendo estos, el método literal, histórico, sistemático, teleológico y axiológico.

⁹ Los cuales son aplicables para aquellos casos en los que no existe una norma o la existente cuenta con vacíos para supuestos específicos; siendo estos, la supletoriedad, la analogía y los principios generales del derecho.

nulo¹⁰, incausado¹¹ y fraudulento¹²; precisando que para estos dos últimos resulta viable concebir una reposición a pesar que la legislación no lo establezca de manera textual, bajo el argumento de que dicha decisión plantea el reforzamiento de los niveles de protección a los derechos del trabajador frente a residuales prácticas empresariales abusivas para extinguir unilateralmente una relación laboral y no una protección absoluta de la estabilidad laboral. (Constitucional, 2003)

Es así que debido a la emisión del Decreto de Urgencia N.º 016-2020 para casos relacionados al sector público, con independencia del régimen laboral que se encuentre en discusión, ya no se encontrarían sujetos a criterios de interpretación o integración normativa en contraposición de otros valores o axiomas que conforman nuestro ordenamiento jurídico. Puesto que, tanto desde un aspecto convencional como constitucional, resulta válido que una norma con rango de ley establezca textualmente la debida protección ante el despido arbitrario o similar, siendo legítimo que se determine legalmente la indemnización.

Cabe precisar, que la citada posición no importaría una afectación al derecho fundamental a la igualdad y no discriminación, en virtud de los criterios objetivos que permitan diferenciar la situación de los trabajadores del sector privado con aquellos trabajadores del sector público, así estos últimos se encuentren sujetos al régimen laboral de la actividad privada.

Con relación al citado derecho fundamental, es de precisar que el Tribunal Constitucional a través de su sentencia recaída en el Expediente N.º 02437-2013-PA/TC, estableció lo siguiente: *“Igualmente, se ha recordado que este derecho no garantiza que todos los seres humanos sean tratados de la misma forma siempre y en todos los casos. Como ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, puesto que ‘la igualdad y la no discriminación se desprenden de la idea de unidad de dignidad y naturaleza de la persona, es preciso concluir que no todo tratamiento jurídico diferente es propiamente discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana’ [Opinión Consultiva N.º 4/84]. La igualdad jurídica presupone, pues, dar un trato igual a lo que es igual y desigual a lo que no lo es. De modo que se afecta a esta no solo cuando frente a situaciones sustancialmente iguales se da un trato desigual [discriminación directa, indirecta o neutral, etc.], sino también cuando frente a situaciones sustancialmente desiguales se brinda un trato igualitario [discriminación por indiferenciación].”* (Constitucional, 2014).

¹⁰ Cuando se despide al trabajador por algunas de las causas explícitamente establecida en la ley para tal fin.

¹¹ Cuando se despide al trabajador sin expresarle causa alguna derivada de la conducta o la labor que la justifique.

¹² Cuando se despide al trabajador con ánimo perverso y auspiciado por el engaño, por ende, de manera contraria a la verdad y la rectitud de las relaciones laborales, aun cuando se cumple con la imputación de una causal y los cánones procedimentales, como sucede cuando se imputa al trabajador hechos notoriamente inexistentes, falsos o imaginarios o, asimismo, se le atribuye una falta no prevista legalmente, vulnerando el principio de tipicidad

Bajo dicho escenario resulta legítimo concluir que un trato diferenciado es convencional y constitucionalmente válido para efectos de nuestro sistema jurídico, si se cuenta con razones objetivas que permitan determinar diferencias en el caso en particular. Para el presente caso, corresponde tener en cuenta el régimen laboral al que están sujetos los trabajadores del sector público, considerando que en el espectro de dicho sector existe una amplia gama de regímenes laborales que otorgan diversas condiciones y criterios objetivos diferenciadores sobre los trabajadores del sector privado; por otro lado y aún más importante, resulta ser el sustento que dio vida a esta iniciativa legislativa: regular adecuadamente el ingreso a la función pública, basándose en estándares como: profesionalismo en el servicio civil, meritocracia, igualdad, disciplina administrativa, gestión adecuada y equilibrio presupuestario, con la finalidad de que las entidades públicas brinden un servicio eficaz y eficiente.

Es de resaltar sobre este último aspecto que estándares como el profesionalismo en el servicio civil, meritocracia e igualdad, encuentran sustento en lo establecido en el artículo 40° de la Constitución Política del Perú. Dicho precepto normativo establece que la carrera administrativa y los derechos, deberes y responsabilidades de los servidores públicos son regulados por la ley. El Tribunal Constitucional en sus sentencias recaídas en los expedientes Nro. 0025-2013-PI/TC, 0003-2014-PI/TC, 008-2014-PI/TC y 0017-2014-PI/TC, determinó que: *“El reconocimiento a nivel constitucional de la carrera administrativa busca, (...), establecer el estatuto jurídico en el que se desarrollen los aspectos medulares del servicio civil relacionados con los derechos y deberes de los servidores públicos sobre la base de la igualdad y el mérito, a fin de que las entidades alcance mayores niveles de eficacia y eficiencia, y presten efectivamente servicios de calidad, (...). Es por ello que este Tribunal ha sostenido que la carrera administrativa constituye un bien jurídico constitucional cuyo desarrollo y delimitación de su contenido y alcance específico ha sido encargado al legislador (...). De este modo, corresponde al legislador el desarrollo de los requisitos y condiciones para el acceso a la función pública, las pautas de la evaluación de desempeño, el régimen de promociones, los modos de término de la misma, entre otros aspectos”*. (Constitucional, 2016).

El principio de equilibrio presupuestal regulado en el artículo 78° de nuestra Constitución Política, obliga al Estado a realizar una equitativa asignación de recursos, así como, una programación y ejecución de los mismos de acuerdo a las necesidades sociales básicas como la educación, salud, inclusión social, entre otros. El Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en los expedientes N.° 003-2013-PI/TC, 004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC estableció sobre dicho principio que: *“Aquello debe darse no solo desde el punto de vista de la asignación equitativa de ‘los recursos públicos’, sino también del hecho de que su programación y ejecución debe estar orientada a responder a ‘criterios de eficiencia de necesidades sociales básicas y de descentralización’*. (Constitucional, 2015).

Igualmente, debe tenerse en cuenta que la presente posición no suprimiría de manera absoluta los principios propios del derecho laboral, tales como la primacía de la realidad, la continuidad laboral, el

tuitivo, la primacía de la disposición más favorable, la progresividad y no regresividad, entre otros; máxime si ninguna institución en el contexto de nuestro sistema jurídico resulta ser de absoluta e irrestricta aplicación¹³, existiendo siempre aspectos y sustentos excepcionales en los cuales las instituciones, garantías, derechos y/o principios en general puedan ceder o verse limitados.

En ese sentido, tales principios podrían ceder únicamente ante aquellos supuestos en los que los trabajadores del sector público¹⁴ pretendan, vía judicial, una reposición o reincorporación laboral a plazo indeterminado; manteniéndose la normal aplicación de los referidos principios con los trabajadores pertenecientes al sector privado y para los trabajadores del sector público en los demás supuestos que difieran de los antes mencionados, pero sin dejar de reconocer una debida protección ante el despido arbitrario o similar.

Lo que otorga mayor sustento, es que la motivación de nuestro Tribunal Constitucional¹⁵ para determinar que es viable reclamar y otorgar la reposición, en caso de los despidos incausados y fraudulentos, fue que la decisión planteaba el reforzamiento de los niveles de protección a los derechos del trabajador frente a prácticas empresariales abusivas para extinguir unilateralmente una relación laboral y no una protección absoluta de la estabilidad laboral.

Por tales motivos, dicha interpretación o integración normativa, carecería de sustento para su aplicación en el caso bajo análisis, si se recuerda que el sustento de esta iniciativa legislativa es contar con una regulación adecuada para el ingreso a la función pública y no por los motivos que sustentaron la referida decisión del Tribunal Constitucional.

Finalmente, consideramos necesario mencionar que no resulta un argumento armónico a nuestro ordenamiento jurídico sostener la carencia de legitimidad o validez de la comentada iniciativa legislativa, debido a que sería desconocer criterios jurisprudenciales de larga data, lo que implicaría desconocer, entre otros, el principio de separación de poderes del artículo 43° de la Constitución Política del Perú, a través del cual, se establece que el Estado peruano es uno e indivisible y se organiza en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial; más aún si la función del legislativo es dictar las normas de alcance general, pudiendo el ejecutivo realizar dicha función en supuestos excepcionales, como en el que se dio el Decreto de Urgencia N.º 016-2020; y la función del poder judicial es encargarse de la administración

¹³ Tanto es así, que un bien jurídico tan importante como el derecho fundamental a la vida, se ve limitado frente a los supuestos aplicables referidos a la pena de muerte conforme a lo establecido en el artículo 140° de la Constitución Política del Perú.

¹⁴ Considerando que el sustento, como ya se mencionó, importa contar con una regulación adecuada para el ingreso a la función pública, basándose para ello en estándares como el profesionalismo en el servicio civil, meritocracia, igualdad, disciplina administrativa, gestión adecuada y equilibrio presupuestario. Todo ello a efectos de asegurar que las entidades estatales brinden un servicio público eficaz y eficiente.

¹⁵ A través de la sentencia recaída en el Expediente N° 00976-2001-AA/TC

de justicia a través de la interpretación y/o integración de las normas en los casos puestos a su competencia, mas no la de emitir normas de alcance general, como se ha suscitado en el presente supuesto.¹⁶

III. Procesos judiciales en trámite sobre reposición o reincorporación laboral y las sentencias en ejecución

El presente caso concibe dos supuestos. El primero implica que en aquellos procesos judiciales, en trámite, sobre materias de reposición o reincorporación laboral a plazo indeterminado, el juzgado, de oficio o a pedido de cualquier de las partes, dispondrá la aplicación de la indemnización prevista por dicha norma, en caso no se cumpla con los supuestos establecidos para la procedencia de la reposición o reincorporación laboral a plazo indeterminado.

Esto quiere decir que las reglas analizadas en el numeral anterior son de aplicación para aquellos casos que se encuentran en trámite sin distingo de la instancia o sede; esto es, ante el Juez de Paz Letrado, Juzgado Especializado, Sala Superior o la Corte Suprema de la República. Se dispone además que el juzgador o juzgadores a cargo de dichas instancias deben disponer la indemnización prevista en la norma.

También se advierte que la asignación de una carga u obligación establecida por el mencionado Decreto de Urgencia está a cargo del órgano jurisdiccional competente y las partes procesales, específicamente y en mayor medida de quien ejerza la defensa de los intereses de la entidad pública que resulte ser la parte procesal involucrada.

Cabe resaltar que dicha carga no podría ser considerada como una afectación a la autonomía del ejercicio de la función jurisdiccional, puesto que de ninguna forma condiciona su decisión; sino que se limita a establecer el campo o ámbito de decisión a través de una norma con rango y nivel de ley.

Sobre este último aspecto, debemos precisar que los Decretos de Urgencia constituyen normas que ostentan rango y fuerza de ley. Sostener lo contrario resultaría equivocado, puesto que dicha postura encuentra asidero en lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 118°, el artículo 135° y el numeral 4 del artículo 200° de la Constitución Política del Perú, que de manera textual otorgan estas características a los Decretos de Urgencias (Landa Arroyo, 2003).

¹⁶ Quedando de dicha forma, claramente establecido que tales funciones resultan ser diametralmente opuestas y de competencias exclusivas de los respectivos poderes del estado, sin que resulte, válido confundirse o inmiscuirse en el ejercicio de los mismos.

Si bien el Decreto de Urgencia N° 016-2020 versa sobre materias distintas a las económicas y financieras, ello no implicaría una transgresión a lo dispuesto por el numeral 19 del artículo 118° de la Constitución Política del Perú¹⁷; debido a que, la emisión del citado Decreto de Urgencia en materia de Recursos Humanos del Sector Público se sustenta en lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 135° de nuestra Carta Magna¹⁸.

Como segundo supuesto, es importante mencionar la aplicación de las referidas reglas en aquellos casos que se encuentren en ejecución de sentencia. Lo primero a tenerse en cuenta es delimitar qué debe entenderse por ejecución de sentencia; esto es, si aplica en casos en los que se ha consumado la reposición o reincorporación laboral a plazo indeterminado; o, por el contrario, en casos en los que se cuenta con sentencias pasibles de ser ejecutadas pero que aún no han sido materializadas.

Sobre esto, nos inclinamos por el último supuesto, en virtud a la aplicación del principio *in dubio pro actione* o *in dubio pro trabajador*, en su vertiente de la interpretación más favorable, considerando que el trabajador en este caso optó por ser reincorporado; y no indemnizado, habiéndose materializado dicho supuesto.

Sin embargo, se debe evaluar si este supuesto implica una afectación a la institución de la cosa juzgada, su inmutabilidad y la salvaguarda a la seguridad jurídica. Sobre este aspecto, es importante tener en cuenta que la institución de la cosa juzgada cumple un rol importantísimo y fundamental en el ámbito de nuestro sistema jurídico, sobre todo porque materializa la seguridad jurídica poniendo fin a una determinada situación incierta a efectos de lograr un estado jurídico.

No obstante, como se mencionó antes, ninguna institución, garantía, derecho y/o principio en el ámbito de nuestro ordenamiento jurídico resulta de aplicación absoluta, pudiendo éstos ceder ante determinados y excepcionales supuestos. En ese sentido, nuestro Tribunal Constitucional a través de la sentencia recaída en el Expediente N° 03950-2012-AA/TC, estableció que: “(...) *este Tribunal tiene establecido como doctrina constitucional que ‘el goce de los derechos adquiridos presupone que estos hayan sido obtenidos conforme a ley, toda vez que el error no genera derecho; consecuentemente, cualquier otra opinión vertida con anterioridad por este Colegiado que haya estimado la prevalencia de la cosa decidida sobre el derecho legalmente adquirido, queda*

¹⁷ Artículo 118°.- Corresponde al Presidente de la República:

(...)

19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.

¹⁸ Artículo 135°.- Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario. En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale.

sustituída por los fundamentos precedentes' (STC 1263-2003-AA/TC, FJ 5). En el mismo sentido, se ha señalado que 'no debe olvidarse que incluso la garantía de la inmutabilidad de la cosa juzgada puede ceder ante supuestos graves de error (...). Ello se funda en lo ya señalado por este Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia, el goce de un derecho presupone que éste haya sido obtenido conforme a ley, pues el error no puede generar derechos' (STC 3660-2010-AA/TC, FJ 7)". (Constitucional, 2014)

En ese sentido y a pesar que el supuesto indicado difiere del presente, queda establecido que es viable y posible la limitación de garantías tales como la cosa juzgada, para lo cual deberá evaluarse si en cada caso nos encontramos frente a otras instituciones, garantías, principios y derechos que merezcan ese análisis, tales como el profesionalismo en el servicio civil, meritocracia, igualdad, disciplina administrativa, gestión adecuada y equilibrio presupuestario a efectos de asegurar que las entidades estatales brinden un servicio público eficaz y eficiente.

Siendo ello así y para efectos de la correcta aplicación de la normativa en análisis, deberá tenerse en cuenta que existe la necesidad de evaluar dicha institución en contraposición con la existencia de una regulación adecuada para el ingreso a la función pública. Resultando erróneo sostener que se afecta la mencionada institución de la cosa juzgada, sin haber efectuado un análisis que determine la existencia o inexistencia de la referida afectación, y que ésta resulte ser conforme o no a nuestro ordenamiento jurídico.

Debemos mencionar que el supuesto comentado no implicaría una vulneración a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 4° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS. En él se afirma que *"Toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala."* Sin embargo, no existe planteamiento normativo alguno que habilite a un sujeto distinto al juzgador a calificar, restringir o interpretar los alcances de algún mandato judicial¹⁹, por el contrario, se facultaría al juzgador a realizar una revisión, sea de oficio o a pedido de parte, para que éste mismo sea quien adecue su mandato; evidenciándose que la normativa en análisis habilita un campo más amplio de actuación a favor del juzgador sin contravenir el citado artículo 4° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS.

Por último, resulta importante mencionar que esta iniciativa no debería ser considerada como un actuar

¹⁹ Situación que, dicho sea de paso, podría haberse resuelto, en caso existiera algún planteamiento normativo que habilite a calificar, restringir o interpretar los alcances de algún mandato judicial, a través de la aplicación de los criterios referentes a las antinomias normativas, estos son la jerarquía, cronología y especialidad.

contrario a la doctrina de los actos propios, bajo el argumento de que el Estado no podría contradecir sus propios actos porque contrata personal bajo diversas modalidades sin convocar a concurso público, para ocupar plazas de naturaleza permanente, cuando corresponde una contratación laboral a plazo indeterminado; lo que constituye responsabilidad exclusiva de las entidades públicas. Sin embargo, se pretende implementar la exigencia de concurso público con el fin de desvirtuar los efectos jurídicos de la invalidez de la contratación indebidamente utilizada (Toledo Toribio, 2020).

En efecto, las limitaciones mencionadas no implican responsabilidad y menos aún voluntad exclusiva de las entidades públicas, sino que, constituyen limitantes de índole legal establecidas desde larga data por el Congreso de la República en las diversas leyes anuales de presupuesto público, en virtud de los principios de legalidad y equilibrio presupuestal. Éstos, regulados en los artículos 77° y 78° de la Constitución Política del Perú, que establecen excepciones que nuestro parlamento considera pertinentes; motivo por el cual, sumado al hecho que desde el año 2014 se viene implementando el nuevo régimen del servicio civil, queda en evidencia que el actuar de las demás entidades estatales no resulta ser contrario a sus propios actos para el caso del Decreto de Urgencia en cuestión, sino que configura la implementación progresiva de una política de Estado y debido a su magnitud no puede aplicarse de manera inmediata.

IV. Conclusiones:

1. Desde el aspecto convencional como constitucional aplicable a nuestro sistema jurídico no está establecida una protección absoluta o relativa respecto de la estabilidad laboral; resultando válido que a través de la ley o norma con rango de ley, se establezca si la protección a dicha estabilidad será a nivel de reposición o reincorporación laboral a tiempo indeterminado y/o indemnizatoria, esto es de carácter absoluto y/o relativo.⁶
2. Desde el aspecto legal solamente para el caso del despido nulo correspondería aplicar la protección absoluta de la estabilidad laboral en ejecución de sentencia, siempre que el demandante no opte por la indemnización legalmente establecida. Cabe resaltar, que dicho escenario dejó un campo abierto para que aquellos operadores del derecho que ostenten el poder-deber, denominado jurisdicción, efectúen la interpretación o integración respectiva sobre los demás supuestos en los cuales se discuta sobre la protección normativa del despido arbitrario del que pudo haber sido víctima algún trabajador, como es el caso de la sentencia recaída en el Expediente N° 00976-2001-AA/TC.
3. Debido a la emisión del Decreto de Urgencia N° 016-2020, al menos para aquellos casos relacionados al sector público, los escenarios distintos a los casos de despido nulo, ya no se

encontrarían sujetos a criterios de interpretación o integración normativa; considerando que desde un aspecto convencional como constitucional, resulta totalmente válido que una norma con rango de ley establezca textualmente la debida protección ante el despido arbitrario, siendo legítimo que se determine legalmente la indemnización.

4. Resulta viable y posible la limitación de la garantía de la cosa juzgada, para lo cual en cada caso deberá evaluarse si nos encontramos frente a otras instituciones, principios y/o derechos que ameriten la limitación de la citada garantía.

Bibliografía

- Tribunal Constitucional del Perú (2003). Sentencia recaída en el expediente 976-2001. Eusebio Llanos Huasco contra la Sala Civil de la Corte Superior de Huánuco. 13 de marzo. www.tc.gob.pe: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00976-2001-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú (2014). Sentencia recaída en el expediente 02437-2013-PA/TC. Jane Margarita Cosar Camacho y otros contra la Quinta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima. 16 de abril. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/02437-2013-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú (2014). Sentencia recaída en el expediente 03950-2012-PA/TC. José María Gómez Tavares y otros contra la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Piura. 28 de marzo. <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/03950-2012-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú (2015). Sentencia recaída en el expediente 05057-2013-PA/TC. Rosalía Beatriz Huatuco Huatuco contra la Segunda Sala Mixta de Huancayo de la Corte Superior de Justicia de Junín. 16 de abril. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/05057-2013-AA.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú (2015). Sentencia recaída en los expedientes 0003-2013-PI/TC; 0004-2013-PI/TC y 0023-2013-PI/TC. Colegio de abogados del Callao, Colegio de abogados de Arequipa y ciudadanos contra el Congreso de la República. 03 de setiembre <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2015/00003-2013-AI%2000004-2013-AI%2000023-2013-AI.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú (2016). Sentencia recaída en los expedientes 0025-2013-PI/TC; 003-2014-PI/TC; 008-2014-PI/TC; 0017-2014-PI/TC. Colegio de abogados de Tacna, Colegio de abogados de Junín contra el Congreso de la República. 26 de abril. www.tc.gob.pe: <http://spij.minjus.gob.pe/content/noticia/pdf/LEY30057.pdf>
- Tribunal Constitucional del Perú (2017). Sentencia recaída en el expediente 03380-2015-PA/TC. Liliana Gómez Ramos contra la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima. 28 de noviembre. <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/03380-2015-AA.pdf>
- Ministerio de Economía y Finanzas (2020). <http://spij.minjus.gob.pe/Graficos/Peru/2020/Enero/23/EXP-DU-016-2020.pdf>
- Landa Arroyo, C. (2003). Los decretos de urgencia en el Perú. *Pensamiento Constitucional Año IX N° 9*, 131-148.
- Toledo Toribio, O. (28 de enero de 2020). <https://laley.pe/art/9134/decreto-de-urgencia-n-016-2020-los-principios-del-derecho-del-trabajo-no-pueden-soslayarse>

Las faltas disciplinarias previstas en la Ley del Servicio Civil: análisis y experiencias

Dante Martín Paiva Goyburu*

Resumen

El régimen disciplinario de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil, se aplica desde el mes de setiembre de 2014 para la implementación de un solo régimen que beneficie a los trabajadores y empodere a la administración pública, en el marco de la modernización del sistema de gestión de recursos humanos.

En ese sentido, la intervención del Tribunal del Servicio Civil en la resolución de las apelaciones interpuestas por servidores públicos contra las medidas disciplinarias que les han sido impuestas, permitió conocer las particularidades que se suscitan al momento de invocarse las faltas previstas en la Ley N.º 30057 desarrollando criterios orientadores para la tipificación adecuada de las conductas.

A partir de ello y con la inclusión de casos prácticos, se exponen comentarios acerca de los alcances de las faltas previstas en la Ley N.º 30057, interpretándolas y confrontándolas con ejemplos concretos. De esa forma, se proporciona una herramienta de referencia para la administración y los propios servidores en el marco del régimen disciplinario vigente.

Palabras clave: Régimen disciplinario, faltas, sanciones, Tribunal del Servicio Civil, Ley del Servicio Civil.

Abstract

The disciplinary regime of Law N ° 30057 is being applied from September 2014 for several civil servants from peruvian public entities on the framework of implementation of a unique civil service regime which benefits workers and empowers the administration itself.

In this sense, the intervention of the Civil Service Court, on the frame of the resolution of public servant's appeals against the imposed disciplinary measures, has made it possible to know the particularities that arise when invoking the offenses set forth in the Law N° 30057, developing guiding criteria for the proper criminalization of behaviors.

* Abogado, magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos, doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, institución en la que se desempeña como docente universitario. El presente artículo recibió los aportes de los abogados Mirian Pérez Jurado, Andrés Vega Gutiérrez, Carlos Tataje Ochante y Javier Zegarra Valencia.

From this, and with the inclusion of practical cases, comments are made about the scope of the provided offenses in Law N.º 30057, by interpreting and confronting them accurate examples, providing a reference tool for the administration and the own servers within the framework of the current disciplinary regime.

Keywords: Disciplinary regime, Fouls, Sanctions, Civil Service Court, Civil Service Law.

1. Introducción

Con la vigencia de la Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil¹ (LSC) se marcó un hito para la modernización de la administración pública en el Perú, estableciendo un sistema administrativo de gestión de los recursos humanos conformado por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) como órgano rector, las oficinas de recursos humanos de las entidades o las que hagan sus veces, la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas y el Tribunal del Servicio Civil (TSC). Este último, órgano resolutorio de las controversias que se suscitan en las relaciones con el Estado-empleador en las materias de acceso al servicio civil, evaluación y progresión en la carrera, régimen disciplinario y terminación de la relación de trabajo.

La LSC nace con el propósito de mejorar la condición de los servidores públicos que se desempeñan en todos los niveles de gobierno². No obstante, la implementación de este nuevo régimen es progresiva y las entidades deben, entre otras exigencias, adecuar sus instrumentos de gestión para poder asegurar un tránsito exitoso³.

El tránsito a este régimen continúa en cientos de entidades; sin embargo, en atención a lo previsto en la misma LSC, los procedimientos administrativos disciplinarios que se han instaurado por hechos cometidos a partir de dicha fecha, se rigen por las normas procedimentales y sustantivas sobre régimen disciplinario previstas en la referida norma, así como en su Reglamento general aprobado por Decreto Supremo N.º 040-2014-PCM.

De la lectura de las resoluciones publicadas por el TSC⁴, sobre los recursos de apelación interpuestos por los servidores públicos, pueden verificarse los avances en los procedimientos administrativos

¹ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 4 de julio de 2013.

² Cfr. Comunicado publicado por la aprobación de la Ley del Servicio Civil, disponible en http://files.servir.gob.pe/WWW/files/Comunicaciones/Comunicados/congreso_aprueba_proyecto_ley_servicio_civil.pdf

³ Cfr. <https://www.servir.gob.pe/proceso-de-transito-al-nuevo-regimen-del-servicio-civil/presentacion/>

⁴ Disponibles en <https://www.servir.gob.pe/tribunal-sc/resoluciones-de-salas/>

disciplinarios. Existen errores por parte de algunas entidades al momento de tipificar las faltas, lo que acarrea la nulidad de los procedimientos realizados.

Sobre esta base, en el presente artículo se comentan cada una de las faltas contempladas en la LSC, incluyendo casos prácticos materia de análisis por parte del TSC que pueden emplearse como una herramienta orientadora. Asimismo, la administración y los servidores conocerán los alcances de las faltas que pueden imputarse.

2. Importancia del régimen disciplinario de los servidores públicos

2.1. La potestad sancionadora de la administración pública

El Estado de derecho se ha ido edificando sobre la base del imperio de la ley y esto alcanza a las relaciones entre los particulares, como a la actuación de la administración pública. Al respecto, Elías Díaz refiere:

En el Estado de derecho, a diferencia de lo que ocurría en el “antiguo régimen” absolutista, la actuación de la administración está fiscalizada jurídicamente a través de un sistema de recursos contenciosos administrativos atribuidos a favor del particular contra las posibles infracciones legales de la Administración. (2010, p. 52)

La legalidad en la administración exige la regulación de la actuación, que se lleva a cabo en las diversas entidades del Estado, coordinada por los distintos niveles de gobierno. De esta forma, se establecen parámetros normativos que aseguren el funcionamiento de la administración pública bajo el principio de legalidad.

Para asegurar una adecuada gestión de las distintas entidades y que se cumplan los objetivos, así como, los resultados planificados, resulta esencial que se defina un sistema de sanciones que disuada los comportamientos transgresores de la legalidad. Al respecto, el Ministerio de Justicia ha expuesto que:

El carácter obligatorio de las disposiciones que integran un ordenamiento jurídico, exige que el sistema tenga previsto mecanismos que hagan frente a aquellas conductas que impliquen su contravención, teniendo en cuenta que la eficacia de todo sistema jurídico depende de la existencia de suficientes facultades coercitivas para garantizar su cumplimiento. La aplicación de estos mecanismos no es más que una manifestación del *ius puniendi* estatal que, en lo relativo a las actuaciones administrativas, se concretiza en la denominada potestad sancionadora de la Administración Pública. (2017, p. 9)

En el marco de la legalidad de la administración, así como la necesidad de sancionar las transgresiones que se cometan, se debe tener en cuenta que una característica esencial del Estado de derecho es la separación de funciones a nivel de los distintos órganos de gobierno. Sin embargo, cuando se habla del *ius puniendi* del Estado, Pastor y Ortiz han advertido ciertas contradicciones, como la siguiente:

El derecho administrativo sancionador configura -en cuanto a la validez constitucional de su ejercicio por la Administración- una excepción al principio constitucional de la división de poderes, según el cual, la sanción de los ilícitos corresponde de manera exclusiva al poder judicial y, en particular, a la justicia penal. El ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública nos vincula así a la doctrina de los actos administrativos jurisdiccionales y a su control judicial suficiente, como presupuesto de su validez constitucional de cara al monopolio del ejercicio de la función judicial por el poder judicial y a la garantía de la tutela judicial efectiva de los derechos de los administrados. (2019, p. 145)

Por lo expuesto, se entiende que la potestad sancionadora del Estado es vital para asegurar el mantenimiento del orden dentro de la comunidad. Sobre esta base, los distintos niveles de gobierno adoptan medidas ante la comisión de infracciones, lo que exige un marco jurídico debidamente definido, acorde con la naturaleza de las actividades en cada sector de la sociedad; asegurando que los ilícitos no queden impunes y se disuada la comisión de los mismos.

2.2. El poder disciplinario del Estado-empleador

Dentro de las facetas que desarrolla el Estado su posición como empleador constituye una responsabilidad compleja, sobre todo por la pluralidad de labores que existen en el seno de la administración. Quintana afirma:

Partiendo del hecho incontrovertible de que la integración de cualquier sujeto en una estructura organizativa, con independencia del tipo de organización de que se trate, exige su sometimiento a las reglas que regulan, en el más amplio sentido de la expresión, su funcionamiento, la potestad disciplinaria viene a ser la capacidad que ostenta quien dirige la estructura organizativa para castigar las conductas de aquellos que las contravienen, sobre la base de que con ellas eventualmente se puede poner en peligro o llegar a perjudicar la propia consecución de los objetivos que justifican la existencia misma de la organización. (2009, p. 321)

A partir de esta realidad, la gestión de los recursos humanos del Estado exige contar con las herramientas idóneas para instruir de manera óptima a los servidores públicos; conforme a la realidad que afrontan en sus labores y de esta forma cumplan con las metas establecidas.

Sobre este punto conviene tener presente lo expuesto por la Autoridad Nacional del Servicio Civil en el Informe Legal N.º 110-2012-SERVIR/GG-OAJ en el que sostiene que en toda relación laboral resulta propia e intrínseca al empleador la facultad disciplinaria sobre todos sus trabajadores, indicando además:

La facultad disciplinaria puede ser ejercida tanto por el empleador privado como por el Estado cuando actúa como empleador, en este último caso, porque en la relación Estado-Empleado confluyen también -al igual que en la relación laboral entre privados- los tres elementos o características esenciales del contrato de trabajo, lo cual se aprecia con claridad en el artículo 1 de la Ley N.º 28175 - Ley Marco del Empleo Público:

"Artículo 1º.- Relación Estado-Empleado

Es la relación que vincula al Estado como empleador y a las personas que le prestan servicios remunerados bajo subordinación (...)”.

Las características de cada sociedad y gobierno representan todo un reto para los servidores civiles, porque tienen que hacer frente a los administrados y la pluralidad de intereses que exponen, pero también deben actuar conforme a los parámetros que define la propia administración. En el Perú el poder disciplinario del Estado-empleador debe aplicarse con criterios razonables, lo que demanda una especial formación de los funcionarios a cargo de ejecutar los procedimientos administrativos disciplinarios que eviten la arbitrariedad.

2.3. Propósito de un régimen disciplinario en el servicio civil peruano

La exposición de motivos del proyecto de ley que permitió aprobar la LSC⁵, se refirió acerca de la cuestión disciplinaria de los servidores públicos:

Por otro lado, en cuanto al proceso ético-disciplinario, existen diferentes reglas de juego de acuerdo al régimen laboral en que se encuentra el servidor público. Por tanto, una misma falta puede acarrear distintas sanciones, dependiendo del régimen laboral en el que se encuentra el

5 Disponible en [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/0/91d4fe810a10d68805257ae90058bd62/\\$FILE/PL01846040113.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/0/91d4fe810a10d68805257ae90058bd62/$FILE/PL01846040113.pdf)

servidor público y de los mecanismos previstos en las entidades para regular el proceso. (2013, p. 57)

La realidad del servicio civil peruano motivó la aprobación de la LSC debido a la inexistencia de una política general de recursos humanos para el sector público. Cada entidad representaba una isla donde el trato a sus servidores estaba asociado a la atención que viniera del órgano directivo o máximo funcionario a cargo del ente. En el caso de tener una gestión eficiente, la entidad invertía en capacitaciones y respetaba la carrera desarrollada en su interior; en cambio, un panorama opuesto se presentaba en aquellas entidades sin política laboral, con personal desmotivado, muchas veces relegados y frustrados por la mezquindad y la corrupción.

La realidad mencionada está en proceso de cambio. Se trata de un proyecto de largo aliento donde juega un papel crucial la implementación de la LSC. Esta se enfoca en la mejora sustancial de las condiciones laborales de los servidores del Estado, garantizando su dignidad y adecuada compensación por los servicios que prestan a todos los peruanos. De la mano de este objetivo, está el fortalecimiento del acceso por mérito al servicio civil, con evaluaciones imparciales donde se garantice que talentos con vocación de servicio se incorporen y desarrollen sus capacidades en la administración pública, haciéndola más eficiente; por la tanto, satisfaciendo al ciudadano.

¿Qué papel ocupa el régimen disciplinario en la meta de la modernización del servicio público peruano? La respuesta a esta interrogante parte de las características de nuestra multicultural nación; pero que en expresiones crudas como las que ofrece Matos Mar aún prevalece una visión de ser “Una sociedad nacional inconclusa, inauténtica, una república a medio hacer que necesita volver a ser fundada, revalorada y revitalizada para hacer posible la existencia de un verdadero y auténtico Estado-Nación”. (2010, p. 113)

A pesar de los muchos vicios que padece nuestra nación, donde la informalidad parece ser la regla que prevalece, tenemos optimismo en que los espacios donde el respeto al imperio de la ley y el compromiso con la construcción de una mejor sociedad prevalezcan; y sigan creciendo en el ámbito del sector público.

La necesidad de modernizar el servicio civil hace que el progresivo perfeccionamiento de la conducta de los servidores sustente la existencia de un régimen disciplinario, con el propósito de disuadir la comisión

de infracciones, así como, de sancionar con severidad a aquellos que presenten un comportamiento doloso que transgreda los intereses ciudadanos y de la administración pública.

Debido a la falta de institucionalización en los distintos niveles del gobierno, la presencia de un régimen sancionador permite establecer un sistema de control frente a las actuaciones de los servidores públicos; contemplando mecanismos que garanticen que el principio de legalidad en la administración prevalezca, dotando de herramientas disciplinarias para hacer frente a la arbitrariedad y la lesión de los intereses del Estado.

La importancia del régimen disciplinario en el servicio civil peruano radica en su propósito de mejorar el desempeño y conducta de los servidores, procurando otorgarles la oportunidad de enmendar los errores que pudieran cometer, pero también de separar a todos los que traicionen o boicoteen la confianza ciudadana en las instituciones, de las cuales esperan un natural respeto por las normas y los intereses de la nación encarnado en sus servidores. Como todo poder, el disciplinario exige un empleo responsable, tal como refiere Toyama:

El ejercicio caprichoso del poder sancionatorio es ciertamente abusivo o, en otras palabras, antijurídico. La sanción laboral debe responder necesariamente a castigar una falta del trabajador y, con la verificación de la falta laboral, se configura una relación de causa-efecto entre el incumplimiento laboral y la medida disciplinaria que adopte el empleador. (2015, p. 495)

3. La labor interpretativa del Tribunal del Servicio Civil

Conforme se ha expuesto, la implementación de la LSC en todas las entidades peruanas tiene avances significativos, ganando mayor respaldo en los mismos servidores y la ciudadanía en general. Uno de los puntos en plena vigencia es el concerniente al régimen disciplinario que permite analizar los problemas más recurrentes sobre la tipificación de las faltas.

La incorporación de secretarios técnicos para los procedimientos administrativos disciplinarios en las distintas entidades ha permitido concretar la aplicación de estos en el tiempo previsto, teniendo en cuenta que se han venido incorporando paulatinamente profesionales en derecho, cuya formación les permite desarrollar mejor este papel; aunque es recomendable contar con una especialización mínima en derecho administrativo.

Algunas de las faltas previstas en la LSC se encontraban contempladas en el Decreto Legislativo N.º 276 otras en el Decreto Legislativo N.º 728; no obstante, con la vigencia de la LSC, son las faltas contenidas en su artículo 85; así como, en el artículo 98 de su reglamento general, las que se aplican a estos regímenes; y también a los servidores contratados bajo el Decreto Legislativo N.º 1057, lo que representa una situación novedosa en el servicio civil peruano.

En este punto, juega un rol esencial el TSC⁶ a cargo de resolver los recursos de apelación que se interpongan por parte de los servidores públicos en contra de las decisiones que consideran perjudiciales como lo casos de sanciones de suspensión y la destitución impuestas en el marco de la Ley N° 30057.

Con relación a la importancia del papel que cumple el TSC, Risi refiere:

En el ámbito disciplinario, por ejemplo, a través de sus resoluciones el TSC ha ido estableciendo ciertas pautas destinadas a hacer efectivas las garantías del debido procedimiento administrativo para el trabajador sometido al poder disciplinario del Estado empleador, con énfasis en el derecho de defensa, la estricta observancia de los plazos y términos procedimentales, la eliminación de los pasos que no aporten valor al procedimiento y la debida motivación de las resoluciones de sanción. Estos criterios, que adquieren la mayor importancia en el caso de aplicación del despido como máxima sanción disciplinaria impuesta, están siendo paulatinamente incorporados en los procedimientos disciplinarios de las diversas entidades. (2012, p. 11)

Por lo expuesto, se aprecia que el TSC funciona como un garante del debido procedimiento para los servidores públicos, quienes frente a la imposición de una medida disciplinaria pueden cuestionarla en caso se configuren vicios sobre la misma; como la inadecuada interpretación de una falta o una incorrecta imputación derivada a partir de una confusión sobre los alcances de la conducta tipificada.

A partir de la lectura de las resoluciones emitidas por el TSC, y la revisión de los fundamentos expuestos en distintos casos, se advierte la uniformización de criterios relativos al derecho administrativo disciplinario que favorecen a la predictibilidad en el momento de impugnar las sanciones, permitiendo corroborar la validez de la interpretación realizada por las entidades públicas.

⁶ Acerca de la labor del Tribunal del Servicio Civil, así como sus principales logros, podemos remitirnos al trabajo *La justicia administrativa y la reforma del Estado. El papel de los tribunales administrativos y el caso del Tribunal del Servicio Civil*, en *Revista del Foro*, N.º 106, Ilustre Colegio de Abogados de Lima, 2019, ISSN 2664-6978, pp. 25-46; y en *Cuadernos Parlamentarios*, N.º 22, junio 2019, pp. 59-75.

4. Las faltas previstas en el artículo 85 de la Ley del Servicio Civil

El propósito de este artículo es comentar cada una de las faltas previstas en el régimen de la LSC aportando nociones para su adecuada aplicación. Para ello, complementaré la exposición sobre la base de las resoluciones emitidas por el TSC a manera de casos prácticos de imputación de las faltas.

a) El incumplimiento de las normas establecidas en la presente Ley y su reglamento

Podemos advertir que dispone como un supuesto de sanción el desacato a una de las disposiciones contenidas en la LSC o en su reglamento general; es decir, la transgresión de alguno de sus artículos.

Sobre el particular, en el numeral 98.2 del artículo 98 del Reglamento General de la Ley N° 30057, se detallan diez supuestos que pueden ser sancionados invocando esta falta, pero que por lo extenso de las conductas que se tipifican lo dejaré para un posterior análisis⁷.

Conviene tener en cuenta lo expuesto en el numeral 32 de la Resolución N.º 02162-2019-SERVIR/TSC -Primera Sala del 20 de setiembre de 2019, en la que se indicó que en el marco de la implementación de la LSC, no resulta posible “la aplicación de los deberes y/u obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades de la Ley N.º 30057 y su reglamento a los servidores y ex-servidores sujetos a los Decretos Legislativos N.ºs 276 y 728 y 1057, como es el caso del impugnante, pues se estaría vulnerando el principio de legalidad”. (2019)

⁷ Reglamento General de la Ley del Servicio Civil, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

“Artículo 98º.- Faltas que determinan la aplicación de sanción disciplinaria

(...)

98.2. De conformidad con el artículo 85, literal a) de la Ley, también son faltas disciplinarias:

a) Usar indebidamente las licencias cuyo otorgamiento por parte de la entidad es obligatorio conforme a las normas de la materia. No están comprendidas las licencias concedidas por razones personales.

b) Incurrir en actos que atenten contra la libertad sindical conforme Artículo 51 del presente Reglamento.

c) Incurrir en actos de nepotismo conforme a lo previsto en la Ley y el Reglamento.

d) Agredir verbal y/o físicamente al ciudadano usuario de los servicios a cargo de la entidad.

e) Acosar moral o sexualmente.

f) Usar la función con fines de lucro personal, constituyéndose en agravante el cobro por los servicios gratuitos que brinde el Estado a poblaciones vulnerables.

g) No observar el deber de guardar confidencialidad en la información conforme al Artículo 156 k) del Reglamento.

h) Impedir el acceso al centro de trabajo del servidor civil que decida no ejercer su derecho a la huelga.

i) Incurrir en actos de negligencia en el manejo y mantenimiento de equipos y tecnología que impliquen la afectación de los servicios que brinda la entidad.

j) Las demás que señale la ley.

(...)”.

Para los casos en que se invoque esta falta debe considerarse únicamente los artículos que se encuentran vigentes, conforme a las reglas establecidas en la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30057⁸.

b) La reiterada resistencia al cumplimiento de las órdenes de sus superiores relacionadas con sus labores.

Considerando que los servidores civiles se encuentran en una situación de dependencia frente al Estado que es el empleador general, el desarrollo de las tareas y funciones obedecen a una estructura jerárquica y corporativa en la cual debe garantizarse el cumplimiento de las labores para las cuales fueron contratados.

Para el desempeño de las tareas es básico que las entidades cuenten con instrumentos de gestión, tales como el reglamento de organización y funciones, así como, el manual correspondiente. Sin perjuicio de estos instrumentos, los contratos que se suscriban pueden precisar las tareas a desempeñar, como ocurre en los casos de contratos administrativos de servicios.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que esta falta sanciona la desobediencia ante una orden impartida por un superior, desprendiéndose que es supuesto distinto al incumplimiento de sus funciones (omisión) o deficiencias en su desempeño (negligencia), las cuales están previstas como faltas distintas.

⁸Ley N° 30057 – Ley del Servicio Civil
Disposiciones Complementarias Finales
“NOVENA. Vigencia de la Ley

a) A partir del día siguiente de la publicación de la presente Ley, son de aplicación inmediata para los servidores civiles en los regímenes de los Decretos Legislativos 276 y 728, las disposiciones sobre el artículo III del Título Preliminar, referido a los Principios de la Ley del Servicio Civil; el Título II, referido a la Organización del Servicio Civil; y el Capítulo VI del Título III, referido a los Derechos Colectivos.

Las normas de esta Ley sobre la capacitación y la evaluación del desempeño y el Título V, referido al Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador, se aplican una vez que entren en vigencia las normas reglamentarias de dichas materias, con excepción de lo previsto en los artículos 17 y 18 de esta Ley, que se aplican una vez que se emita la resolución de inicio del proceso de implementación. Este dispositivo no afecta los programas de formación profesional y de formación laboral en curso.

b) La disposición complementaria final tercera, la disposición complementaria modificatoria segunda, la disposición complementaria transitoria sexta y el literal l) del artículo 35 de la presente Ley rigen desde el día siguiente de la publicación de la presente Ley.

c) Las demás disposiciones de la presente Ley entran en vigencia al día siguiente de la publicación de los tres (3) reglamentos descritos en los literales a), b) y c) de la décima disposición complementaria final de la presente Ley.

d) Las disposiciones del Decreto Legislativo 276 y del Decreto Legislativo 728 y sus normas complementarias, reglamentarias y de desarrollo, con excepción de lo dispuesto en el literal a) de la novena disposición complementaria final de la presente Ley, son de exclusiva aplicación a los servidores comprendidos en dichos regímenes. En ningún caso constituyen fuente supletoria del régimen que la presente ley establece”.

En este sentido, se configura esta falta siempre y cuando exista un constante desacato (dos o más ocasiones) a cumplir una orden impartida vinculada a sus labores, y que provenga de un jefe o responsable con mando directo sobre el servidor. Para acreditar esta falta debe contarse con los medios probatorios que generen convicción de que el servidor fue notificado de la orden, y que a pesar de ello incumplió, por lo que es recomendable dar estas instrucciones por escrito (medios físicos o virtuales debidamente autorizados).

Una situación asociada a esta falta fue materia de conocimiento por el TSC, conforme se aprecia en la Resolución N.º 01765-2017-SERVIR/TSC-Primera Sala, del 31 de octubre de 2017, donde la conducta del impugnante se configuró al no atender unos procedimientos a su cargo de carácter prioritario, siendo informado que debían ser vistos con urgencia. En este sentido, el concepto de diligencia que resultó relevante dentro de los fundamentos planteados por el TSC fue expuesto de la forma siguiente:

28. En consecuencia, si bien el término diligencia es un concepto indeterminado, para los efectos del presente caso, se puede concebir el mismo como la forma en que el trabajador realiza la prestación laboral, la cual constituye un deber, que lo obliga a ejecutar las actividades o labores asignadas con el debido cuidado, interés, preocupación, exactitud, empeño y dedicación para colaborar con el logro de los objetivos de su empleador. (2017)

c) El incurrir en acto de violencia, grave indisciplina o faltamiento de palabra en agravio de su superior del personal jerárquico y de los compañeros de labor

Con relación a los tres supuestos que se contemplan en este literal, corresponde remitirnos al criterio contenido en la Resolución N.º 000556-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala del 8 de marzo de 2019 en la que se precisa lo siguiente:

42. Sobre el literal c) del artículo 85º de la Ley N° 30057, uno de los valores implícitos en el marco de toda relación de trabajo, tanto de los trabajadores hacia el empleador, y viceversa, como entre los mismos trabajadores, sin importar la jerarquía de los mismos. Es por ello, que se considera como faltas algunas conductas que constituyen una afectación a esta obligación de respeto mutuo, con lo cual, cabe la sanción de suspensión o destitución.

Al respecto, sobre la falta en mención, la citada disposición ha establecido un elemento objetivo, vinculado con la conducta de los imputados, cuales son cometer alguno de los siguientes actos:

- a) Acto de violencia: Que implica cualquier tipo de agresión física propinada por el servidor civil (violencia física).
- b) Grave indisciplina: Supone la falta de disciplina, es decir, aquellas conductas que van en contra de la buena convivencia social. Cabe indicar que no cualquier indisciplina configuraría esta falta, sino que más bien debe ser aquella que califique como grave, o sea, que merece un análisis minucioso de la entidad empleadora para determinar si el acto califica como leve o grave, analizando las circunstancias que rodean el acto, para así determinar si se incurre en la falta descrita. Un ejemplo de esta falta sería el apropiarse ilícitamente de los objetos que son propiedad de sus compañeros de trabajo.
- c) Faltamiento de palabra: Que implica cualquier tipo de agresión verbal o escrita del servidor civil, que presupone una afectación de carácter moral (violencia moral), tales como los insultos o injurias.

Por su lado, la falta también exige la concurrencia de un elemento subjetivo que hace referencia a los sujetos agraviados con alguna de las conductas del imputado, quienes son:

- a) Su superior
- b) El personal jerárquico
- c) Los compañeros de labor

Entiéndase que cuando la norma hace referencia al “personal jerárquico”, no se refiere al superior directo del servidor imputado, sino a aquellos servidores que ocupan un cargo de mayor jerarquía que el servidor imputado, pero que no se encuentran en una línea jerárquica inmediatamente ascendente, digamos, pueden ser, por ejemplo, los funcionarios públicos que laboran en otra área de la entidad, distinta a la del servidor de carrera imputado. (2019)

d) La negligencia en el desempeño de las funciones

La comisión de esta falta ha dado lugar a una serie de nulidades declaradas por el TSC, en mérito de deficiencias al momento de imputarse, incluso para consolidar los criterios desarrollados sobre el tema se emitió la Resolución de Sala Plena N.º 001-2019-SERVIR/TSC, en cuyo numeral 31, se estableció como precedente vinculante que:

Este Tribunal del Servicio Civil considera que en los casos en los que las entidades estatales imputen la falta disciplinaria sustentada en la negligencia en el desempeño de las funciones, deben especificar con claridad y precisión las normas complementarias a las que se remiten, cuidando que se contemplen las funciones que las normas de organización interna de la entidad

ha establecido para sus servidores y funcionarios, las cuales obviamente deben ser de previo conocimiento de su personal. (2019)

Asimismo, resulta pertinente invocar lo establecido en el numeral 29 de la Resolución de la Sala Plena N.º 001-2019-SERVIR/TSC sobre la negligencia en el desempeño de las funciones señalando que es “la manera descuidada, inoportuna, defectuosa, insuficiente, sin dedicación, sin interés, con ausencia de esmero y dedicación, en que un servidor público realiza las funciones que le corresponden realizar en el marco de las normas internas de la entidad en la prestación de servicios; los cuales tienen como fin último colaborar con el logro de los objetivos de la institución” (2019).

e) El impedir el funcionamiento del servicio público

El supuesto de esta falta hace referencia al servicio público, que corresponde a una categoría jurídica asociada al derecho administrativo. Un concepto sobre esta institución lo ofrece Lazarte (2003, p. 74) quien lo define como “toda actividad susceptible de ser explotada económicamente, respecto de la cual el Gobierno cuenta con la facultad discrecional de conceder o no su explotación en el mercado”.

Asimismo, se ha destacado un grupo especial con los denominados servicios públicos esenciales, tales como educación, limpieza y saneamiento, transporte, entre otros señalados en el artículo 83 del Texto Único Ordenado de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo, y otras normas con rango de ley.

A partir de ello, lo que se sanciona es la conducta de un servidor que limite la correcta provisión del servicio, ya sea, impidiendo el normal desempeño de los servidores de la entidad; por ejemplo, una paralización no autorizada de labores o impidiendo el acceso a las instalaciones. En el caso recaído en la Resolución N.º 00879-2017-SERVIR/TSC-Primera Sala del 25 de mayo de 2017 se sancionó a servidores que cerraron por la fuerza la sede de un instituto superior público, afectando el servicio educativo que se impartía. Es pertinente destacar el criterio expuesto por el TSC respecto a la gravedad de este tipo de conductas, independiente del nivel de violencia que puede alcanzarse. La resolución señala lo siguiente:

47. Ahora bien, de acuerdo a las precisiones realizadas sobre grave indisciplina y actos de violencia, esta Sala considera que independiente de la responsabilidad penal o los daños materiales o personales ocasionados, la toma de una institución pública y el impedimento del desarrollo de las actividades regulares, constituye por sí sola una situación de grave indisciplina que altera el orden interno de una Entidad, por lo que, todo funcionario que haya participado o contribuido en la toma de local debe ser sancionado, así haya ejercido violencia o no. En

consecuencia, corresponde determinar si el impugnante tuvo participación en estos hechos. (2017)

f) La utilización o disposición de los bienes de la entidad pública en beneficio propio o de terceros

En esta falta encontramos situaciones donde se emplea los bienes de la entidad en provecho personal o de alguien ajeno a la misma (otro individuo o una empresa). En el caso más drástico se realiza una indebida apropiación de los bienes, que si bien puede ser semejante a los actos de hurto o robo, son tipos penales y como tal se sancionan por intermedio del Poder Judicial.

Casos de esta naturaleza son denunciados con frecuencia; por ejemplo, cuando se emplea el vehículo oficial de una municipalidad para trasladar a los familiares de una autoridad, o como recogió el TSC en la Resolución N.º 00736-2017-SERVIR/TSC-Primera Sala del 27 de abril de 2017, donde un servidor fue destituido por sustraer tres computadoras de la entidad donde laboraba. Sobre la gravedad de la medida impuesta en la mencionada resolución, el TSC expuso lo siguiente:

23. Ambas situaciones, a criterio de esta Sala, justifican que la sanción impuesta sea la destitución, ya que el hecho reviste gravedad por no tratarse de un simple incumplimiento de deberes funcionales, sino de un acto que atenta contra los valores que exige el servicio público, como son la honestidad y la honradez, y sobre todo, por afectar el patrimonio del Estado; lo que sin duda lo descalifica para integrar la Administración Pública. (2017)

g) La concurrencia al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de drogas o sustancias estupefacientes

Es pertinente invocar que la embriaguez es definida en el diccionario de la Real Academia Española como la perturbación pasajera producida por la ingestión excesiva de bebidas alcohólicas, lo cual podría plantear la interrogante ¿cuándo estamos ante una ingestión excesiva?

Si bien el término es impreciso, además que no establece una cantidad mínima podría ocasionar defectos para imputarse la falta, podríamos afirmar que la ingesta excesiva de alcohol corresponde al consumo suficiente para ocasionar una conducta errática en el servidor comprometiendo el normal desempeño de sus funciones, lo cual puede ser advertido por otros servidores o ciudadanos que concurran a la entidad.

Antes de entrar en debate sobre si un sorbo mínimo de alcohol podría dar lugar a acusar de embriaguez, es prudente recomendar que no debe acudir a laborar si se ha ingerido bebidas alcohólicas, al margen de la cantidad, a fin evitar cualquier cuestionamiento o riesgo sobre la condición en la cual se asiste a las labores.

La falta contemplada es expresa sobre lo que pretende sancionar; no obstante, se presentan dificultades al momento de probarse la misma, toda vez que se exige contar con exámenes toxicológicos o de alcoholemia para corroborar la presencia de alcohol o drogas en el organismo. Esto no es una regla obligatoria y en la práctica resulta difíciles de realizar por el costo y porque solo lo realizan ciertas dependencias policiales y laboratorios.

En algunas ocasiones se ha permitido imputar la comisión de esta falta, sobre todo el estado de embriaguez, con la intervención de testigos, quienes daban fe del comportamiento errático propio de una persona ebria, y con una pluralidad de testimonios, acompañados en algunos casos de fotografías o videos, que no dejan lugar a dudas acerca de lo ocurrido. Al respecto, se aprecia el criterio asumido por el TSC en la Resolución N.º 01000-2018-SERVIR/TSC-Segunda Sala del 23 de mayo de 2018 donde también se refiere que la falta se configura sin perjuicio del nivel del alcohol en la sangre:

52. En efecto, este cuerpo Colegiado considera que la falta administrativa imputada se configura por el hecho de haber concurrido a su centro de trabajo en estado de embriaguez, independientemente del nivel de cuantitativo que pudiera haber ingerido, ya que se ha podido acreditar con los documentos que obran en el expediente administrativo y de la propia versión del impugnante que había consumido bebidas alcohólicas. (2018)

h) El abuso de autoridad o el uso de la función con fines de lucro⁹

En este literal se contemplan dos inconductas. Por un lado, incurrir en abuso de autoridad, por el otro, valerse de la función desempeñada para obtener provecho económico.

Para ambos supuestos, el TSC desarrolló consideraciones que bien pueden citarse en la Resolución N.º 01858-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala del 22 de octubre de 2014, se precisó invocando a Quispe (2010) que el abuso de autoridad se configura cuando el servidor realiza un empleo inadecuado de las atribuciones que la ley le concede, con lo cual comete u ordena un acto arbitrario que ocasiona perjuicios (p. 144).

En el caso del uso de la función con fin de lucro, con la Resolución N.º 00647-2017-SERVIR/TSC-Primera Sala del 11 de abril de 2017 se confirmó la sanción a una servidora que estando a cargo de la evaluación de un expediente de obra recibió un monto económico por parte del administrado, comprometiendo la imparcialidad y obteniendo una ventaja económica indebida.

i) El causar deliberadamente daños materiales en los locales, instalaciones, obras, maquinarias, instrumentos, documentación y demás bienes de propiedad de la entidad o en posesión de esta

Esta falta puede resumirse en la actuación voluntaria del servidor para ocasionar perjuicio al patrimonio de una entidad, afectando cualquiera de los bienes que tenga esta (sean muebles o inmuebles) en calidad de propietario o bajo cualquier otro título.

El legislador ha previsto que constituye una falta limitar la prestación del servicio público (literal e), que puede realizarse sin emplear violencia o comprometer el patrimonio de una entidad; y en este caso, lo que se sanciona es el perjuicio intencional a la infraestructura, mobiliario o acervo archivístico o documental de la entidades, incluyendo la avería de equipos que le hubieran sido proporcionados o que estuvieran bajo su supervisión. Este criterio es fundamental para determinar la tipicidad de la conducta de un administrado, conforme se aprecia de los criterios contenidos en la Resolución N.º 01791-2016-SERVIR/TSC-Segunda Sala del 7 de octubre de 2016, donde se refirió respecto de ello lo siguiente:

38. Teniendo en cuenta lo expuesto, resulta pertinente señalar que los hechos acreditados evidencian la negligencia en el desempeño de las funciones de la impugnante como Jefa de la Unidad Territorial, la misma que constituye la falta prevista en el literal d) del artículo 85º de la Ley N° 30057; sin embargo, este cuerpo Colegiado considera que no se ha configurado la falta tipificada en el literal i) del mencionado artículo, referida a “causar deliberadamente daños materiales en los locales, instalaciones, obras, maquinarias, instrumentos, documentación y demás bienes de la entidad”, ya que si bien existieron daños en los bienes (motocicletas) y pérdida de ellos (llaves de las motocicletas), no se evidencia que dichos daños hayan sido ocasionados intencionalmente por la impugnante, es decir, con el ánimo de causar deliberadamente daños a la propiedad de la Entidad.(2016)

⁹ Originalmente la falta incluía a la prevaricación; sin embargo, dicho extremo se declaró inconstitucional de acuerdo a la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional, recaída en los expedientes N°s 0025-2013-PI-TC; 0003-2014-PI-TC; 0008-2014-PI-TC; 0017-2014-PI-TC

j) Las ausencias injustificadas por más de tres (3) días consecutivos o por más de cinco (5) días no consecutivos en un período de treinta (30) días calendario, o más de quince (15) días no consecutivos en un período de ciento ochenta días (180) calendario

La inasistencia al centro de labores implica una situación objetiva que se configura con la ausencia de un servidor a la entidad donde labora. Este supuesto es distinto a la impuntualidad que se produce cuando el servidor llega a la entidad, pero con posterioridad a la hora de ingreso establecido y otras situaciones análogas.

Cabe precisar que la sola ausencia por parte de un servidor no implica necesariamente su sanción. La inasistencia debe ser injustificada para que se configure la falta; es decir, cuando el servidor no cuenta con un permiso o licencia que le faculte a dejar de concurrir a la entidad. Asimismo, para que se pueda aplicar una sanción de suspensión o destitución la ausencia debe ser por varios días, observándose los límites previstos, una ausencia por un plazo inferior daría lugar a la sanción vía amonestaciones.

En diversas situaciones se aprecian confusiones por parte de las entidades, calificando las inasistencias como incumplimiento de la jornada de trabajo, pero que conforme a los criterios del TSC, como muestra la Resolución N.º 002776-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala del 29 de noviembre de 2019 constituye una causal de nulidad del procedimiento administrativo disciplinario, teniendo en cuenta la naturaleza de esta falta, de acuerdo a los términos siguientes:

37. De esta manera, lo que la falta en cuestión sanciona es la impuntualidad del servidor público, quien de manera injustificada incumple su obligación de prestar servicios dentro de un horario determinado o dentro de una jornada de trabajo previamente establecida.(2019)

k) El hostigamiento sexual cometido por quien ejerza autoridad sobre el servidor civil, así como el cometido por un servidor civil, cualquiera sea la ubicación de la víctima del hostigamiento en la estructura jerárquica de la entidad pública, o cuando la víctima sea un beneficiario de modalidad formativa, preste servicios independientes a la entidad pública, sea un usuario de esta o, en general, cuando el hostigamiento se haya dado en el marco o a raíz de la función que desempeña el servidor, independientemente de la categoría de la víctima.

Existe un compromiso por parte del Estado de combatir el hostigamiento sexual en todos los niveles, incluyendo aquel que puede suscitarse teniendo como agresor a un servidor público.

Respecto del hostigamiento sexual, conviene invocar el concepto señalado en el artículo 4 de la Ley N.º 27942, en donde se le define como “una forma de violencia que se configura a través de una conducta de naturaleza o connotación sexual o sexista no deseada por la persona contra la que se dirige, que puede crear un ambiente intimidatorio, hostil o humillante; o que puede afectar su actividad o situación laboral, docente, formativa o de cualquier otra índole”; añadiendo que “no se requiere acreditar el rechazo ni la reiterancia de la conducta”.

Casos de esta naturaleza son sumamente sensibles, y adquieren bajo ciertas circunstancias una complejidad superlativa a causa de la manera furtiva en que se realizan, lo que dificulta contar con medios probatorios que sustenten la sanción.

Los procesados por estas faltas tienden a confundir esta imputación con el “acoso sexual”, que es una figura asociada más a un delito que debe cumplir las exigencias contempladas en el Código Penal.

En la Resolución N.º 01038-2016-SERVIR/TSC-Segunda Sala del 30 de mayo de 2016 se advierte que el TSC desestimó la apelación de un ex servidor, quien fue sancionado con destitución a consecuencia de los actos de hostigamiento que cometió en contra de otra servidora. Entre otros aspectos, al momento de la evaluación de los medios probatorios se valoraron tanto las declaraciones del ex servidor como de la agraviada, sobre las que el TSC procuró determinar de forma indubitable la responsabilidad imputada indicándose literalmente lo siguiente:

52. Como puede apreciarse, en la conversación sostenida entre la señora de iniciales E.M.V.L. y el impugnante, este ha reconocido que intento besarla a la fuerza y le faltó el respeto; asimismo, de la naturaleza de dicha conversación resulta válido concluir que no ha existido una relación de carácter sentimental entre ambos, como lo ha señalado el impugnante en su recurso de apelación, contrario sensu, la señora de iniciales E.M.V.L., a lo largo de tal conversación, ha manifestado su incomodidad ante los dichos del impugnante.(2016)

1) Realizar actividades de proselitismo político durante la jornada de trabajo o a través del uso de sus funciones o de recursos de la entidad pública

Esta falta se orienta a proscribir la utilización de los recursos públicos (fondos, mobiliario, personal e infraestructura) o la misma función pública para realizar propaganda política en provecho de un personaje u organización, así como realizar tal conducta durante la jornada de trabajo.

Al respecto, sobre la base de la experiencia peruana, donde muchas autoridades han sido denunciadas por casos de esta naturaleza -incluyendo el último proceso electoral para el Congreso Extraordinario 2020-2021, según informó la Contraloría General de la República¹⁰- consideramos necesario la tipificación de estas conductas, a efectos de sancionarse con severidad.

Por tal motivo, considero que dentro de la reforma del Estado en el Perú, así como en la modernización del servicio civil, deben mejorarse los mecanismos de control para erradicar comportamientos de este tipo en la administración pública, aplicando sanciones ejemplares e inmediatas sobre aquellos que se aprovechen de su condición de servidores y de los recursos que le proporcionan las entidades para obtener réditos políticos.

m) Discriminación por razón de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión o condición económica

Desafortunadamente la discriminación es recurrente en el Perú, lo que constituye una afrenta a nuestra condición de país multicultural repercutiendo negativamente en la prometida inclusión social.

La discriminación se configura como un supuesto de sanción en el ámbito de los servidores públicos cuando se emplean expresiones peyorativas con sentido racista, denigrando sobre la base de prejuicios. La Resolución N.º 02227-2016-SERVIR/TSC-Segunda Sala del 28 de diciembre 2016, desestimó la apelación del impugnante. Advirtiendo que se imputó al servidor la comisión de dos faltas: la agresión verbal (contemplada en el inciso c) del artículo 85 de la LSC), y el empleo de frases de contenido racista, con el siguiente fundamento:

46. De lo expuesto, se advierte que, los hechos denunciados fueron presenciado por dos servidores de la UGEL N.º 02, los señores de iniciales I.M.O.R. y F.Q.H., y se evidencia que ambos testigos corroboran la denuncia realizada por la señora de iniciales L.R.R., referido a actos de agresión verbal, faltamiento de palabra y discriminación por parte del impugnante, al haberle dicho “felizmente estoy cerca, sino te hubiera abierto en una hora” y “vete a la (...) charapa zarrapastrosa”.(2016)

Es pertinente señalar que la discriminación y la incitación a la misma constituye un tipo penal, conforme a lo previsto en el artículo 323º del Código Penal, manifestándose en actos de distinción, exclusión,

¹⁰ Al respecto, cfr. <https://twitter.com/ContraloriaPeru/status/1220495394523709440/photo/1>

restricción o preferencia que anulan o menoscaban el reconocimiento, goce o ejercicio de cualquier derecho de una persona o grupo de personas. Asimismo, se ha establecido como agravante el realizar estos actos en calidad de servidor civil, fijándose como pena la privación de libertad no menor de dos ni mayor de cuatro años e inhabilitación.

n) El incumplimiento injustificado del horario y la jornada de trabajo

Remitiéndonos a la Resolución N.º 002776-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala antes expuesta, el TSC asocia esta falta a la impuntualidad en la que incurre un servidor, la misma que puede afectar el horario determinado por la hora de ingreso y de salida, lapso donde bajo la subordinación, el trabajador ejecuta lo dispuesto por el empleador o la jornada de trabajo entendida como el periodo diario, semanal, mensual o anual donde el trabajador está sometido al poder de dirección del empleador y cumple las labores para las que se le contrató¹¹.

Asimismo, conviene precisarse que para la debida imputación de esta falta, el incumplimiento advertido debe ser injustificado, como tal, el servidor no contaba con permiso que le facultara a sustraerse de su jornada u horario.

ñ) La afectación del principio de mérito en el acceso y la progresión en el servicio civil

El principio de mérito es uno de los pilares de la reforma que representa la LSC, esto es, ponderar las capacidades y virtudes de los aspirantes al servicio civil, para su ingreso sobre la base de un concurso imparcial, y una vez incorporados, sean capacitados continuamente para asegurar la excelencia que distingue a los servidores públicos.

Se incurre en esta falta cuando se interviene indebidamente en los concursos de acceso y promoción de servidores, alterándose los resultados o influyendo en estos por cuestiones exógenas, quebrando la transparencia que debe caracterizar a estos procesos. También se puede dar este supuesto cuando se presenta información falsa con el fin de acceder a un puesto cuyos requisitos no son cumplidos, tal como ocurrió en el caso analizado por el TSC, resuelto mediante la Resolución N.º 01010-2017-SERVIR/TSC-Segunda Sala del 22 de junio de 2017, señalándose respecto al principio de mérito, lo siguiente:

¹¹ Sobre la diferencia entre jornada y horario de trabajo, puede revisarse la Casación laboral 14239-2015-Lima.

72. En concordancia con lo expuesto, es necesario manifestar que el literal d) del artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, señala que dentro de los principios que rigen dicha ley, se encuentra el principio de mérito, el mismo que se configura de la siguiente forma: “El régimen del Servicio Civil, incluyendo el acceso, la permanencia, progresión, mejora en las compensaciones y movilidad, se basa en la aptitud, actitud, desempeño, capacidad y evaluación permanente para el puesto de los postulantes y servidores civiles”. (2017)

o) Actuar o influir en otros servidores para obtener un beneficio propio o beneficio para terceros

Son aquellas situaciones en las que valiéndose de la labor de otro servidor, consigue algún provecho personal o para un tercero derivado de la administración a la que corresponde.

Lo que esta falta sanciona es la conducta activa ejecutada por un servidor que recurre a otro, para este último, también correspondería una sanción, pero sobre la falta que se configure a partir del hecho realizado, que permitió la obtención del beneficio esperado.

Se precisa porque la influencia puede configurarse con desconocimiento del sujeto pasivo, tal como puede apreciarse en el caso contenido en la Resolución N.º 00455-2017-SERVIR/TSC-Segunda Sala del 24 de marzo de 2017 emitida por el TSC, donde se ratificó la sanción a un servidor quien mediante un informe legal opinó sobre el caso de un administrado, a fin de que se emita una resolución que le favorecía respecto de la ejecución de una medida cautelar.

p) La doble percepción de compensaciones económicas, salvo los casos de dietas y función docente

Conforme a lo previsto en el artículo 40 de la Constitución Política del Perú y el artículo 3 de la Ley N.º 28175, Ley Marco del Empleo Público, no cabe el desempeño de más de un empleo o cargo público remunerado, con la excepción de la función docente y la percepción de dietas por la participación en uno de los directorios de entidades o empresa públicas.

Estamos ante un supuesto objetivo, es decir, el recibir más de una remuneración por parte del Estado, sin estar dentro de los supuestos de excepción, configuraría la falta sin mayor argumento de descargo; toda vez que no existen condiciones bajo las cuales se suspenda esta limitación que tiene base en la norma constitucional que reviste el mayor rango.

Al respecto, es importante instruir con mayor celo a los servidores públicos, especialmente a las oficinas de recursos humanos para que puedan orientar a los servidores sobre la prohibición de percibir más de un ingreso de parte del Estado, así la labor que desarrollen sea de urgencia o necesaria. La Resolución N.º 00987-2017-SERVIR/TSC-Primera Sala del 8 de junio de 2017 advierte sobre el caso de un profesional de la salud que se desempeñó en dos centros hospitalarios.

q) Las demás que señale la ley

Esta falta es una norma de remisión; es decir, que faculta a completar su sentido mediante la invocación de otras normas, exigiéndose que se trate de una norma con rango de ley (leyes, decretos legislativos, decretos de urgencia, entre otros) en la cual se tipifiquen faltas.

En diversas resoluciones del TSC se puede apreciar que sobre esta falta se han sancionado a servidores que incurrieron en transgresiones a la Ley del Código de Ética de la Función Pública, así como a la Ley del Procedimiento Administrativo General. En el presente, existen casos sobre sanciones impuestas por la comisión de infracciones en contra de las normas antes mencionadas. A manera de ejemplo señalamos las siguientes:

- Resolución N.º 000885-2020-SERVIR/TSC-Primera Sala del 30 de marzo de 2020, con el cual se desestimó la apelación interpuesta por un servidor que fue destituido por haber transgredido los principios de probidad y veracidad previstos en el artículo 6 de la Ley N.º 27815 presentado documentos adulterados para su evaluación.
- Resolución N.º 000838-2020-SERVIR/TSC-Primera Sala del 30 de marzo de 2020, mediante la cual se declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por una servidora contra la sanción que se le impuso por la demora en el envío de un dictamen médico, el mismo que se encontraba a su cargo como Jefa del Equipo de Seguros. Se imputó la comisión de las faltas previstas en los sub numerales 2 y 3 del numeral 261.1 del artículo 261 del actual Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Ley N.º 27444, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS.

5. Conclusiones

1. El régimen disciplinario de la LSC es uno de los segmentos de la norma que se encuentra vigente a pesar de que en paralelo se realiza el tránsito de la administración pública hacia el

servicio civil, lo que permitirá la plena implementación de la norma, así como la viabilidad de sus beneficios.

2. A efectos de instruir acerca de las conductas tipificadas como faltas en la LSC es importante dialogar con los trabajadores y explicar mediante ejemplos, de casos concretos, los alcances que existen sobre las conductas infractoras tipificadas por el legislador capacitando a los servidores sobre el régimen disciplinario establecido.

3. Gracias a la labor del TSC, se han emitido resoluciones con criterios que uniformiza las faltas contempladas en la LSC, lo que permite mejorar la labor en este ámbito, reduciendo los errores al momento de tipificarse las conductas supuestamente infractoras. Asimismo, evita confusiones en los supuestos y garantiza que las sanciones respondan a faltas debidamente probadas, a efectos, de que el procedimiento no incurra en una causal de nulidad. En este punto, conviene destacar que la existencia del TSC brinda a los servidores civiles la posibilidad de contar con una revisión de las sanciones de las que pudieron ser pasibles y evaluar la actuación de la entidad de procedencia sobre la objetividad con la que se llevó a cabo el procedimiento administrativo disciplinario y el respeto de las garantías previstas para el mismo. La labor del TSC beneficia tanto a los servidores que hacen uso de la facultad de contradicción de los actos administrativos como a la propia administración que puede ver corroborada su actuación cuando se desestiman los recursos de apelación interpuestos en contra de sus decisiones.

6. Bibliografía

6.1. Doctrina:

- Díaz, E. (2010). *Estado de derecho y sociedad democrática*, Taurus.
- Lazarte Molina, J. E. (2003). *El concepto de servicio público en el derecho peruano*. IUS ET VERITAS, 13 (26), 68-85. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/16236>
- Matos Mar, J. (2010). *Desborde popular y crisis de Estado*. Producciones Cantabria SAC.
- Pastor de Peirotti, I. y Ortíz de Gallardo, M. I. del C. (2019). *Potestad disciplinaria de la administración: principios constitucionales desarrollados por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*. Cuadernos de Derecho Público, Núm. 7 (2019). [https://doi.org/10.22529/cdp.2019\(7\)06](https://doi.org/10.22529/cdp.2019(7)06)
- Perú: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017). *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*, 2ª ed., Lima: Produgrafica. <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/MINJUS-DGDOJ-GUIA-DE-PROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR-2DA-EDICION.pdf>

- Quintana López, T. (2009). La potestad disciplinaria de las administraciones sobre los empleados públicos, *Documentación Administrativa*, ISSN 0012-4494, N° 282-283, 321-359. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4239702>
- Quispe Chávez, G. F. (2010). Las faltas graves en el sector público. Un análisis exegético del artículo 28 del Decreto Legislativo N° 276. *Soluciones Laborales*, N.º 31, edición julio, 139-145.
- Risi Quiñones, A. M. (2012). El rol del Tribunal del Servicio Civil en el proceso de reforma de la administración pública en el Perú. Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia. 1 de noviembre.
- Toyama Miyagusuku, J. (2015). *El derecho individual del trabajo en el Perú. Un enfoque teórico-práctico*, Lima: Gaceta Jurídica.

6.2. Resoluciones del Tribunal del Servicio Civil

- Resolución de Sala Plena N.º 001-2019-SERVIR/TSC del 28 de marzo de 2019.
- Resolución N.º 01858-2014-SERVIR/TSC-Segunda Sala del 22 de octubre de 2014.
- Resolución N.º 01038-2016-SERVIR/TSC-Segunda Sala del 30 de mayo de 2016.
- Resolución N.º 01791-2016-SERVIR/TSC-Segunda Sala del 7 de octubre de 2016.
- Resolución N.º 02227-2016-SERVIR/TSC-Segunda Sala del 28 de diciembre 2016.
- Resolución N.º 00455-2017-SERVIR/TSC-Segunda Sala del 24 de marzo de 2017.
- Resolución N.º 00647-2017-SERVIR/TSC-Primera Sala del 11 de abril de 2017.
- Resolución N.º 00736-2017-SERVIR/TSC-Primera Sala del 27 de abril de 2017.
- Resolución N.º 00879-2017-SERVIR/TSC-Primera Sala del 25 de mayo de 2017.
- Resolución N.º 00987-2017-SERVIR/TSC-Primera Sala del 8 de junio de 2017.
- Resolución N.º 01010-2017-SERVIR/TSC-Segunda Sala del 22 de junio de 2017.
- Resolución N.º 01765-2017-SERVIR/TSC-Primera Sala, del 31 de octubre de 2017.
- Resolución N.º 01000-2018-SERVIR/TSC-Segunda Sala del 23 de mayo de 2018.
- Resolución N.º 000556-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala del 8 de marzo de 2019.
- Resolución N.º 02162-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala del 20 de setiembre de 2019.
- Resolución N.º 002776-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala del 29 de noviembre de 2019.
- Resolución N.º 000885-2020-SERVIR/TSC-Primera Sala del 30 de marzo de 2020.
- Resolución N.º 000838-2020-SERVIR/TSC-Primera Sala del 30 de marzo de 2020.

6.3. Normas y proyectos de ley

Constitución Política del Perú

Ley N.º 28175, Ley Marco del Empleo Público

Ley N.º 30057, Ley del Servicio Civil.

Reglamento General de la Ley N.º 30057, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-PCM

Proyecto de Ley N° 1846/2012-PE. Disponible en [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/0/91d4fe810a10d68805257ae90058bd62/\\$FILE/PL01846040113.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc01_2011.nsf/0/91d4fe810a10d68805257ae90058bd62/$FILE/PL01846040113.pdf)

6.4. Publicaciones web

Comunicado de la Contraloría General de la República, publicado el 23 de enero de 2020. Disponible en: <https://twitter.com/ContraloriaPeru/status/1220495394523709440/photo/1>

Proceso de Tránsito al Nuevo Régimen del Servicio Civil. Disponible en: <https://www.servir.gob.pe/proceso-de-transito-al-nuevo-regimen-del-servicio-civil/presentacion/>

Documento “Características de la reforma del Servicio Civil Peruano” publicado el 3 de julio de 2013 por la Autoridad Nacional del Servicio Civil. Disponible en http://files.servir.gob.pe/WWW/files/Comunicaciones/Comunicados/congreso_aprueba_proyecto_ley_servicio_civil.pdf

Marco general e importancia de la actuación de los actores estratégicos que intervienen en la tramitación del procedimiento administrativo disciplinario de la Ley del Servicio Civil

Jorge Eduardo Vilela Carbajal*

Resumen

El presente artículo tiene como finalidad -sobre la base de los informes técnicos emitidos por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y de las resoluciones expedidas por el Tribunal del Servicio Civil- brindar un panorama general de los actores estratégicos que intervienen en las distintas fases del procedimiento administrativo disciplinario, haciendo referencia a las funciones que realizan en su tramitación, lo cual se complementa con la experiencia práctica, y con énfasis en situaciones realizadas por las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario que han devenido en causales de nulidad del mismo.

Palabras clave: Procedimiento Administrativo Disciplinario (PAD), Autoridades del PAD, Secretaría Técnica, Órgano Instructor, Órgano Sancionador, Tribunal del Servicio Civil.

Abstract

The purpose of this article -based on the Technical Reports issued by SERVIR and the Resolutions issued by the Civil Service Tribunal- to provide an overview of the strategic actors involved in the different phases of the administrative disciplinary procedure, making reference to the functions they carry out in its processing, which is complemented by practical experience, and with an emphasis on situations carried out by the PAD authorities that have become grounds for its nullity.

Keywords: Administrative inquiries, Disciplinary proceedings, Civil Service Tribunal, PAD Authorities

* Abogado y Máster en Derecho de la Empresa por la Universidad de Piura, con estudios de doctorado en la Universidad de Navarra en España, especialista en Derecho Administrativo por la Universidad ESAN, con experiencia docente en el curso de Procedimiento Administrativo Disciplinario en la Escuela Nacional de Administración Pública.

1. Introducción

Al hablar de régimen disciplinario, es ineludible recurrir al concepto de potestad sancionadora, que se concibe como, “*el poder jurídico que permite castigar a los administrados cuando éstos lesionan determinados bienes jurídicos reconocidos por el marco constitucional y legal vigente, a efectos de incentivar el respeto y cumplimiento del ordenamiento jurídico y desincentivar la realización de infracciones. El procedimiento sancionador (...), establece una serie de pautas mínimas comunes para que todas las entidades administrativas con competencia para la aplicación de sanciones a los administrados la ejerzan de manera previsible y no arbitraria*”¹.

Asimismo, la potestad disciplinaria sirve a la administración para la tutela de su organización, y es consustancial a ella, debido a que garantiza su orden interno y el normal desempeño de las funciones encomendadas. En este contexto, el incumplimiento de los deberes por parte del servidor civil constituye la fuente de la potestad sancionadora².

En cuanto a su ejercicio, resulta importante mencionar que el Tribunal Constitucional ha señalado que: “*(...) está condicionada, en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular de la observancia de los derechos fundamentales. (...), debe resaltarse la vinculatoriedad de la Administración en la prosecución de procedimientos administrativos disciplinarios, al irrestricto respeto del derecho al debido proceso y, en consecuencia, de los derechos fundamentales procesales y de los principios constitucionales (v.gr. legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad) que lo conforman*”³.

Como se puede apreciar, ante la comisión por parte de un servidor civil -ya sea por acción u omisión- de una falta administrativa, corresponderá que se inicie el respectivo procedimiento administrativo disciplinario (PAD), a través del cual se sancionan aquellas conductas que estén tipificadas como faltas, y que sean consecuencia de la vulneración o incumplimiento de las normas, obligaciones, prohibiciones y deberes que ostentan en su condición de servidores civiles, así como de la vulneración de los bienes jurídicos protegidos.

En ese sentido, se ha señalado que, “*(...) es obligación de todo funcionario actuar conforme a los deberes u obligaciones establecidos en algún dispositivo legal, reglamento, u otra disposición dispuesta a nivel interno de cada entidad*”⁴ (...). Entonces, se tiene que “*el ejercicio de la potestad disciplinaria de las entidades públicas sobre su personal a través del régimen disciplinario y procedimiento sancionador de la LSC se practica sobre aquellas conductas desplegadas por*

¹ Resolución N° 001799-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala, del 9 de agosto del 2019 - Expediente N° 2842-2019-SERVIR/TSC.

² Resolución N° 001860-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala, del 9 de agosto del 2019 - Expediente N° 3426-2019-SERVIR/TSC.

³ Fundamento 6 de la sentencia emitida en el Expediente N° 1003-98-AA/TC.

⁴ Resolución N° 001877-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala, del 9 de agosto del 2019 - Expediente N° 3361-2019-SERVIR/TSC.

*un servidor y/o funcionario que configuraran alguna de las faltas expresamente previstas en las normas que regulan dicho régimen disciplinario, indistintamente de la fuente de conocimiento del hecho, limitándose dicho ejercicio de poder disciplinario a una sola vez, por lo que la entidad no podría sancionar dos veces la comisión de la misma falta, pues ello devendría en una (...) infracción al Principio Non Bis in Idem*⁵.

En la tramitación del PAD intervienen las llamadas autoridades del PAD. A saber: el Órgano Instructor y, el Órgano Sancionador, quienes actúan en primera instancia y cuentan con el apoyo de un órgano que es la Secretaría Técnica, y en segunda instancia, el Tribunal del Servicio Civil, a quienes se ha optado - para efectos del presente trabajo- denominarlos “actores estratégicos”.

Como se puede advertir, una de las características del PAD en el marco de la Ley del Servicio Civil (LSC), “*es que las autoridades competentes son unipersonales, siendo que -por ejemplo- el jefe de recursos humanos o quien haga sus veces, se constituirá en órgano sancionador en el caso de sanción de suspensión, y en órgano instructor en el caso de sanción de destitución. (...), debe quedar claro que dado que tal facultad es asumida en virtud de la aplicación de una norma con rango de ley (LSC y su Reglamento), ello resulta suficiente para que esta autoridad ejecute las prerrogativas que se le ha otorgado, como lo son -entre otras- la emisión del informe de determinación de la existencia de responsabilidad administrativa disciplinaria durante la fase instructora y la emisión de la resolución que pone fin a la instancia en la fase sancionadora*”⁶.

Por ello, la identificación de las autoridades del PAD, así como su correcta actuación en el marco de las facultades legalmente conferidas resulta de suma importancia, pues así, el servidor investigado tendrá garantizado el derecho a ser procesado bajo los estándares de un debido procedimiento, y sabrá, por ejemplo, cuáles son los hechos en los que se le involucra, qué infracción se le imputa, y quién lo investigará, procesará y sancionará de ser el caso. Entonces, si los actores estratégicos actúan alejados del marco normativo, ello vulneraría el derecho de defensa del investigado, y con ello, la nulidad del PAD, situación que originaría el inicio de un nuevo PAD y el riesgo de la prescripción de la presunta falta cometida por el servidor civil.

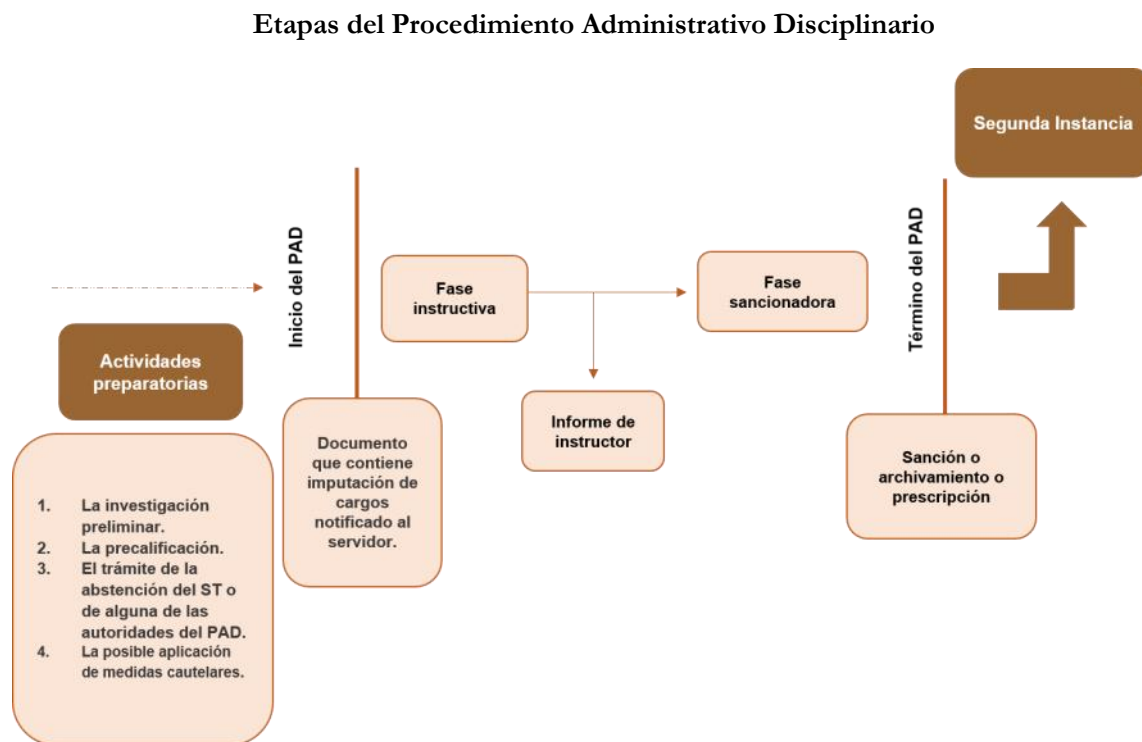
De ahí es que surge el interés por la elaboración del presente trabajo bajo una doble perspectiva: desde la óptica de SERVIR (con la emisión de sus Informes Técnicos y los pronunciamientos del Tribunal del Servicio Civil, en adelante - TSC), y, bajo una mirada de algunas cuestiones surgidas en la tramitación de los PAD.

⁵ Véase el numeral 2.13 del Informe Técnico N° 1896-2019-SERVIR/GPGSC, del 3 de diciembre del 2019.

⁶ Ver numeral 2.7 del Informe Técnico N° 125-2017-SERVIR/GPGSC, del 16 de febrero del 2017.

⁷ De conformidad con el artículo 92° de la Ley N° 30057 - LSC, son autoridades del PAD: (i) El jefe inmediato del presunto infractor; (ii) El jefe de recursos humanos o quien haga sus veces; (iii) El titular de la entidad y (iv) El Tribunal del Servicio Civil.

Finalmente, a continuación se verá la participación de los agentes estratégicos, según se muestra en el gráfico.



Fuente: Curso “Procedimiento Administrativo Disciplinario en el marco de la Ley del Servicio Civil”, diseñado y dictado por la Escuela Nacional de Administración Pública de SERVIR en el año 2019.

2. La Secretaría Técnica

La designación del Secretario Técnico -acorde con el artículo 94 del Reglamento General de la LSC-, está a cargo del titular de la entidad, el mismo que a efectos del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos se constituye en la figura de la máxima autoridad administrativa de la entidad. De ahí que el numeral 8.1 de la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC, “Régimen Disciplinario y Procedimiento Sancionador de la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil”, en adelante la Directiva, establece que la designación del Secretario Técnico está a cargo de la máxima autoridad administrativa de la entidad.

La normativa indicada en el párrafo precedente debe concordarse con el Decreto Supremo N° 054-2018 -PCM, que aprueba los lineamientos de organización del Estado, cuyo artículo 10.5° consagra que “*en toda entidad debe estar definida la autoridad de la gestión administrativa (...). En los Ministerios esta función es ejercida*”

por la Secretaría General (...)). Es decir, se colige que en el caso de los Ministerios, al Secretario Técnico lo debe designar la Secretaría General.

Claro, en la práctica, esta regla tiene su excepción en el caso del Ministerio de Defensa, pues el Decreto Legislativo N° 1134, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Defensa, en su artículo 9° señala “*que el Ministro de Defensa es la más alta autoridad política del Sector Defensa y administrativa del Ministerio de Defensa (...)*”. Por ello, en dicho Ministerio, la designación del Secretario Técnico está a cargo no de la Secretaría General sino del Ministro de Defensa, en su calidad de más alta autoridad administrativa, cumpliéndose así con el principio de legalidad que rige la actuación de la administración pública.

Aunque la Secretaría Técnica en estricto no es considerada como autoridad del PAD, y por lo tanto no tiene capacidad de decisión, resulta innegable su participación en la tramitación del mismo⁸. Por ello, se destaca que el Secretario Técnico “*es el personal competente para emitir el informe de precalificación como resultado de las investigaciones que realice en virtud de la denuncia que se interponga, sea recomendándose el inicio de un (...) PAD o el archivo del caso*”⁹.

En cuanto a si resulta necesario crear la unidad u oficina denominada Secretaría Técnica y que se refleje en la estructura jerárquica¹⁰ u organizacional de la institución y en los instrumentos de gestión¹¹, SERVIR ha tenido ocasión de pronunciarse, manifestando que, “*la operatividad de las funciones del Secretario Técnico (...) así como las del personal de apoyo de la Secretaría Técnica no dependen necesariamente de que estas hubieran sido consideradas en los instrumentos de gestión de la entidad para posteriormente ser cubiertas por personal nuevo, pues resulta posible que un servidor de la propia entidad (que ya se encuentra vinculado laboralmente a la misma) sea designado como Secretario Técnico o personal de apoyo a dicha secretaría (...)*”¹².

Sobre este tema, no se concuerda con la opinión de SERVIR. En efecto, una forma de empoderamiento de la Secretaría Técnica sería fomentar la creación de una Oficina o Unidad Funcional¹³ y dotarla de

⁸ Al respecto, ver numeral 2.7 del Informe Técnico N° 230-2016-SERVIR/GPGSC, del 19 de diciembre del 2016.

⁹ Ver el numeral 2.7 del Informe Técnico N° 2059-2019-SERVIR/GPGSC, del 31 de diciembre del 2019.

¹⁰ En el numeral 2.15 del Informe Técnico N° 1900-2019-SERVIR/GPGSC, del 5 de diciembre del 2019, se indica que la estructura jerárquica, “*es una característica distintiva de la Administración Pública que delinea aquello que el superior puede o no realizar respecto de sus subordinados (...). Esta organización jerárquica implica la existencia de órganos ubicados en la parte superior de la organización que dirigen la entidad pública y órganos subordinados a ellas (...)*”.

¹¹ Se entiende como instrumentos de gestión “*el Reglamento de Organización y Funciones - ROF, el Manual Operativo, y aquellos en los que se definen las funciones y atribuciones de las entidades, órganos desconcentradas, proyectos, programas o unidades ejecutoras conforme a la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto*”. Así se indica en el numeral 2.6 del Informe Técnico N° 512-2016-SERVIR/GPGSC, del 31 de marzo del 2016.

¹² Ver el numeral 2.8 del Informe Técnico N° 155-2019-SERVIR/GPGSC, del 28 de enero del 2019

¹³ El artículo 16° del Decreto Supremo N° 054-2018-PCM señala los criterios para la creación de órganos o unidades orgánicas, de los cuales -de forma alternativa o concurrente- podría aplicarse a la Secretaría Técnica los siguientes: a) La carga administrativa o volumen de operación requeridas de forma permanente. b) Tipo y tamaño de la entidad. c) Las competencias del recurso humano y, d) Necesidad de independizar servicios y tareas.

infraestructura, personal y logística necesaria, y ello se justificaría en la reserva de las investigaciones que realiza, como por ejemplo, la toma de declaraciones a los servidores civiles y la custodia de los expedientes físicos que se tramitan.

Además, el supuesto que se expone en el mismo es el caso de un personal -por lo general- de la Oficina de Recursos Humanos, que en adición a sus funciones, asume las funciones de Secretario Técnico, olvidando que el Secretario Técnico puede ejercer sus funciones de manera exclusiva, o que sea contratado específicamente para dicho propósito

Asimismo, si bien no es un tema propio del PAD, lo cierto es que cuando se ejerce las funciones de Secretario Técnico en adición a otras, surge la interrogante -en cuanto a Gestión del Rendimiento, que es uno de los Sub Sistemas del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, al cual pertenece el tema disciplinario- de si al Secretario Técnico se le debe evaluar como Especialista Legal, como Secretario Técnico o ambos.

En cuanto a la denominación, sostiene SERVIR que *“no es factible considerar a la Secretaría Técnica del PAD dentro del Organigrama Institucional, toda vez que esta no puede constituirse como una unidad orgánica ni tampoco la denominación de jefe o responsable u otra denominación similar y diferente a la de “Secretario Técnico”, cuya denominación ha sido adjudicada así por la LSC*¹⁴. En lo concerniente a este tema, la práctica demuestra que si bien en las designaciones se utiliza “Secretaría Técnica”, la denominación no es homogénea.¹⁵

Por otro lado, *“teniendo en cuenta que la contratación del Secretario Técnico y el personal de apoyo resulta posible a través del régimen del D.L. N° 1057 (CAS) sin que sea necesario que dichos cargos se encuentren en el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) o en el Reglamento de Operación y Funciones (ROF) (pues derivan del Reglamento de la LSC), no resulta pertinente la creación de una nueva unidad orgánica bajo la denominación de Secretaría Técnica, más aún si la misma responde funcionalmente a la unidad de recursos humanos*¹⁶.

En este punto, resulta menester destacar el caso particular de las Fuerzas Armadas, instituciones en las que labora personal militar en actividad y personal civil. Siguiendo el criterio de SERVIR, el servidor civil de la Secretaría Técnica tiene que estar vinculado a la entidad bajo cualquier régimen que genere vínculo laboral.

¹⁴ Véase el numeral 2.30 del Informe Técnico N° 500-2019-SERVIR/GPGSC, del 1 de abril del 2019.

¹⁵ Así, en el Ministerio de Defensa, se denomina “Secretaría Técnica de las Autoridades del Procedimiento Administrativo Disciplinario”; en el Ministerio de Educación, se llama “Secretaría Técnica de los Órganos Instructores del Procedimiento Administrativo Disciplinario”, y en el caso del Ministerio de Cultura, se utiliza “Secretaría Técnica de Procedimientos Administrativos Disciplinarios”.

¹⁶ Ver el numeral 2.11 del Informe Técnico N° 155-2019-SERVIR/GPGSC, del 28 de enero del 2019.

En el caso concreto de las Fuerzas Armadas, dicha situación no se cumpliría. En efecto, el personal que desempeña las labores de Secretaría Técnica es personal militar, y además, las Fuerzas Armadas tienen sedes descentralizadas que *a priori*, haría impensable que exista un solo Secretario Técnico para atender con celeridad y eficacia la tramitación del PAD. De ahí que es necesaria una reforma legislativa, que permita que el personal militar en actividad ejerza las labores de Secretaría Técnica, y se analice la posibilidad que exista una Secretaría Técnica, en cada unidad descentralizada o que estas se agrupen en sedes norte, centro y sur, de ser el caso, para que exista más personal que desarrolle dichas labores de Secretaría Técnica.

En lo concerniente a las funciones que realiza la Secretaría Técnica, es de indicar que las mismas no están establecidas en los instrumentos de gestión de la entidad, llámese CAP, MOF, ROF ni en el Reglamento Interno de Servidores Civiles que pudiera haber aprobado la entidad, sino que están consignadas en la Directiva, siendo el caso que la principal función del Secretario Técnico es la precalificación de los hechos que se denuncian.

Tal función se refleja con la emisión del Informe de Precalificación¹⁷, documento que contiene “*los resultados de la precalificación de los hechos denunciados e investigaciones realizadas, sustentando la procedencia o apertura del inicio del PAD e identificando la posible sanción a aplicarse y al órgano instructor competente, sobre la base de la gravedad de los hechos*”¹⁸, para lo cual, de manera previa “*en el desarrollo de su investigación puede solicitar documentación probatoria que le permita tener mayores elementos para su precalificación, por lo que debería realizar las acciones necesarias para recolectar elementos de prueba que le permita emitir un informe debidamente fundamentado (...)*”¹⁹.

Sobre la naturaleza jurídica del Informe de Precalificación, se precisa que no es un acto administrativo, y por ende, no puede impugnarse. En efecto, “*los documentos emitidos en la etapa de investigación preliminar - que se da en virtud de una denuncia formulada por un tercero o un reporte enviado por el superior - no son pasibles de impugnar, toda vez que no constituyen actos administrativos, más aún cuando no se ha iniciado un procedimiento disciplinario en el cual el servidor imputado recién puede hacer valer su derecho de defensa*”²⁰.

Otra función de la Secretaría Técnica, relacionada con el presente trabajo, es la determinación de las autoridades del PAD (Órgano Instructor y Órgano Sancionador), adoptándose para ello, el criterio de la línea jerárquica. Así, “*para efectos de la determinación de las autoridades se adopta como criterio la línea jerárquica*

¹⁷ El Informe de Precalificación debe seguir la estructura de los Anexos C1 (para los casos de archivo de la denuncia) y C2 (para los casos en los que se recomiende el inicio del PAD) de la Directiva.

¹⁸ Ver numeral 2.8 del Informe Técnico N° 512-2016-SERVIR/GPGSC, del 31 de marzo del 2016.

¹⁹ Así se señala en el numeral 2.7 del Informe Técnico N° 387-2016-SERVIR/GPGSC, del 10 de marzo del 2016.

²⁰ Ver numeral 2.15 del Informe Técnico N° 2200-2016-SERVIR/GPGSC, del 23 de noviembre del 2016.

establecida en los instrumentos de gestión de cada entidad”²¹. De ahí que “la competencia para el ejercicio de la potestad disciplinaria está relacionada al “puesto” previsto en los instrumentos de gestión que ocupa una determinada persona”²².

Entonces, la importancia de determinar correctamente las autoridades del PAD, resulta fundamental para evitar la nulidad del PAD, pues deben intervenir únicamente aquellos servidores civiles que ostenten legalmente la facultad de actuar como autoridad en el PAD. Este tema ha sido abordado por el TSC en los siguientes términos: “(...), en cuanto a la competencia de las autoridades del procedimiento administrativo disciplinario resulta necesario precisar que (...), para que un acto administrativo sea válido, debe cumplir con ciertos requisitos, siendo uno de ellos el haber sido “emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado”; es decir, haber sido emitido por el órgano competente establecido por el ordenamiento jurídico”²³.

Otra de las funciones que desarrolla la Secretaría Técnica es la de actuar como órgano de apoyo a las autoridades del PAD. Dicho apoyo puede consistir en la elaboración del proyecto de resolución o del acto expreso de inicio del PAD, del proyecto de informe final del Órgano Instructor, del proyecto de resolución de sanción, en coordinar la fecha y hora del informe oral, en explicar a la autoridad del PAD el contenido de los informes que emita, la notificación de los actos administrativos emitidos en el PAD, solicitar peritajes, entre otros. En definitiva, realiza “toda actividad relativa y conexas al procedimiento sancionador disciplinario”²⁴.

Aunado a ello, dicho apoyo “abarca también la revisión, evaluación y análisis de los documentos, descargos y/o medios de prueba ofrecidos por el o los imputados en un PAD, a afectos de que con pleno conocimiento del contenido de los expedientes administrativos disciplinarios (...) pueda proponer la fundamentación de los informes de los Órganos Instructores y Sancionadores, quienes finalmente deciden adoptar o no dicha propuesta”²⁵.

En la práctica, esa labor de apoyo suele desnaturalizarse, pues si bien el Secretario Técnico presenta proyectos o realiza propuestas, los servidores civiles que actúan como Órgano Instructor desean que se les remita toda la documentación únicamente para suscribirla.

Mención aparte merece la facultad discrecional y excepcional²⁶ que la LSC concede a la Secretaría Técnica para declarar “no ha lugar a trámite” y archivar el expediente. Ello ocurrirá cuando “el Secretario

²¹ Así se establece en el numeral 2.6 del Informe Técnico N° 512-2016-SERVIR/GPGSC, del 31 de marzo del 2016.

²² Ver numeral 2.7 del Informe Técnico N° 512-2016-SERVIR/GPGSC, del 31 de marzo del 2016.

²³ Resolución N° 000057-2019-SERVIR/TSC-Segunda Sala, del 09 de enero del 2019 - Expediente N° 5010-2018-SERVIR/TSC.

²⁴ Véase el segundo párrafo del numeral 2.21 del Informe Técnico N° 322-2016-SERVIR/GPGSC, del 29 de febrero del 2016.

²⁵ Ver el numeral 2.7 del Informe Técnico N° 1603-2016-SERVIR/GPGSC, del 19 de agosto del 2016.

²⁶ Sobre el particular, ver el numeral 2.4. del Informe Técnico N° 2300-2016-SERVIR/GPGSC, del 19 de diciembre del 2016.

*Técnico en caso que luego de efectuar la investigación preliminar correspondiente considerase que la misma carece de sustento probatorio; en dichos casos, el informe que emite no requiere ser elevado al órgano instructor, sino que es archivado directamente por el propio Secretario Técnico*²⁷. Es de precisar que, “en los casos en que no se haya recomendado el inicio de procedimiento administrativo disciplinario (es decir, en los casos de declaración de no haber lugar a trámite o de disposición de archivo de la denuncia), corresponderá al Secretario Técnico custodiar el informe que sustenta su disposición y ponerlo en conocimiento de la oficina de recursos humanos o la que haga sus veces cuando esta se lo solicite o cuando sea materia de la revisión semestral respectiva”²⁸.

3. El Órgano Instructor

El Órgano Instructor es la primera autoridad del PAD que se vincula con el servidor civil investigado, es decir, “mantiene un contacto directo e inmediato con el presunto infractor conociendo, desde un criterio básico, los alcances de los eventos origen de la infracción administrativa como la propia conducta del servidor civil”²⁹. En estricto, se considera que es el Secretario Técnico -pese a no ser propiamente autoridad en el PAD- quien inicia dicho vínculo con el servidor civil, pues, en aras de la emisión de su Informe de Precalificación, podría tomarle alguna declaración sobre los hechos denunciados.

De acuerdo con la LSC, actúa como Órgano Instructor el jefe inmediato del servidor civil presuntamente responsable³⁰, siendo el caso que su intervención se produce en la Fase Instructiva, la cual “está a cargo del órgano instructor y comprende desde la notificación del acto de inicio hasta la emisión del informe del órgano instructor al órgano sancionador”³¹.

A mayor ilustración, esta etapa “comprende las actuaciones conducentes a la determinación de la responsabilidad administrativa disciplinaria, iniciándose con la notificación al servidor civil del documento que determina el inicio del procedimiento administrativo disciplinario, el cual contiene los cargos que se le imputan y los documentos en que se sustenta, entre otros”³².

Como se puede apreciar, el Órgano Instructor básicamente emite y suscribe dos (2) documentos: el acto de inicio del PAD y su respectivo Informe dirigido al Órgano Sancionador.

El acto de inicio es “el documento que contiene la imputación de cargos al servidor y/o funcionario investigado”³³. De la definición se puede observar la importancia del documento que contiene el acto de inicio del PAD,

²⁷ Ver el numeral 2.11 del Informe Técnico N° 034-2019-SERVIR/GPGSC, del 8 de enero del 2019.

²⁸ Véase el numeral del Informe Técnico N° 512-2018-SERVIR/GPGSC, del 5 de abril del 2018.

²⁹ Huamán Ordoñez, Luis (2016). *Comentarios al Régimen Jurídico de la Ley del Servicio Civil*. Lima: Jurista editores, pág. 881.

³⁰ Salvo que se esté ante más de un presunto responsable, en cuyo caso, el Órgano Instructor, será el que tenga mayor jerarquía.

³¹ Ver numeral 2.5 del Informe Técnico N° 1420-2019-SERVIR/GPGSC, del 10 de setiembre del 2019.

³² Al respecto, se puede ver la Resolución N° 001862-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala, del 9 de agosto del 2019 - Expediente N° 3432-2019-SERVIR/TSC.

³³ Ver numeral 2.7 del Informe Técnico N° 505-2019-SERVIR/GPGSC, del 2 de abril del 2019.

pues se relaciona con la imputación de cargos, la cual, “no puede reposar en una atribución más o menos vaga o confusa de malicia o enemistad con el orden jurídico, esto es, en un relato impreciso y desordenado de la acción u omisión que se pone a cargo del imputado, y mucho menos en una abstracción (...), acudiendo al nombre de la infracción, sino que por el contrario debe tener como presupuesto la afirmación clara, precisa y circunstanciada de un hecho concreto, singular de la vida de una persona”³⁴. De ahí que, “es necesario que en el proceso exista una imputación concreta; en especial, que el juicio se fundamente sobre una acusación precisa y detallada, que sirva de límite al ámbito de la decisión del Tribunal”³⁵.

Como se puede apreciar, no basta una descripción general de la presunta conducta infractora, sino que los hechos imputados deben ser claros, objetivos y precisos, sin caer en ambigüedad, relacionando los mismos con los medios probatorios idóneos y pertinentes que sustenten la decisión de inicio del PAD. Lo contrario, implicaría una actuación arbitraria por parte de la entidad, la vulneración del derecho de defensa del servidor civil procesado, y por ende, la consecuente nulidad del PAD.

A título ilustrativo, en un caso se inició el PAD al servidor civil porque usó la función pública con fines de lucro, y solicitó dinero que supuestamente era para terceras personas, y sin embargo, el dinero había sido pedido en beneficio personal, por lo que se le atribuyó la vulneración del principio de probidad, regulado en el Código de Ética de la Función Pública. En este caso, el TSC “advierte una ambigüedad en la imputación dado que no precisó de manera específica de qué manera el impugnante usó la función pública con fines de lucro, ni tampoco indicó bajo qué circunstancias solicitó dinero para beneficio propio”³⁶. Esa falta de precisión en la imputación de cargos -en ese caso concreto- trajo consigo la nulidad de la resolución de inicio del PAD.

En lo concerniente a la emisión y suscripción del documento de inicio del PAD, se precisa que “el acto que da inicio al procedimiento administrativo disciplinario no necesariamente tiene la formalidad de una resolución administrativa, pudiendo ser cualquier comunicación que cumpla los requisitos de validez del acto administrativo, así como contener la información mínima señalada en el artículo 107 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil y lo dispuesto en la Directiva N° 02-2015-SERVIR/GPGSC”³⁷.

En concordancia con lo expuesto, el numeral 15.1 de la Directiva señala que: “El PAD se inicia con la notificación al servidor o ex servidor civil del documento que contiene la imputación de cargos o inicio del PAD emitido por el Órgano Instructor. Dicho documento debe contener los cargos que se le imputan y los documentos en que se sustenta, entre otros. El acto o resolución de inicio sigue la estructura que se presenta como Anexo D”.

³⁴ Maier, Julio (2000). *Derecho Procesal Penal Argentino*. Vol. I. Buenos Aires: Editores del Puerto, págs. 317 y 318.

³⁵ Binder, Alberto (1999). *Introducción al Derecho Procesal Penal*. Buenos Aires: Ad Hoc, pág.156.

³⁶ Resolución N° 00181-2019-SERVIR/TSC-Segunda Sala, del 30 de enero del 2019 - Expediente N° 0189-2019-SERVIR/TSC.

³⁷ Ver numeral 2.5 del Informe Técnico N° 004-2019-SERVIR/GPGSC, del 3 de enero del 2019.

Este anexo D contiene lo siguiente:

“ANEXO D

ESTRUCTURA DEL ACTO QUE INICIA EL PAD

1. *La identificación del servidor o ex servidor civil procesado, así como del puesto desempeñado al momento de la comisión de la falta.*
2. *La falta disciplinaria que se imputa, con precisión de los hechos que configurarían dicha falta.*
3. *Los antecedentes y documentos que dieron lugar al inicio del procedimiento. Análisis de los documentos y en general los medios probatorios que sirven de sustento para la decisión.*
4. *La norma jurídica presuntamente vulnerada.*
5. *La medida cautelar, de corresponder.*
6. *La posible sanción a la falta cometida.*
7. *El plazo para presentar el descargo.*
8. *La autoridad competente para recibir el descargo o la solicitud de prórroga.*
9. *Los derechos y las obligaciones del servidor o ex servidor civil en el trámite del procedimiento, conforme se detallan en el artículo 96 del Reglamento.*
10. *Decisión de inicio del PAD”.*

Si el Órgano Instructor inicia el PAD sin cumplir las formalidades de ley, la consecuencia sería la declaración de nulidad del mismo y de los actos concatenados a él, circunstancia que por lo general no es detectada por el Órgano Sancionador, sino por el Tribunal del Servicio Civil.

A título ilustrativo, se tiene el siguiente caso: “(...) en la Resolución Directoral Local (...), no se aprecia que la Entidad haya señalado a la impugnante, la sanción que le correspondería por la presunta falta imputada, por ello, se ha incumplido con el procedimiento regular establecido en el numeral 5 del artículo 3 del TUO de la Ley N° 27444 y, por ende, el debido procedimiento. En consecuencia, al hallarse viciado de nulidad el acto de instauración, esta alcanza también a la Resolución Directoral (...), a través de la cual se sancionó a la impugnante, por tratarse de un acto posterior al que se encuentra estrechamente vinculado (...)”³⁸.

En la práctica de tramitación del PAD, se menciona el caso en el cual, pese a que la Secretaría Técnica remitió al Órgano Instructor el proyecto de inicio del PAD que cumplía los requisitos legalmente establecidos, dicha autoridad decidió suscribir una carta dirigida al servidor civil denunciado, adjuntándole el Informe de Precalificación de la Secretaría Técnica. Al advertir dicha deficiencia en la tramitación del PAD, la Secretaría Técnica realizó las gestiones necesarias para la declaración de nulidad del acto de inicio del PAD. Sin embargo, el PAD continuó y el caso llegó al TSC, quien declaró la

³⁸ Ver numerales 32 y 33 de la Resolución N° 1844-2018-SERVIR/TSC-Primera Sala, del 28 de setiembre del 2018 - Expediente N° 3701-2018-SERVIR/TSC

nulidad del PAD hasta la etapa de inicio, y se procedió a iniciar un PAD a aquellas autoridades que habían contravenido el marco legislativo disciplinario.

En cuanto a la notificación del acto o resolución de inicio del PAD, se debe realizar dentro del término de tres (3) días hábiles contados a partir del día siguiente de su expedición³⁹; siendo el caso que para efectos de las notificaciones, en todo lo no previsto por la citada Directiva, se aplica supletoriamente la Ley del Procedimiento Administrativo General, en adelante LPAG.

En este contexto, lo que se busca garantizar es que el servidor civil ejerza su derecho de defensa. Por ello, *“las autoridades del PAD deben garantizar el adecuado emplazamiento del servidor en el PAD a efectos de que el mismo pueda ejercer adecuadamente su derecho de defensa; por tal motivo, deberán tomar las medidas necesarias para su debida notificación con los actos procedimentales a que hubiera lugar, siendo que de no ubicarse al servidor en el domicilio que hubiera declarado ante la entidad, deberá notificársele en el domicilio que figura en su Documento Nacional de Identidad (...) de conformidad con lo previsto en el numeral 21.2 del artículo 21° del TUO de la LPAG”*⁴⁰.

Como ya se ha mencionado, es en esta etapa en la que se da inicio al PAD. Por ello, una vez que se notifica al presunto responsable la instauración del PAD, tiene un plazo de cinco (5) días hábiles -el cual se computa desde el día siguiente de la comunicación que determina el inicio del PAD⁴¹- para presentar sus descargos.

Respecto al plazo para la presentación de los descargos a las imputaciones efectuadas por parte del Órgano Instructor, es de indicar que puede ampliarse a solicitud del servidor civil. Así, *“en caso de presentarse la solicitud de prórroga, corresponde al Órgano Instructor evaluar la solicitud y adoptando el principio de razonabilidad, conferir el plazo que considere necesario para que el imputado ejerza su derecho de defensa. Si el Órgano Instructor no se pronunciara en el plazo de dos (2) días hábiles, se entenderá que la prórroga ha sido otorgada por un plazo adicional de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente del vencimiento del plazo inicial”*⁴².

En este escenario, la presentación de los descargos -para lo cual no es requisito indispensable la firma de abogado o representante⁴³- por parte del servidor civil a quien se le notificó el inicio del PAD, tiene por finalidad ejercer su derecho de defensa. Si el servidor civil no presenta su descargo en el plazo legalmente establecido o en el plazo ampliado por el Órgano Instructor, no se podrá argumentar

³⁹ Ver numeral 15.2 de la Directiva.

⁴⁰ Ver numeral 2.8 del Informe Técnico N° 004-2019-SERVIR/GPGSC, del 3 de enero del 2019.

⁴¹ Ver artículo 111 del Reglamento General de la Ley N° 30057 - LSC, aprobado con Decreto Supremo N° 040-2014-PCM y, el numeral 16.1 de la Directiva.

⁴² Así se indica en el numeral 16.2 de la Directiva.

⁴³ Ver el tercer párrafo del numeral 2.8 del Informe Técnico N° 1977-2016-SERVIR/GPGSC, del 28 de setiembre del 2016.

vulneración del derecho de defensa. En caso transcurra el plazo sin que se realice la presentación de los descargos, el expediente queda listo para ser resuelto.

Por otro lado, consagra el numeral 15.3 de la Directiva, que *“el acto o resolución de inicio no es impugnable”*, por lo que en cuanto a su naturaleza jurídica, es de indicar que no se trata de un acto administrativo, y ello es así en la medida que no pone fin al PAD.

En ese sentido, se debe recalcar que conforme al artículo 217.2 del Texto Único Ordenado de la LPAG, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, *“solo son impugnables los actos definitivos que ponen fin o la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recursos administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo”*.

En consecuencia, no resulta legalmente posible *“impugnar el acto de inicio del PAD ni el Informe de Órgano Instructor, sino que el servidor únicamente está facultado para impugnar (a través de los recursos administrativos previstos) la resolución que pone fin al procedimiento”*⁴⁴.

Suele ocurrir en la práctica que el Órgano Instructor inicia el PAD acogiendo la propuesta de la Secretaría Técnica en cuanto a que la sanción a imponerse es la de suspensión y destitución. Iniciado el PAD y debidamente notificado al servidor civil, este presenta sus descargos. Si el Órgano Instructor quisiera imponer una sanción menor (amonestación verbal o amonestación escrita), cabe recordar que no cuenta con facultades legalmente para ello (para imponer sanciones, competencia reservada conforme a Ley para el Órgano Sancionador, conforme se verá más adelante).

Dicho en otras palabras, *“no es posible que en el desarrollo de un PAD iniciado con recomendación de suspensión o destitución, el órgano instructor se arrogue facultades que no le corresponden y disponga imponer una sanción”*⁴⁵. Lo que en todo caso tendrá que hacer el Órgano Instructor es elevar su propuesta de sanción al Órgano Sancionador para que este proceda a evaluar la misma. Como se puede apreciar, las autoridades del PAD deben actuar conforme a sus facultades, pues en caso el Órgano Instructor imponga una sanción, dicho accionar resultaría nulo de pleno derecho.

En lo concerniente al Informe que debe emitir y suscribir el Órgano Instructor y derivarlo al Órgano Sancionador, es con dicho Informe con el que culmina la Fase Instructiva del PAD. Dicho Informe

⁴⁴ Ver numeral 2.5. del Informe Técnico N° 611-2019-SERVIR/GPGSC, del 26 de abril del 2019.

⁴⁵ Así se señala en la conclusión 3.2 del Informe Técnico N° 2008-2019-SERVIR/GPGSC, del 20 de diciembre del 2019.

tiene como sustento el análisis e indagaciones realizadas por el Órgano Instructor, quien debe pronunciarse sobre: (i) La existencia o no de la falta imputada; y, (ii) La recomendación al Órgano Sancionador sobre la sanción a ser impuesta, en caso corresponda⁴⁶. De ahí que su emisión debe cumplir con las formalidades de Ley con la finalidad de evitar la nulidad del PAD.

La estructura que debe tener el Informe que debe emitir el Órgano Instructor, se contempla en el Anexo de la Directiva. A saber:

“ANEXO E

INFORME DEL ÓRGANO INSTRUCTOR

1. *Los antecedentes y documentos que dieron lugar al inicio del procedimiento.*
2. *La identificación de la falta imputada, así como de la norma jurídica presuntamente vulnerada.*
3. *Los hechos que determinaron la comisión de la falta y los medios probatorios en que se sustentan.*
4. *Su pronunciamiento sobre la comisión de la falta.*
5. *La recomendación del archivo o de la sanción aplicable, de ser el caso.*
6. *El proyecto de resolución o comunicación que pone fin al procedimiento, debidamente motivado”.*

Emitido dicho Informe, el Órgano Instructor deberá ponerlo en conocimiento del Órgano Sancionador para la continuación del PAD.

4. El Órgano Sancionador

Como punto de partida, es de indicar que corresponde al Órgano Sancionador emitir la comunicación pronunciándose sobre la comisión de la infracción imputada al servidor civil. Para ello, cuenta con un plazo máximo de diez (10) días hábiles siguientes de haber recibido el informe del Órgano Instructor, prorrogable por diez (10) días hábiles adicionales, debiendo sustentar tal decisión.

En este orden de ideas, la etapa sancionadora se inicia cuando el Órgano Sancionador recibe el Informe emitido por el Órgano Instructor, y termina con la notificación de la resolución del Órgano Sancionador, mediante la cual, se puede: (i) sancionar al servidor civil; (ii) absolver al servidor civil; y (iii) archivar el PAD. De acuerdo a ello, “*se entiende que una vez iniciado el procedimiento disciplinario, éste solo puede concluir con las actuaciones de la fase sancionadora y no en la etapa instructiva cuya finalidad es la investigación y propuesta de sanción, no el archivamiento del procedimiento*”⁴⁷.

Una de las funciones que corresponde al Órgano Sancionador, es que debe comunicar (entiéndase notificar) al servidor civil el Informe emitido por el Órgano Instructor. Esto, “*(...) a efectos de que el*

⁴⁶ Resolución N° 001862-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala, del 9 de agosto del 2019 - Expediente N° 3432-2019-SERVIR/TSC.

⁴⁷ Véase el numeral 2.10. del Informe Técnico N° 864-2016-SERVIR/GPGSC, del 18 de mayo del 2016.

*servidor civil pueda ejercer su derecho de defensa a través de un informe oral, ya sea personalmente o a través de su abogado*⁴⁸.

Habiendo tomado conocimiento el servidor civil del informe emitido por el Órgano Instructor, debe presentar su solicitud de informe oral dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha en que el Órgano Sancionador le comunicó la recepción del referido informe.

En caso el servidor civil no presente su solicitud de informe oral en el plazo legalmente estipulado, la consecuencia jurídica es que *“el órgano sancionador no se encuentra obligado a aceptar una solicitud presentada de forma extemporánea, sin que tal situación suponga una infracción al derecho de defensa del servidor. Sin embargo, ello en nada enerva que el órgano sancionador, pese a la extemporaneidad de la solicitud, y en los casos que lo considere necesario, admita la referida solicitud de informe oral, debiendo tener en cuenta el plazo con el que cuenta para emitir pronunciamiento*⁴⁹.

En caso el servidor civil sí presente su solicitud de informe oral - conforme ya se ha señalado -, el plazo máximo con el que cuenta el Órgano Sancionador para emitir su pronunciamiento respecto a dicho pedido, es de (2) días hábiles, indicando el lugar, fecha u hora en que se realizará el informe oral. En efecto, *“el servidor civil debe presentar la solicitud por escrito; por su parte, el órgano sancionador deberá pronunciarse sobre esta en un plazo máximo de dos (2) días hábiles, indicando el lugar, fecha u hora en que se realizará el informe oral*⁵⁰.

Ahora bien, debe quedar claro que la no realización de la diligencia de informe oral, de ninguna manera conlleva *per se* la vulneración del derecho de defensa del investigado. En efecto, *“en reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el no realizar el informe oral en un proceso eminentemente documental, como lo es el procedimiento sancionador disciplinario de la Ley del Servicio Civil, no vulnera el derecho al debido procedimiento porque se pueden presentar alegatos de defensa denominados en el procedimiento como descargos*⁵¹.

Realizada la diligencia de informe oral, corresponde al Órgano Sancionador efectuar las investigaciones que el caso requiera, solicitar los correspondientes informes que coadyuven a un mejor resolver el caso, examinar las pruebas presentadas por las partes procesales intervinientes en el PAD, así como imponer las respectivas sanciones legalmente establecidas⁵².

⁴⁸ Así lo estipula el artículo 112 del Reglamento General de la Ley N° 30057 - LSC.

⁴⁹ Ver el numeral 2.29 del Informe Técnico N° 793-2018-SERVIR/GPGSC, del 22 de mayo del 2018.

⁵⁰ Así lo estipula el artículo 112 del Reglamento General de la Ley N° 30057 - LSC.

⁵¹ Véase el numeral 3.2 de las Conclusiones del Informe Técnico N° 111-2017-SERVIR/GPGSC, del 10 de febrero del 2017.

⁵² Las sanciones previstas legalmente son: (i) Amonestación verbal; (ii) Amonestación escrita; (iii) Suspensión sin goce de remuneraciones desde un día hasta doce meses, y (iv) Destitución.

Aquí, conviene expresar que ni la LSC, ni su Reglamento General, ni la Directiva señalan lo que debe entenderse por sanción. Sobre el particular, una definición que queda fuera de lo jurídico y por ende incompleta, la proporciona SERVIR, definiendo pues que la sanción “*es la medida adoptada por el empleador como consecuencia de una falta cometida por el trabajador. Asimismo, esta debe ser proporcional a la falta cometida*”⁵³. Por el contrario, a nivel doctrinal, y con cuya definición se concuerda, señala que la sanción es “*un mal infligido a un administrado en ejercicio de la correspondiente potestad administrativa por un hecho o una conducta constitutivos de infracción asimismo administrativa, es decir, tipificado legal y previamente como tal*”⁵⁴.

En cuanto a la determinación de la responsabilidad administrativa disciplinaria, resulta claro que, las autoridades del PAD tienen la facultad de modificar la sanción propuesta en el informe de precalificación, siempre que ello se efectúe con la debida motivación. Por ello, el Órgano Sancionador tiene la potestad de variar la sanción propuesta por el Órgano Instructor a una menos gravosa, pero sería causal de nulidad hacer lo contrario, es decir, imponer al servidor civil una sanción más gravosa que la recomendada por el Órgano Instructor.

Una vez que el Órgano Sancionador determine la responsabilidad administrativa del servidor civil, debe proceder a verificar lo siguiente: (i) Que no concurra alguno de los supuestos eximentes de responsabilidad previstos en este Título; (ii) la razonabilidad de la sanción, es decir, debe existir una adecuada proporción entre esta y la falta cometida y, (iii) la graduación de la sanción, para lo cual debe observar los criterios previstos en los artículos 87⁵⁵ y 91⁵⁶ de la LSC. Asimismo, la subsanación voluntaria por parte del servidor del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción, con anterioridad a la notificación del inicio del procedimiento sancionador puede ser considerada un atenuante de la responsabilidad administrativa disciplinaria, así como cualquier otro supuesto debidamente acreditado y motivado.

⁵³ Ver numeral 2.18. del Informe Técnico N° 648-2019-SERVIR/GPGSC, del 10 de mayo del 2019.

⁵⁴ Parejo, Luciano, (2012). *Lecciones de Derecho Administrativo*, Valencia: Tirant Lo Blanch, pág. 723.

⁵⁵ “Artículo 87.- Determinación de la sanción a las faltas

La sanción aplicable debe ser proporcional a la falta cometida y se determina evaluando la existencia de las condiciones siguientes:

- a. *Grave afectación a los intereses generales o a los bienes jurídicamente protegidos por el Estado.*
- b. *Ocultar la comisión de la falta o impedir su descubrimiento.*
- c. *El grado de jerarquía y especialidad del servidor civil que comete la falta, entendiéndose que cuanto mayor sea la jerarquía de la autoridad y más especializadas sus funciones, en relación con las faltas, mayor es su deber de conocerlas y apreciarlas debidamente.*
- d. *Las circunstancias en que se comete la infracción.*
- e. *La concurrencia de varias faltas.*
- f. *La participación de uno o más servidores en la comisión de la falta o faltas.*
- g. *La reincidencia en la comisión de la falta.*
- h. *La continuidad en la comisión de la falta.*
- i. *El beneficio ilícitamente obtenido, de ser el caso”.*

⁵⁶ “Artículo 91.- Graduación de la sanción

Los actos de la Administración Pública que impongan sanciones disciplinarias deben estar debidamente motivados de modo expreso y claro, identificando la relación entre los hechos y las faltas, y los criterios para la determinación de la sanción establecidos en la presente Ley.

La sanción corresponde a la magnitud de las faltas, según su menor o mayor gravedad. Su aplicación no es necesariamente correlativa ni automática. En cada caso la entidad pública debe contemplar no sólo la naturaleza de la infracción sino también los antecedentes del servidor.

Los descuentos por tardanzas e inasistencias no tienen naturaleza disciplinaria, por lo que no excimen de la aplicación de la debida sanción”.

Finalmente, la sanción que se tenga a bien imponer debe formalizarse a través de una resolución. Ello se desprende de lo estipulado en el artículo 115° del Reglamento General de la LSC, conforme al cual: *“El acto que pone fin al procedimiento disciplinario en primera instancia debe contener, al menos: a) La referencia a la falta incurrida, lo cual incluye la descripción de los hechos y las normas vulneradas, debiendo expresar con toda precisión su responsabilidad respecto de la falta que se estime cometida. b) La sanción impuesta. c) El plazo para impugnar. d) La autoridad que resuelve el recurso de apelación”*.

5. El Tribunal del Servicio Civil

Emitida la resolución por parte del Órgano Sancionador, la misma debe notificarse al servidor civil, quien de acuerdo a la ley sobre la materia, puede -en caso no encontrarse de acuerdo con lo resuelto por el órgano sancionador- interponer recurso de reconsideración o de apelación contra el acto administrativo que pone fin al procedimiento disciplinario de primera instancia.

Para ello, el servidor civil cuenta con un plazo de quince (15) días hábiles siguientes de su notificación, y además, se debe tener en cuenta que la interposición de los medios impugnatorios no suspende la ejecución del acto impugnado. Interpuesto el respectivo recurso impugnativo, se elevan los actuados (el expediente administrativo disciplinario), a la segunda instancia, la cual está a cargo del Tribunal del Servicio Civil.

En lo concerniente a las competencias del TSC, hay que remitirse al artículo 17° del Decreto Legislativo N° 1023⁵⁷, mediante el cual se creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, conforme al cual, el Tribunal ostenta competencias para resolver las controversias de naturaleza individuales que puedan presentarse en el Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, y que estén relacionadas a los siguientes temas: (i) acceso al servicio civil, (ii) evaluación y progresión en la carrera, (iii) régimen disciplinario y, (iv) terminación de la relación de trabajo.

Como se puede apreciar, los recursos de apelación que tengan a bien interponer los servidores civiles contra las resoluciones que les imponen alguna sanción, son resueltos por el TSC dentro de los quince (15) días hábiles siguientes de haber declarado que el expediente está listo para resolver.

La resolución emitida por el TSC pone término al procedimiento sancionador en la vía administrativa, esto es, agota la misma. Ello es así porque el TSC resuelve en calidad de segunda y última instancia

⁵⁷ Modificado por la Centésima Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto Público del Sector Público para el Año Fiscal 2013.

administrativa en vía de apelación en las materias antes indicadas, y los actos administrativos (resoluciones) que emite pueden ser cuestionadas (entiéndase impugnadas) únicamente en la vía judicial.

6. Conclusiones

El procedimiento administrativo disciplinario contemplado en la LSC, tiene definidas con claridad sus fases y las autoridades que intervienen en el mismo.

Si bien la Secretaría Técnica del PAD no es una autoridad, resulta innegable su participación en la tramitación del PAD, siendo su principal función la de precalificar los hechos denunciados, así como la determinación de las autoridades del PAD en calidad de Órgano Instructor y Órgano Sancionador.

Su designación debe efectuarse por la máxima autoridad administrativa de la entidad con la finalidad que no pueda cuestionarse su actuación o que esta no acarree algún vicio de nulidad del PAD, siendo el caso que el legislador no ha previsto el supuesto particular de las Fuerzas Armadas, que se basa en una estructura jerarquizada y con una legislación especial, por lo que sería el momento de evaluar una modificación normativa para adecuar la regulación del PAD, permitiendo de manera excepcional que las autoridades del PAD puedan recaer en personal militar.

Se considera que una forma efectiva de brindar presencia a las Secretarías Técnicas sería su “formalización” en los instrumentos de gestión y estructura orgánica de la Entidad, pues SERVIR no ha señalado expresamente que hacerlo implicaría algún tipo de responsabilidad o sea un accionar legalmente inviable.

Para determinar las autoridades del PAD se considera el criterio de la línea jerárquica, según se establezca en los instrumentos de gestión de cada entidad.

El Órgano Instructor está constituido por el jefe inmediato del servidor civil presuntamente responsable, y debe emitir, su respectivo informe, pudiéndose apartar o no, de las conclusiones del Informe de Precalificación emitido por la Secretaría Técnica del PAD, el cual debe ponerlo en conocimiento del Órgano Sancionador.

Esta autoridad, debe garantizar que la imputación de cargos no se realice de manera genérica, salvaguardando así el derecho de defensa del servidor civil. Asimismo, no cuenta con facultades para imponer sanciones al servidor civil, es decir, no puede dar por culminado el PAD.

En cuanto al Órgano Sancionador, puede igualmente apartarse, debidamente sustentando tal decisión, de lo señalado en el Informe emitido por el Órgano Instructor y, la emisión de la respectiva resolución que sancione al servidor civil, o que archive el expediente, culmina en primera instancia el PAD. Sobre él

recae la emisión del pronunciamiento definitivo que pone fin al PAD pudiendo su actuación conllevar la declaración de nulidad del PAD si su actuación va más allá de lo permitido por Ley.

Respecto al TSC, participa en calidad de segunda y última instancia administrativa, siendo el caso que sus resoluciones solo pueden impugnarse en la vía judicial.

7. Bibliografía

7.1 Libros

Binder, Alberto (1999). *Introducción al Derecho Procesal Penal*. Ad Hoc. Huamán Ordoñez, Luis (2016). *Comentarios al Régimen Jurídico de la Ley del Servicio Civil*. Jurista editores.

Maier, Julio (2000). *Derecho Procesal Penal Argentino*. Vol. I. Editores del Puerto. Parejo, Luciano, (2012). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Tirant Lo Blanch.

7.2 Informes Técnicos de SERVIR

Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2016) Informe Técnico N.º 322-2016-SERVIR/GPGSC.
https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2016/IT_322-2016-SERVIR-GPGSC.pdf

Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2016). Informe Técnico N.º 387-2016-SERVIR/GPGSC.
https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2016/IT_387-2016-SERVIR-GPGSC.pdf

Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2016).Informe Técnico N.º 512-2016-SERVIR/GPGSC.
https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2016/IT_512-2016-SERVIR-GPGSC.pdf

Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2016). Informe Técnico N.º 864-2016-SERVIR/GPGSC.
https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2016/IT_864-2016-SERVIR-GPGSC.pdf

Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2016). Informe Técnico N.º 1603-2016-SERVIR/GPGSC.
https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2016/IT_1603-2016-SERVIR-GPGSC.pdf

Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2016). Informe Técnico N.º 1977-2016-SERVIR/GPGSC.
https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2016/IT_1977-2016-SERVIR-GPGSC.pdf

Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2016). Informe Técnico N.º 2200-2016-SERVIR/GPGSC.
https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2016/IT_2202-2016-SERVIR-GPGSC.pdf

Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2016). Informe Técnico N.º 2300-2016-SERVIR/GPGSC.

- https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2016/IT_2300-2016-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2017). Informe Técnico N.º 111-2017-SERVIR/GPGSC. https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2017/IT_111-2017-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2017).Informe Técnico N.º 125-2017-SERVIR/GPGSC. https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2017/IT_125-2017-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2018).Informe Técnico N° 512-2018-SERVIR/GPGSC. https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2018/IT_512-2018-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2018).Informe Técnico N.º 793-2018-SERVIR/GPGSC. https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2018/IT_793-2018-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2019).Informe Técnico N.º 004-2019-SERVIR/GPGSC. https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2019/IT_004-2019-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2019).Informe Técnico N.º 034-2019-SERVIR/GPGSC. https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2019/IT_034-2019-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2019). Informe Técnico N.º 155-2019-SERVIR/GPGSC. https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2019/IT_155-2019-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2019).Informe Técnico N.º 500-2019-SERVIR/GPGSC. https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2019/IT_500-2019-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2019). Informe Técnico N.º 611-2019-SERVIR/GPGSC. https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2019/IT_611-2019-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2019). Informe Técnico N.º 648-2019-SERVIR/GPGSC. https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2019/IT_648-2019-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2019). Informe Técnico N.º 1420-2019-SERVIR/GPGSC. https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2019/IT_1420-2019-SERVIR-GPGSC.pdf
- Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2019). Informe Técnico N.º 1896-2019-SERVIR/GPGSC.

https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2019/IT_1896-2019-SERVIR-GPGSC.pdf

Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2019). Informe Técnico N.º 1900-2019-SERVIR/GPGSC.

https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2019/IT_1900-2019-SERVIR-GPGSC.pdf

Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2019). Informe Técnico N.º 2008-2019-SERVIR/GPGSC.

https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2019/IT_2008-2019-SERVIR-GPGSC.pdf

Autoridad Nacional de Servicio Civil. (2019). Informe Técnico N.º 2059-2019-SERVIR/GPGSC.

https://storage.servir.gob.pe/normatividad/Informes_Legales/2019/IT_2059-2019-SERVIR-GPGSC.pdf

Resoluciones de la Primera Sala del Tribunal del Servicio Civil

SERVIR. (2019). Resolución N.º 001799-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala. https://storage.servir.gob.pe//filestsc/resoluciones/2019/Sala1/Res_01799-2019-SERVIR-TSC-Primera_Sala.pdf

SERVIR. (2019). Resolución N.º 001860-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala. https://storage.servir.gob.pe//filestsc/resoluciones/2019/Sala1/Res_01860-2019-SERVIR-TSC-Primera_Sala.pdf

SERVIR. (2019). Resolución N.º 001862-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala. https://storage.servir.gob.pe//filestsc/resoluciones/2019/Sala1/Res_01862-2019-SERVIR-TSC-Primera_Sala.pdf

SERVIR. (2019). Resolución N.º 001877-2019-SERVIR/TSC-Primera Sala. https://storage.servir.gob.pe//filestsc/resoluciones/2019/Sala1/Res_01877-2019-SERVIR-TSC-Primera_Sala.pdf

Resoluciones de la Segunda Sala del Tribunal del Servicio Civil

SERVIR. (2019). Resolución N.º 000057-2019-SERVIR/TSC-Segunda Sala. https://storage.servir.gob.pe//filestsc/resoluciones/2019/Sala2/Res_00057-2019-SERVIR-TSC-Segunda_Sala.pdf

SERVIR. (2019). Resolución N.º 00181-2019-SERVIR/TSC-Segunda Sala. https://storage.servir.gob.pe//filestsc/resoluciones/2019/Sala2/Res_00181-2019-SERVIR-TSC-Segunda_Sala.pdf

Abreviaturas

CAP : Cuadro de asignación de personal.

- LPAG : Ley del Procedimiento Administrativo General.
LSC : Ley del Servicio Civil.
MOF : Manual de Organización y Funciones.
PAD : Procedimiento Administrativo Disciplinario.
ROF : Reglamento de Organización y Funciones.
TSC : Tribunal del Servicio Civil.

La motivación intrínseca y su relación con la gestión pública de los directores de la UGEL N° 06 - Lima*

Rolly Guillermo Rivas Huaman**

Resumen

El presente trabajo de investigación busca determinar cuál es la relación de la motivación intrínseca con la gestión pública en los directores de centros educativos pertenecientes a la UGEL 06, que comprende los distritos de Chosica, Chaclacayo, Vitarte, Santa Anita, Cieneguilla y La Molina. Para ello, se utilizó una muestra de 100 directores de centros educativos de los diversos distritos mencionados. El diseño del estudio es descriptivo correlacional, transversal, en donde se encontró que el 5% de los que dirigen los centros educativos públicos presentan motivación intrínseca alta y el 95% presenta motivación intrínseca superior. Asimismo, se halló que el 17% de la población de directores evaluados, afirman que su gestión pública tiene un nivel alto, mientras que el 83% afirma tener un nivel superior. Es decir, aparentemente existe una relación significativa entre motivación intrínseca y gestión pública; sin embargo, mediante el coeficiente de correlación de Pearson, se identifica que no existe una relación estadísticamente significativa entre ambas variables. Por lo que, se concluye que un director o directora que tiene una alta motivación intrínseca no necesariamente va a presentar una buena gestión pública; y viceversa, una excelente gestión pública de un director o directora, no garantiza que estos tengan una motivación intrínseca alta.

Palabras clave: motivación intrínseca, motivación extrínseca, gestión pública, gestión educativa.

* Este artículo se basa en la tesis para optar al grado académico de Maestro en Administración con mención en Gestión Pública de la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle “*La motivación intrínseca y su relación con la gestión pública de los directores de la UGEL N° 06 – Lima*”, sustentada por el autor en el año 2019.

** Psicólogo con grado de Maestría en Gestión Pública. Experiencia profesional como psicólogo educativo en centros educativos públicos y particulares, y en el área clínica en diversos policlínicos privados. Docente universitario entre los años 2018 y 2019 en la Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle “La cantuta”. Actualmente se desempeña como psicólogo atendiendo casos de violencia en el CEM – Centro Emergencia Mujer, del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables del Perú.

Abstract

The purpose of this research work was to determine the relationship of intrinsic motivation with the public management of the directors of educational centers belonging to UGEL 06, which includes the districts of Chosica, Chaclacayo, Vitarte, Santa Anita, Cieneguilla and La Molina. For this, a sample of 100 school directors from the various districts mentioned was used. The study design is descriptive, correlational, cross-sectional, where it was found that 5% of those who run public schools have high intrinsic motivation and 95% have higher intrinsic motivation. Likewise, it was found that 17% of the population of directors evaluated affirm that their public management has a high level, while 83% affirm that they have a higher level. In other words, there seems to be a significant relationship between intrinsic motivation and public management; however, using the Pearson correlation coefficient, it is identified that there is no statistically significant relationship between both variables. Therefore, it is concluded that a director who has a high intrinsic motivation is not necessarily going to present good public management; and vice versa, an excellent public management of a director does not guarantee that they have a high intrinsic motivation.

Keywords: Intrinsic Motivation, Extrinsic Motivation, Public Management, Education Management.

Introducción

La motivación intrínseca ha ganado significativa importancia en las organizaciones e instituciones educativas, objeto de nuestro estudio. Por ello es importante comenzar definiendo a la motivación intrínseca, González, Tourón y Gaviria (1994) definen a la motivación intrínseca como *“la realización de una actividad no por las recompensas externas, sino por el disfrute directo de una actividad en sí misma”*. Es decir, las personas cuando muestran interés, curiosidad o tendencia a realizar un reto, sin ninguna recompensa de por medio, es porque están intrínsecamente motivados. Es interesante la definición de Marroquín y Saucedo (2011) quienes afirman que la motivación intrínseca tiene que ver con que las organizaciones e instituciones. A diferencia de años atrás, ya no consideran importante el sometimiento del trabajador, más bien lo que desean es el compromiso e iniciativa propia. De esta manera orientan el trabajo, de tal manera que el empleado pueda buscar su propia recompensa, es decir encontrar su motivación intrínseca. Por otro lado, Timon (2013 citado por Juárez 2016) afirma que la motivación intrínseca, tiene mucho que ver con las emociones placenteras, que se convierten en recompensa, y que a su vez produce efectos motivacionales e independientes. Son entonces estos efectos, los que llevan a la acción y que están claramente relacionados con la automotivación.

Este estudio se ha realizado con el objetivo de identificar si la motivación intrínseca como variable de los directores educativos puede valerse por sí misma o guarda relación con las dimensiones de gestión

pública, tales como: administración del personal, liderazgo, planeación estratégica, supervisión y monitoreo. El estudio, ha tomado una muestra de 100 directores de centros educativos públicos del nivel inicial, primaria y secundaria, que incluye además a los directores de centros educativos básico especial (CEBE), a los directores de centros educativos básico alternativo (CEBA), que pertenecen a la jurisdicción de la UGEL 06 – Lima, ubicados en 6 distritos: Chosica, Chaclacayo, Vitarte, Santa Anita, Cieneguilla y La Molina, en quienes determinaremos la existencia o no de dicha relación.

González, Tourón y Gaviria (1994) refieren que el interés por la motivación intrínseca se inicia en los años cincuenta, y que se tiene como primera referencia en este campo a White (1959), quien propuso el concepto de la *effectance motivation* (motivación de dominio), en donde explica que las personas buscan experiencias en donde puedan desarrollarse y además puedan incrementar sus capacidades. Este nuevo concepto de White, significó una nueva forma de entender a la motivación que, hasta ese entonces aceptaba la teoría que la motivación estaba basada en la reducción del impulso, satisfacción de las necesidades (Maslow 1991, Alderfer 1969 y McClelland 1987) junto al modelo basado en los incentivos de Skinner (1953). De hecho, hasta hoy se sigue considerando algunas de ellas, sobre la teoría de las necesidades de Abraham Maslow. En la década de los 80, Harter (1980 citada en Gonzales, Touron y Gaviria 1994) diseñó una escala para medir la motivación intrínseca y extrínseca, con el objetivo de aplicarlo a estudiantes escolares. Harter, fundamentó teóricamente su escala de motivación, basándose en los trabajos de White, y luego esta escala de motivación intrínseca y extrínseca, sirvió de base para diseñar nuevas escalas de motivación intrínseca que puedan ser aplicadas en diversas áreas de ocupación.

Por otro lado, García (2007) refiere que uno de los objetivos de la gestión pública, siempre fue responder a la población de manera eficiente y eficaz en las áreas donde no haya un proveedor más adecuado, esto implica competir con el sector privado. García, continúa explicando que el no haber logrado este objetivo, ha generado la pérdida de credibilidad y el descontento de la población, por lo cual las administraciones estatales están enfocadas actualmente en procesos de regeneración y cambio, es decir atender a la población con una nueva filosofía de atención, actualmente denominada como la nueva gestión pública. De aquí, podemos considerar a los gestores públicos que en situaciones extraordinarias o difíciles, han demostrado no estar a la altura de dicha exigencia.

Siguiendo en la misma línea, y a la vez acercándonos al campo de la educación, Pérez (2014) afirma que la gestión educativa implica la instrumentación de un marco de acción, que esté alejado del paradigma burocrático, pues siempre toma decisiones verticales, fomenta la división del trabajo y, además,

promueve una marcada separación entre lo administrativo y lo pedagógico, incluso queda descuidado el aprendizaje, que es la razón de ser de los centros educativos. En esta situación, se busca una gestión dentro de un marco de posibilidades, para poder cubrir las expectativas educativas de este nuevo siglo. Es aquí, donde radica la importancia de la gestión que pueda ejercer el director o directora de una comunidad educativa. Se considera que una buena gestión pública involucra varios factores, el presente estudio pretende conocer si la motivación intrínseca es uno de esos factores, por lo cual, el objetivo del presente trabajo de investigación se podría resumir en la pregunta: ¿Cuál es la relación de la motivación intrínseca con la gestión pública de los directores de centros educativos pertenecientes a la Ugel 06?

Entre las dimensiones de la variable gestión pública, que son consideradas en el presente trabajo de investigación tenemos:

Administración del personal

Según Alfaro (2012) “La sociedad experimenta constantemente cambios, se enfrenta a desafíos, que hace que las organizaciones se vean obligadas a responder de manera inmediata” la autora entonces explica que la administración del personal cumple con su propósito de utilizar de manera eficiente y eficaz los recursos de la organización para lograr sus objetivos. No solo se considera el conocimiento académico, también implica la experiencia y la capacidad innata para el manejo de grupo humano del gestor público. En la misma línea encontramos a Etienne (1986) quien afirma “La administración del personal, es el sistema mediante el cual, una organización a fin de alcanzar sus objetivos, formula y aplica políticas, procedimientos y funciones para atraer posibles empleados, y mantener un ambiente de trabajo que estimule y fomente un desempeño de primera clase por parte de un personal motivado.” El autor continúa explicando que la administración del personal, es un tema que abarca mucho más, y que incluso una definición podría ser incompleta. Para el autor, hay tres componentes esenciales involucrados: la técnica, el control administrativo y las relaciones humanas.

Liderazgo

Maxwell (1996) afirma que “El liderazgo es influencia, eso es todo, nada más, nada menos”. El autor continúa su reflexión y menciona que “el que piensa que dirige y no tiene a nadie siguiéndole, solo está dando un paseo.” Es decir, según el autor, líder no es quien logra un status, o llega a meta, sino líder es aquella persona que puede influir en otras personas y estas a su vez lo siguen. Esto indica, que un gestor público que no influye en su personal, y por lo tanto estos no lo siguen, evidentemente no está ejerciendo liderazgo.

Por otro lado, para Lussier y Achua (2011) “El liderazgo es el proceso de influencia entre líderes y seguidores para lograr los objetivos organizacionales por medio del cambio.” Es decir, según los autores el liderazgo implica varios temas a la vez, en donde no solo el líder influye en sus seguidores, sino también los seguidores influyen en su líder.

Planeación estratégica

Según Armijo (2009) “La planificación estratégica (PE), es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones en las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno, y lograr la mayor eficiencia, eficacia y calidad en los bienes y servicios que se proveen”. Además, la autora menciona que “la planificación estratégica consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción, para alcanzar dichos objetivos” se puede entender entonces, que, si una organización no elabora su planificación estratégica, está avanzando, pero sin un norte u objetivo a donde llegar. He ahí la importancia de esta dimensión de la gestión pública.

Por otro lado, Canarias, Escobes y Altamira (2010) afirman que “La planificación estratégica es un proceso, y los pasos que damos, deben ir sumando reflexión, claridad, acuerdo, sin paralizar ni bloquear el trabajo de nuestra organización, sino integrándose en el e impulsándolo”. Con respecto a la elaboración, los autores mencionan que “La elaboración del plan estratégico dura un tiempo y necesita un ritmo, pero este debe ser adaptado a nuestras posibilidades”. Esto indica que mientras se elabora el plan de acción es importante considerar que la acción y la planificación van juntas, también los autores explican que, si los que elaboran el plan estratégico, no están presentes o viviendo el día a día en el trabajo, las posibilidades de que el mencionado plan estratégico tenga éxito serán muy pocas, porque la aprobación de los trabajadores que ejecutan el proyecto será muy pobre, pues no se han sentido identificados con las ideas o propuestas formuladas.

Supervisión y monitoreo

Según el Ministerio de Educación (2009), la supervisión “Es la verificación en el terreno del cumplimiento de la normatividad que rige para los centros educativos y las funciones de directores y docentes” Asimismo, respecto al monitoreo el Ministerio de educación afirma que “es el recojo de información en el terreno, haciendo seguimiento a los indicadores que nos permiten comprobar la calidad y el logro de los insumos, procesos y productos esperados”, de aquí se interpreta el trabajo constante que debe realizar un gestor público con su personal, con el objetivo de identificar a

trabajadores eficientes, asimismo a corregir y subsanar acciones o conductas de negligencia o deficiencia, con el objetivo de brindar un mejor servicio. Por otro lado, para Vega y Nieves (2016) “el componente supervisión y monitoreo está dirigido a la detección de errores e irregularidades que no fueron detectadas en las actividades de control, permitiendo realizar las correcciones y modificaciones necesarias” Es decir, para los autores, la supervisión y el monitoreo es un componente importante dentro de las funciones de la dirección de una organización.

Si bien, el presente trabajo de investigación se enfoca en la relación de la motivación intrínseca con la gestión pública, queda abierta la interrogante para futuras investigaciones, sobre cuál sería la relación de la motivación extrínseca con la gestión pública, es decir, el factor externo como los incentivos, los reconocimientos, los ascensos y promociones, los bonos y los sueldos ¿guardarán relación con una eficiente gestión pública?

Método.

Participantes

La población estuvo conformada por 450 directores y directoras del sector público, de la Ugel N° 06 – Lima, además de los directores de los CEBA y CEBE quienes también pertenecen a la jurisdicción de la Ugel n° 06. La población analizada es diversa, ya que involucra a directores y directoras que dirigen centros educativos con una población de 500 a 800 alumnos y los centros educativos más pequeños con 220 alumnos aproximadamente.

Para la elección de la muestra se consideró el muestreo no probabilístico por conveniencia, es decir no se conoce la probabilidad con la que se pueda seleccionar a los directores o directoras. La muestra estuvo conformada por 100 gestores públicos, que laboran en diversos centros educativos, dentro los 6 distritos que conforman la Ugel N° 6.

Instrumentos de recolección de datos

Este estudio empleó el “Cuestionario de motivación intrínseca laboral” que consta de 25 preguntas, diseñada para la autoaplicación por medio de la escala tipo Likert presentando 4 opciones de respuesta, y que tiene el objetivo de medir los niveles de motivación intrínseca y tendencia motivacional en el trabajo, elaborado por David Enrique Juárez Morales (2016), Guatemala. El segundo instrumento “Evaluación de la calidad de gestión del personal directivo en la institución educativa” consta de 20 preguntas, asimismo fue diseñada para la autoaplicación, presentando 4 opciones de respuesta utilizando la escala de tipo Likert, teniendo como objetivo recopilar información sobre la gestión del director,

adaptado del cuestionario utilizado y validado por Lastenia Salazar Saldaña (2010), por lo cual se consideró idóneo para aplicarlo en el presente estudio.

Tratamiento estadístico

Los datos obtenidos en noviembre del 2018, a través de los dos instrumentos, fueron recopilados en la hoja de cálculo Excel y analizados con el paquete estadístico SPSS, mediante el cual obtendremos gráficos de los resultados sobre la motivación intrínseca y la relación con la gestión de los directores y directoras de los centros educativos.

Para verificar la confiabilidad de los instrumentos se utilizó el alfa de Cronbach (α) encontrándose una excelente confiabilidad (tabla 1). Asimismo, con respecto a los datos estadísticos, se observó de los resultados de la motivación intrínseca una media (\pm) que indica distribución simétrica (tabla 2), sin embargo, con respecto a los resultados de la variable gestión pública se halló una media (\pm) que indica ligera distribución asimétrica (tabla 3). Asimismo con el objetivo de conocer si las puntuaciones de la muestra siguen o no una distribución normal, se utilizó la prueba no paramétrica Kolmorov – Smirnov (K – S), encontrándose que existe normalidad (tabla 4). Por otro lado, con el objetivo de conocer si existe una relación estadísticamente significativa entre la motivación intrínseca y la gestión pública, como estadígrafo paramétrico, se utilizó el Coeficiente de Correlación de Pearson (r) ver (tabla 5).

Resultados

Análisis de correlación y pruebas de hipótesis

Hipótesis general

H_G Existe una relación significativa entre la motivación intrínseca y la gestión pública de los directores de la UGEL N° 06 - Lima.

H_O No existe una relación significativa entre la motivación intrínseca y la gestión pública de los directores de la UGEL N° 06 - Lima.

Tabla 1.

De los resultados obtenidos luego aplicar el coeficiente de alfa de Cronbach se encontró consistencia interna de cada instrumento utilizado, es decir, ambos instrumentos presentan una excelente confiabilidad.

Confiabilidad de los instrumentos mediante el alfa de Cronbach

Ítems	Instrumento 1	Instrumento 2
Alfa de Cronbach	0,864	0,920
Nro. de elementos	20	20

Rolly Rivas Huaman (2019)

Tabla 2.

De los resultados estadísticos de la variable motivación intrínseca de los directores y directoras de los centros educativos de la UGEL N° 06 en Lima, se encontró una media de $85,46 \pm 5,771$ puntos, situándose en el nivel superior (76 – 100). Esto indica que las puntuaciones de la motivación intrínseca tienen distribución simétrica.

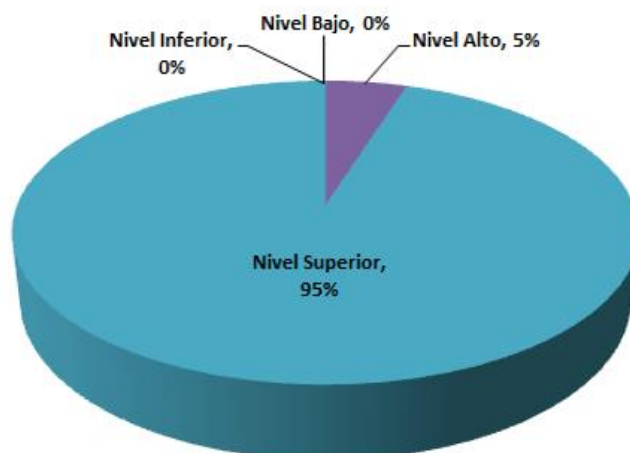
Estadísticos de la variable motivación intrínseca

Estadísticos	Motivación intrínseca
N	100
Media	85,46
Mediana	85,00
Moda	82
Desviación estándar	5,771
Varianza	33,301
Asimetría	-0,023
Curtosis	0,240
Mínimo	69
Máximo	100
Percentiles	25
	50
	75

Rolly Rivas Huaman (2019)

Figura 1.

De la información extraída mediante el instrumento “Cuestionario de la motivación intrínseca laboral” aplicado a la muestra de 100 directores se identifica que el 5% de los directores y directoras de los 6 distritos que conforman la UGEL N° 06 – Lima tienen un nivel alto de motivación intrínseca, respecto de un 95% que tienen una percepción de nivel superior de su motivación intrínseca.

Motivación intrínseca de los directores de los 6 distritos que conforman la UGEL N° 06 - Lima

Rolly Rivas Huaman (2019)

Tabla 3.

De los resultados estadísticos de la variable gestión pública de los directores y directoras de los centros educativos de la UGEL N° 06 en Lima, se encontró una media de 68.15 ± 8.274 puntos, situándose en el nivel superior (61 – 80). Esto indica que las puntuaciones de la gestión pública tienen distribución asimétrica.

Estadísticos de la variable gestión pública

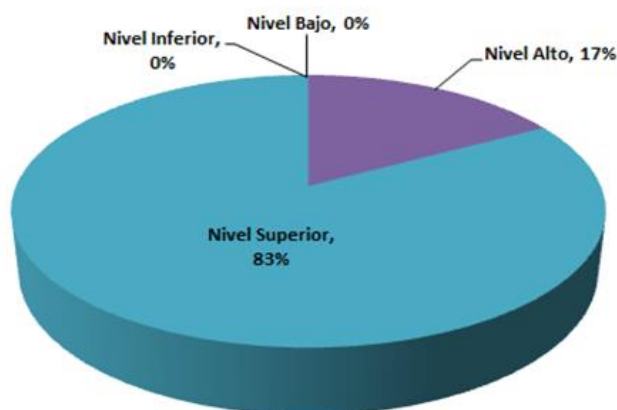
Estadísticos	Gestión pública
N	100
Media	68,15
Mediana	68,00
Moda	80
Desviación estándar	8,274
Varianza	68,452
Asimetría	-0,504
Curtosis	0,022
Mínimo	41
Máximo	80
Percentiles	25
	50
	75
	62,25
	68,00
	75,00

Rolly Rivas Huaman (2019)

Figura 2.

De la información extraída mediante el instrumento “Evaluación de la calidad de gestión del personal directivo en la institución educativa” aplicado a la muestra de 100 directores y directoras se identifica que el 17% considera tener un nivel alto de gestión pública, mientras que un 83% de los gestores educativos percibe tener un nivel superior de gestión pública.

Gestión pública de los directores de los 6 distritos que conforman la UGEL n° 06.



Rolly Rivas Huaman (2019)

Tabla 4.

- a. La distribución de contraste es la Normal
- b. Se han calculado a partir de los datos

De la aplicación de la prueba de normalidad de Kolmogorov- Smirnov se encontró que existe significancia asintótica mayor al 0,05 en las dos variables, esto indica que existe normalidad en la distribución alrededor de la media.

Prueba de normalidad de Kolmogorov-Smirnov para una muestra

		Motivación intrínseca	Gestión pública
N	100	100	
Parámetros normales^{a,b}	Media	85,46	68,15
	Desviación típica	5,771	8,274
Diferencias más extremas	Absoluta	0,063	0,089
	Positiva	0,063	0,076
	Negativa	-0,050	-0,089
Z de Kolmogorov-Smirnov		0,063	0,089
Sig. Asintót. (bilateral)		0,200	0,052

Rolly Rivas Huaman (2019)

Tabla 5.

Del análisis estadístico realizado mediante el coeficiente de correlación de Pearson se encontró que: $r = +0,178$ y $p = +0,077$; teniendo en cuenta que el valor permitido de p debe ser menor a $0,05$, no es significativa porque es mayor a $+0,05$. Con los datos que se analizaron anteriormente, se puede afirmar que no existe una relación estadísticamente significativa entre la motivación intrínseca y la gestión pública. Por lo tanto, se rechaza la hipótesis general y se acepta la hipótesis nula, de esta manera: No existe una relación significativa entre la motivación intrínseca y la gestión pública de los directores de la UGEL N° 06 - Lima.

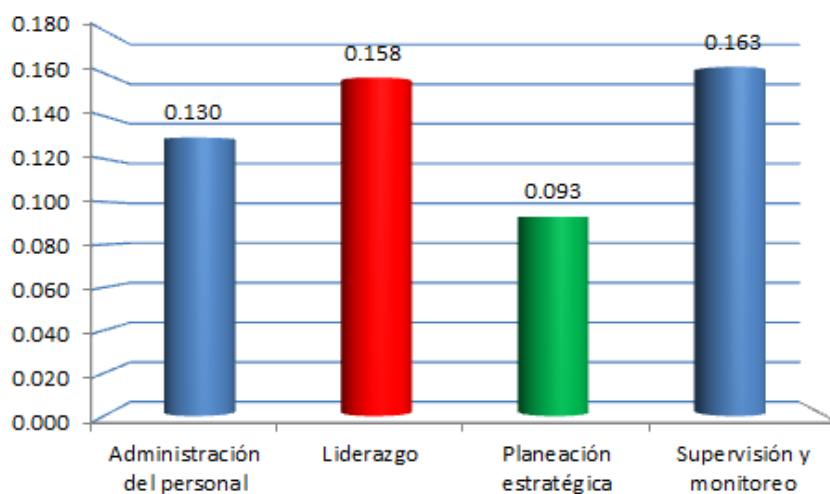
Correlación de Pearson entre la motivación intrínseca y la gestión pública

			Motivación intrínseca	Gestión pública
Pearson	Motivación intrínseca	Coefficiente de Correlación	1	0,178
		Sig. (bilateral)	.	0,077
		N	100	100
	Gestión pública	Coefficiente de Correlación	0,178	1
		Sig. (bilateral)	0,077	.
		N	100	100

Rolly Rivas Huaman (2019)

Figura 3.

Coefficiente de correlación de cada una de las dimensiones de la variable Gestión pública.



Rolly Rivas Huaman (2019)

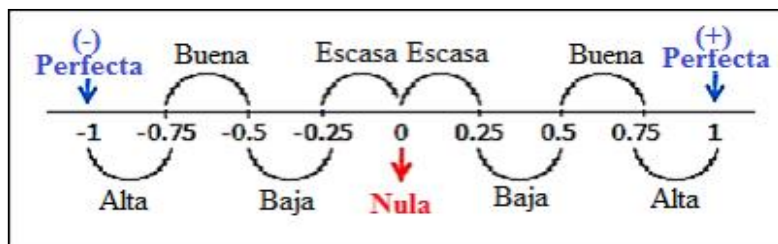
Discusión de resultados

Luego de aplicar la prueba de normalidad de Kolmorov – Smirnov, se encontró significancia asintótica mayor al 0.05 en las dos variables, por ello se determinó utilizar el estadígrafo paramétrico del Coeficiente de Correlación de Pearson, hallándose que la variable motivación intrínseca y la variable gestión pública no guardan relación estadísticamente significativa ($r = 0.178$).

Figura 4.

Los resultados de la investigación indican que no existe relación estadísticamente significativa ($r = 0,178$) entre la motivación intrínseca y la gestión pública de los directores de los 6 distritos que conforman la UGEL N° 06 - Lima. Para mejor interpretación del nivel de correlación entre las variables motivación intrínseca y gestión pública de los directores y directoras en las instituciones mencionadas mostramos a continuación la escala de interpretación del coeficiente de correlación de Pearson.

Escala para interpretar el coeficiente de correlación de Pearson



Rolly Rivas Huaman (2019)

Tomando en cuenta esta escala (Coeficiente de Correlación de Pearson), se puede afirmar que existe una relación escasa entre la motivación intrínseca y la gestión pública de los directores de los 6 distritos que conforman la UGEL N° 06 - Lima.

De los resultados de la variable gestión pública, evaluados a través del instrumento “Evaluación de la calidad de gestión del personal directivo de instituciones educativas” se obtuvieron valores que fueron menores a 0.5, con los siguientes resultados por cada dimensión, administración del personal ($r = 0,158$), liderazgo ($r = 0,158$), planeación estratégica ($r = 0,093$) y supervisión y monitoreo ($r = 0,163$), lo cual nos indica que existe una relación escasa con cada una de sus dimensiones y la variable motivación intrínseca.

Con respecto a la investigación de Palma (1998) en trabajadores, profesores y empleados administrativos de tres universidades privadas de Lima, se encontró un bajo nivel de correlación entre la motivación y el clima laboral, lo que indica la independencia de cada una de estas variables, y lo importante de convertir la motivación en un factor importante para cumplir metas y objetivos en la institución. En comparación con este estudio, se obtuvo como resultado que la mayoría de los directores tienen una motivación intrínseca de nivel superior para realizar sus funciones educativas; en cuanto a la gestión pública, se obtuvo como resultado que la mayoría de los directores tienen un nivel superior, pero no existe relación entre ambas variables, por lo tanto con respecto a la relación de la motivación con el clima laboral, se encontró que existe similitud entre los resultados de la investigación citada con los resultados de la presente investigación.

En esa misma línea, López (2000) realizó una investigación descriptiva correlacional en Venezuela, en donde quería conocer la relación en los niveles de excelencia conductual en el trabajo con los niveles de motivación del trabajador. La muestra estuvo conformada por 62 profesores del núcleo Rural n°107 del estado de Táchira. En los resultados se encontró que la mayoría se encontraba en categorías media y baja, respecto a sus necesidades motivacionales de autoestima, seguridad, logro, afiliación y poder, en donde solo el 15% alcanzó la categoría alta, esto indica que los profesores evaluados, manifiestan poca motivación para realizar su trabajo, ya que su motivación intrínseca tiene un mediano nivel de excelencia, sin embargo, cumplen de manera óptima con su labor docente. También aquí encontramos que la motivación intrínseca es una variable independiente a las dimensiones de la gestión pública, y que guarda similitud con el estudio aquí presentado.

Conclusiones

1. Los resultados de esta investigación indican que no existe una relación significativa (coeficiente de correlación de Pearson: $r = +0,178$) entre las variables motivación intrínseca y gestión pública de los directores y directoras de la UGEL N° 06 en Lima. De los resultados se interpreta, que los directores y directoras de estas instituciones educativas presentan una motivación intrínseca alta para trabajar y también realizan una gestión pública de forma óptima, alcanzando así muchos objetivos institucionales, pero también se obtuvo como resultado que su motivación intrínseca y su gestión pública no se relacionan.
2. Esto indica que el hecho de que un director presenta una buena motivación intrínseca, no garantiza que realizara una buena gestión pública. Por otro lado, si el gestor educativo, presenta una excelente gestión pública educativa, esto no asegura que el gestor público tenga una alta motivación intrínseca.

Bibliografía

- Alderfer, C. (1969) An empirical test of a new theory of human needs. *Organizational Behavior and Human Performance*. 4 (2), pp. 142-175. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/003050736990004X>
- Alfaro, M. (2012) Administración de personal. Red Tercer Milenio: México. http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/economico_administrativo/Administracion_de_personal.pdf
- Armijo, M. (2009) Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. ILPES/CEPAL. https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual_planificacion_estrategica.pdf
- Canarias, E., Escobés, E. y Altamira, F. (2010) Manual de planificación estratégica. ¿Quiénes somos? ¿De dónde venimos? ¿A dónde vamos? Bereintza. http://www.3sbizkaia.org/Archivos/Documentos/Enlaces/367_CAST-3sgestion5.pdf
- Etienne, G. (1986) Educación médica y salud. Vol 20 n° 2. Pp 238. <http://hist.library.paho.org/Spanish/EMS/6926.pdf>
- García, I. (2007) La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y gasto publico* N° 47. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2341565>
- González, M., Tourón, J. y Gaviria, J. (1994) La orientación motivacional intrínseco-extrínseca en el aula: validación de un instrumento. 46(1) *Revista de pedagogía* p 35 – 51. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=54461>

- Juárez, D. (2016) Relación entre los factores de motivación intrínseca y desempeño laboral en un grupo de docentes de un colegio privado de la ciudad de Guatemala. Tesis, Universidad Rafael Landívar. <http://recursosbiblio.url.edu.gt/tesisjcem/2016/05/42/Juarez-David.pdf>
- López, E. (2000). Estrategias de configuración conductual. Pre niveles de excelencia en la operatividad motivacional del rol docente. Trabajo de Maestría no Publicado. C.I.P.S.S.V. Táchira.
- Lussir, R. y Achua, C. (2011) Liderazgo teoría, aplicación y desarrollo de habilidades. México: Cosegraf. <http://www.ucipfg.com/Repositorio/MSCG/Enfasis-EEG/EEG-11/libro-general.pdf>
- McClelland, D. C. (1987) Human Motivation. Cambridge University Press. Re-issued in digitally printed versión 2009. https://www.amazon.com/-/es/David-C-McClelland-ebook/dp/B00KILLKDM#reader_B00KILLKDM
- Marroquín, R., Saucedo, G. (2011) Propuesta de un manual de técnicas de motivación intrínseca para incrementar la satisfacción laboral. Universidad de San Carlos de Guatemala. http://www.biblioteca.usac.edu.gt/tesis/13/13_1898.pdf
- Maslow, A. (1991) Motivación y personalidad. Madrid: Ediciones Díaz de Santos. https://www.academica.edu/26151076/MOTIVACION_Y_PERSONALIDAD_MASLOW_ABRAHAM_H?auto=download
- Maxwell, J. (1996) Desarrolle el líder que está en usted. Editorial Caribe: EEUU. <https://www.webdelclub.com/whuracan/docu/des000019.pdf>
- Minedu (2009) Lineamientos y estrategias generales para la supervisión pedagógica. P.6 file:///C:/Users/guill/Downloads/supervision_pedagogica.pdf
- Palma, S. (1998). Motivación y desempeño laboral. Separata Fac. Psicología URP. Lima.
- Pérez, A. (2014) Enfoques de la gestión escolar: una aproximación en el contexto latinoamericano. Artículo. Universidad pedagógica nacional. México. <http://educacionyeducadores.unisabana.edu.co/index.php/eye/article/view/3693/3658>
- Salazar Saldaña, L. (2010). Calidad de gestión del personal directivo en la Institución Educativa Rosa Agustina Donayre de Morey-Iquitos, 2009. <http://cybertesis.unmsm.edu.pe/browse?type=author&value=Salazar+Salda%C3%B1a%2C+Lastenia>
- Skinner, B. F. (1953) Science and Human Behaviour. New York: MacMillan. Traducción española: Ciencia y Conducta Humana. Barcelona: Martínez Roca.
- Vega, L. y Nieves, A. (2016) Procedimiento para la gestión de la supervisión y monitoreo del control interno. Sistema de información científica REDALYC. Vol. 22 (1). <https://www.redalyc.org/html/1815/181543577007/>
- White, R. W. (1959). Motivation reconsidered: The concept of competence. *Psychological Review*, 66 (5), 297–333. <https://doi.org/10.1037/h0040934>

Tratamiento de aguas residuales domésticas utilizando esponjas cilíndricas colgantes de poliuretano*

Cesar Asbel Aranda Castillo**

Resumen

El elevado crecimiento poblacional de nuestro país provoca que las actuales plantas de tratamiento de aguas residuales utilicen tratamientos anaerobios, ya que estos no ocupan grandes extensiones de terreno, sin embargo, no cumplen con los requisitos establecidos en las normas legales, siendo necesaria la aplicación de un post-tratamiento que brinde buenos resultados, ocupe el menor espacio posible, permita un mínimo consumo de energía, de bajo costo de inversión, operación y mantenimiento (Geológica, 2009). Esta investigación buscó determinar la eficiencia de la tecnología del Reactor de Esponjas Colgante de Flujo Descendente conocida por sus siglas en inglés DHS (Downflow Hanging Sponges) con la que se trata una parte del desagüe de los centros poblados el Ángel y el Milagro en el distrito del Rímac. Además se determinó el efecto del sistema en los parámetros físico-químicos; y el parámetro microbiológico de coliformes termotolerantes a lo largo de su periodo de funcionamiento mediante un análisis estadístico comparándolos con los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) de agua categoría 3 y los Límites Máximos Permisibles (LMP) para efluentes de plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR). Este sistema a escala piloto, tuvo un caudal de ingreso de 90 L/día, con un tiempo de retención hidráulico de 1.5 horas y una porosidad de 95.1%. Asimismo, requiere de menos operación y mantenimiento, en comparación a otros sistemas de tratamiento secundario.

Palabras clave: DHS, Tratamiento de aguas residuales, Centros Poblados, Calidad Ambiental, Perú.

Abstract

The nationally high population growth, causes the current wastewater treatment plants use anaerobic treatments since they don't occupy large areas of land, however they don't meet the set requirements of legal standards, which make necessary to apply a post-treatment for best results, covering least possible area with a little energy consumption, low investment, maintenance and operational cost, . (Geologic, 2009). This investigation sought to determine the efficiency in a Pilot Scale hanging Flow Sponge Reac-

*Este artículo se basa en la tesis para optar al título profesional de Ingeniero Ambiental de la Universidad Peruana Unión "Tratamiento de aguas residuales domésticas mediante un sistema Down-flow Hanging Sponge (DHS) utilizando esponjas cilíndricas colgantes de poliuretano", sustentada por el autor en el año 2019.

**Ingeniero Ambiental de la Universidad Peruana Unión, realizó su tesis en el Centro de investigación en tratamiento de aguas residuales y residuos peligrosos de la Universidad Nacional de Ingeniería.

tor (DHS), which treats part of the drainage of the El Angel and El Milagro urban areas in Rimac district. In addition, the effect of the system on the physical-chemical parameters was determined; and the microbiological parameter of thermotolerant Coliforms throughout its period of operation, by a statistical analysis, comparing it with the Environmental Quality Standards for water category 3 and the Maximum Allowable Limits for effluents from Wastewater Treatment Plants. This pilot-scale system had an inflow rate of 90L / day, with a hydraulic retention time of 1.5 hours and a porosity of 95.1%. This system requires less operation and maintenance, compared to other secondary treatment systems.

Keywords: DHS, Treatment wastewater, Human Settlement .Environmental Quality, Peru

Introducción

Las Aguas residuales son aquellas aguas cuyas características han sido alteradas por actividades antrópicas y su calidad necesita un tratamiento previo antes de ser reutilizadas, vertidas a un cuerpo receptor o descargadas al alcantarillado (OEFA, 2014).

En estos últimos años el Centro de investigación en el tratamiento de aguas residuales y residuos peligrosos de la Universidad Nacional de Ingeniería (CITRAR-UNI) trata de cumplir con el Decreto Supremo N°004-2017-MINAM en la categoría 3 uso de riego no restringido (parques públicos), utiliza dos lagunas facultativas y estas requieren un tiempo de retención hidráulica de diez días haciendo que la incidencia de los rayos solares formen en las lagunas un criadero de algas.

El sistema DHS es un sistema reactor que tiene un buen rendimiento de retención de biomasa. La selección del sistema de reactor apropiado es uno de los factores decisivos para lograr el objetivo. Se aplicó con éxito un reactor de esponja suspendida (DHS) para eliminar la cantidad de materia orgánica en aguas residuales se realizó con éxito. (Chuang, Yamaguchi, Harada, y Ohashi, 2008).

De tal manera el Down-Flow Hanging Sponge se puede sintetizar como un sistema de reactor que tiene un buen rendimiento de retención de biomasa. Se ha aplicado con éxito un reactor de esponja suspendida (DHS) para eliminar la cantidad de materia orgánica en aguas residuales (Chuang, Yamaguchi, Harada y Ohashi 2008).

Las propiedades de los medios esponjosos en el núcleo de los reactores DHS deben ser mejoradas, especialmente en términos de su trabajabilidad para facilitar la construcción de reactores a gran escala y su comportamiento en el tratamiento. (Okubo, Iguchi, Takahashi, Kubota, y Uemura, 2016).

1. Materiales y métodos

1.1. Ubicación del Reactor DHS a escala piloto

La investigación del sistema DHS de esponjas colgantes a escala piloto se ubicó en la zona norte del Centro de Investigación en Tratamiento de Aguas Residuales y Residuos Peligrosos CITRAR-UNI, en el distrito Del Rímac, departamento de Lima-Perú, con las siguientes coordenadas 276840.26 m E y 8671384.47 m S.

1.2. Metodología y medición de los parámetros

Se realizó la medición de los parámetros fisicoquímicos en el laboratorio de CITRAR-UNI y microbiológicos en los laboratorios de Servicios Analíticos Generales SAC. Después se tomó una muestra del efluente del reactor anaerobio de flujo ascendente, conocido por siglas en inglés UASB (Upflow Anaerobic Sludge Blanket) y dos muestras del efluente del sistema DHS (R1 Y R2). Este proyecto por su naturaleza es de carácter cuasi-experimental los diseños cuasi-experimentales examinan relaciones de causa y efecto entre las variables independiente y dependiente.

En este estudio se diseñaron y utilizaron parámetros físico-químicos (pH, temperatura, turbiedad, oxígeno disuelto y conductividad), haciendo uso de un frasco de vidrio de 100ml, guantes, guardapolvo y casco de seguridad, se introdujo el frasco de vidrio en una manguera de media pulgada destinada para el muestreo, luego se llevó al laboratorio de CITRAR en una caja de tecnopor para su análisis correspondiente, así mismo para medir los parámetros microbiológicos (coliformes termotolerantes) se utilizó un frasco de vidrio de 1L, guantes, guardapolvo, frasco de vidrio en manguera, tapa, gel pack y se prosiguió con el traslado al laboratorio de Servicio Analíticos Generales S.A.C, de cierta forma se utilizaron equipos de multiparámetro (HQ 40 de Hach) conductímetro, multiparámetro (HQ 40d de Hach, turbidímetro portátil (2100 Q / 2100 QIS de Hach), oxímetro HQ40d de Hach incubadora de laboratorio y para el método de ensayo se tomó en cuenta el método EPA 150.2, Standard métodos y métodos EPA, método EPA 150 .2, Método de USEPA 180.1, Método ETA 360.1.

1.3. Implementación del prototipo del Reactor DHS en CITRAR-UNI

Se utilizaron esponjas cilíndricas colgantes de poliuretano haciendo un híbrido de la primera generación, segunda generación y quinta generación, se instaló como unidades experimentales dos reactores DHS de 7 pulgadas de diámetro y 43 cm de altura total. El sistema tuvo cuatro columnas y cada una tuvo 60 es-

ponjas cilíndricas de poliuretano de 1,5 pulgadas de diámetro (3.81 cm) y de altura 7cm. Estas se encontraron colgando con ayuda de un nailon de 1mm, la posición de las esponjas fueron horizontales de forma hexagonal y amarrados en un taper de plástico decagonal.

El afluente que ingresó al sistema DHS fue post reactor UASB, con un caudal de ingreso en total de 90 L/día es decir 45 L/día para cada reactor, con un tiempo de retención hidráulico de 1.5 horas. La esponja utilizada tuvo una porosidad de 95.1%.

Figura 1. Sistema DHS CITRAR-UNI y Parte interna del DHS



Fuente: Elaboración propia

El sistema DHS tuvo un costo de S/ 689.00 (Seiscientos Ochenta y Nueve con 00/100 soles). Los materiales utilizados fueron los siguientes:

1. **Tabla 1**

Lista de materiales para la construcción del DHS a escala piloto con indicación de costo

Material	Cantidad	Costo
Medidor de nivel	1	S/. 5.00
Cilindro Azul 200 Litros	1	S/. 60.00
Reducción de PVC ¾"	1	S/. 1.00
Válvula tipo bola ¾" de PVC	6	S/. 18.00
Niple ¾" de PVC	22	S/. 22.00
Codos ¾" de PVC	6	S/. 6.00
Tee ¾" de PVC	3	S/. 3.00
Reductores ½" de bronce	2	S/. 5.00
Válvulas tipo bola ½" de bronce	6	S/. 36.00
Tee ½" de bronce	2	S/. 8.00
Tubo abastos 1/2" x 40cm	1	S/. 5.00
Galonera de 20 litros	1	S/. 14.00
Esponja de poliuretano 200cmx110cmx2cm	1	S/. 20.00
Recorte Cilíndrico de las esponjas	1	S/. 25.00
Tubos de vidrio	4	S/. 120.00
Andamios de madera	1	S/. 80.00
Agujeros para el tubo de vidrio	12	S/. 72.00
Embudos	2	S/. 4.00
Abrazaderas	8	S/. 12.00
Cinta negra aislante	4	S/. 8.00
Moldimix	2	S/. 9.00
Plástico negro	4	S/. 12.00
Taper de plástico decagonal	4	S/. 12.00
Taper de plástico rectangular	2	S/. 12.00
Pintura de agua color negro	1	S/. 25.00
Thinner	1	S/. 7.00
Lija de madera	2	S/. 4.00
Pegamento	1	S/. 3.00
Brocha	2	S/. 12.00
Tordillo para madera	2	S/. 9.00
Unión universal	2	S/. 10.00
Teflón rojo	4	S/. 6.00
Manguera ¾"	4	S/. 12.00
Manguera 1/2"	7	S/. 28.00
Tubo 1/2" de PVC	1	S/. 4.00
Costo total		S/. 689.00

2. Resultados y discusiones

2.1. Resultado I. Eficiencia del Sistema DHS

Para el cálculo de la eficiencia del sistema se consideraron dos parámetros: turbiedad y coliformes termotolerantes, la eficiencia en el parámetro de turbiedad en el DHS1 fue de 89% y del DHS 2 fue 93%, así mismo en coliformes termotolerantes en el DHS 1 fue de 1.86 log en porcentaje fue 98.61% y en el DHS 2 fue de 2.33 log en porcentaje fue 99.54%.

2.2. Resultado II. Determinación de los parámetros fisicoquímicos y microbiológicos

Tabla 2 Resultado de los parámetros fisicoquímicos en el periodo de arranque comparando con el ECA y los LMP

Parámetros fisicoquímicos en el Periodo de Arranque					
Parámetros	UASB	DHS 1	DHS 2	ECA categoría 3	LMP
T° Ambiental (°C)	26.6	26.6	26.6	-	-
Turbiedad (UNT)	88.1	21.5	10.9	-	-
Temperatura de agua (°C)	25.8	26.0	26.1	,-/ + 3 Tamb	<35
Ph	8.20	8.91	9.01	6.5 - 8.5	6.5 - 8.5
Conductividad (μS/cm)	1316.29	1211.52	1183.33	2500	-
Oxígeno disuelto (mg/L)	0.18	5.24	7.21	>5	-

Tabla 3 Resultado de los parámetros fisicoquímicos de la experimental comparando con el ECA y los LMP

Parámetros fisicoquímicos de la parte experimental					
Parámetros	UASB	DHS 1	DHS 2	ECA categoría 3	LMP
T° Ambiental (°C)	29.4	29.4	29.4	-	-
Turbiedad (UNT)	101.1	10.5	6.3	-	-
Temperatura de agua (°C)	27.8	27.7	27.7	,-/ + 3 Tamb	<35
Ph	7.99	8.59	8.45	6.5 - 8.5	6.5 - 8.5
Conductividad (μS/cm)	1136.43	1038.24	986.59	2500	-
Oxígeno disuelto (mg/L)	0.21	7.49	7.70	>5	-

Se determinó los resultados de los parámetros fisicoquímicos del periodo de arranque y experimental en el laboratorio de CITRAR-UNI obteniendo estos resultados promedios y comparándolos con el ECA y los LMP

Tabla 4 Resultado del parámetro microbiológico de Coliformes Termotolerantes comparando con el ECA y los LMP

COLIFORMES FECALES O TERMOTOLERANTES						
	Medición 1	Medición 2	Medición 3	Medición 4	ECA categoría 3	LMP
SALIDA UASB	7.90E+0		1.70E+0	2.30E+0		1.00E+04
	6	7.90E+06	7	6	1.00E+03	04
SALIDA DHS 1	2.80E+0		1.70E+0	1.70E+0		1.00E+04
	5	1.10E+05	6	5	1.00E+03	04
SALIDA DHS 2	7.90E+0		7.90E+0	3.30E+0		1.00E+04
	5	1.70E+05	4	4	1.00E+03	04
Eficiencia 1	1.45E+0		1.00E+0	1.13E+0		
	0	1.86E+00	0	0	-	-
Eficiencia 2	1.00E+0	1.67E+00	2.33E+0	1.84E+0	-	-

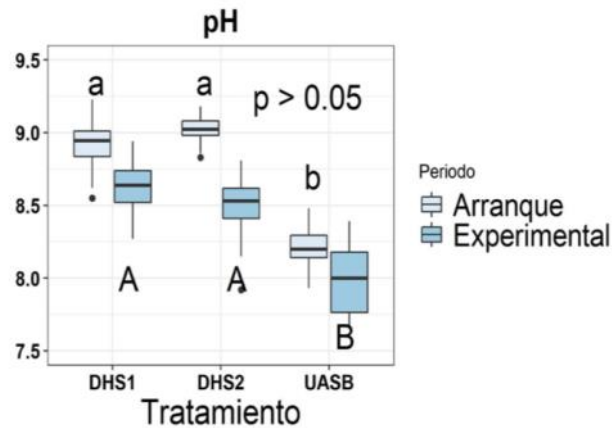
Se determinó los resultados de los coliformes fecales en el laboratorio de Servicios Analíticos Generales SAC y se pudo apreciar que los valores máximos de eficiencia logarítmica en el reactor DHS 1 fue de 1.86 log y en el reactor DHS 2 fue de 2.33 log donde no se pudo cumplir en cuanto a la remoción debido a que se necesita un post tratamiento para poder cumplir con el ECA y los LMP, este tratamiento sería cloración utilizando Hipoclorito de sodio.

2.3. Resultados III. Determinación de los parámetros fisicoquímicos y microbiológicos con el software estadístico de R

El método empleado es cuasi experimental y las variables dependientes son: Parámetros fisicoquímicos (pH, Temperatura, Conductividad eléctrica, Oxígeno Disuelto, Turbiedad), Parámetros microbiológicos (Coliformes termotolerantes). Y la variable independiente es el Sistema de Esponjas Cilíndricas Colgantes de Poliuretano.

2.3.1 pH

Figura 2. Diseño estadístico con el programa R del pH

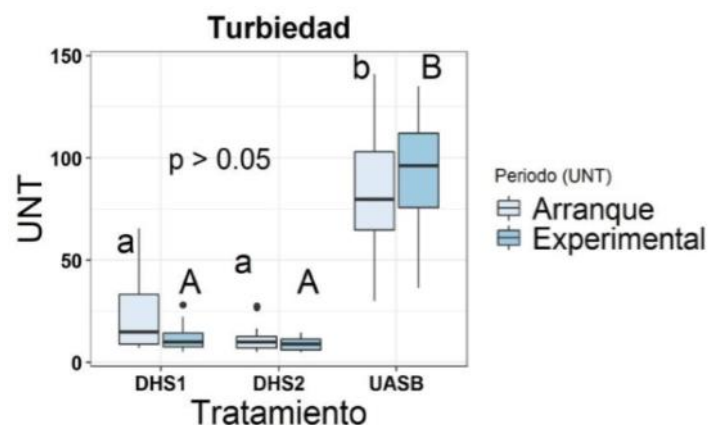


Fuente: Elaboración propia

Como podemos apreciar en la figura el p valor es >0.05 es decir tiene un nivel de confianza del 95%, los valores de pH del reactor UASB fueron mayores a 8.2 durante el periodo de arranque es por ello que se puede ver el incremento de pH durante dicho periodo en el DHS 1 el cual fue 8.9 y en el DHS 2 fue a 9, superando lo establecido en el Decreto Supremo 004-2017-MINAM categoría 3 usos de riego, mientras que en la parte experimental disminuyó el pH del reactor UASB obteniendo como resultado 8 haciendo que disminuya también el resultado del efluente del DHS 1 el cual fue 8.56 y del DHS 2 8.5 encontrándose dentro del rango permitido de 6.5 a 8.5 de pH, el pH incrementó debido a que el reactor UASB se encontraba en su etapa final de vida útil. Comparando con el Decreto Supremo 003-2010-MINAM Límites Máximos Permisibles se menciona que debe estar en el rango de 6.5 a 8.5 de pH para efluentes de PTAR el cual se cumplió en la parte experimental.

2.3.2 Turbiedad

Figura 4. Diseño estadístico con el programa R de la turbiedad

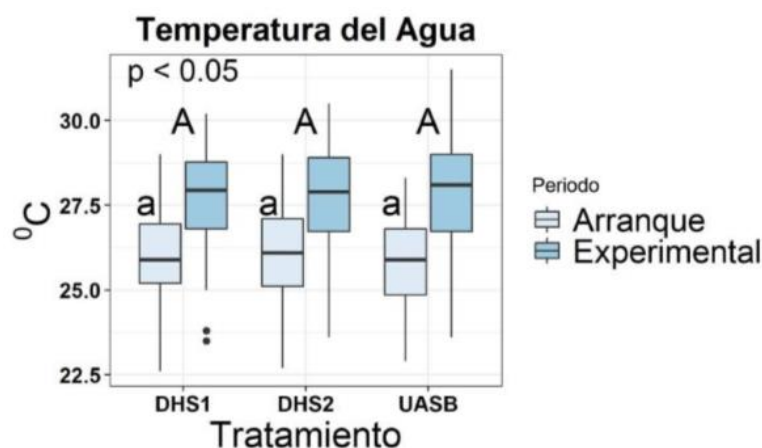


Fuente: Elaboración propia

Como podemos apreciar en la figura el p valor es >0.05 es decir tiene un nivel de confianza del 95%, los valores de turbiedad del reactor UASB tanto en el periodo de arranque como en la parte experimental oscilan entre 80 a 100 UNT mientras que en el DHS 1 fue de 15 a 20 UNT en el periodo de arranque ya que aún no se encontraba estable nuestro sistema se obtuvo valores elevados de turbiedad a diferencia del DHS 2 fue de 10 a 15 UNT ya que se estabilizó mucho antes, pero ya en la parte experimental se pudo obtener valores menores a 10 UNT y con ello se pudo ver la eficiente remoción en este parámetro gracias a la capacidad de retención de sólidos de la esponja utilizada como medio filtrante.

2.3.3 Temperatura del agua

Figura 5. Diseño estadístico con el programa R de la temperatura del agua

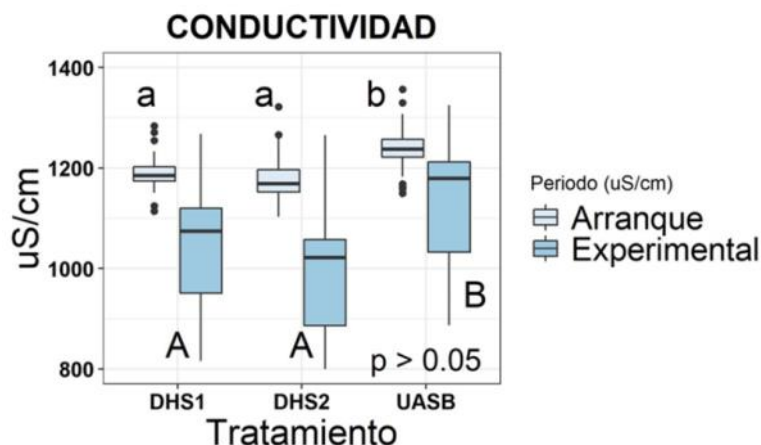


Fuente: Elaboración propia

Como podemos apreciar en la figura el p valor es <0.05 , los valores de temperatura del agua en el periodo de arranque estuvieron entre 26°C a 27°C y en la parte experimental fue de 28°C , cumpliendo con el D.S 004-2017-MINAM categoría 3 usos de riego, donde menciona que el rango debe ser diferencial de tres de la temperatura ambiental lo cual en el periodo de arranque fue 27°C y en la parte experimental 29°C encontrándose dentro de lo permitido.

2.3.4 Conductividad

Figura 6. Diseño estadístico con el programa R de la conductividad

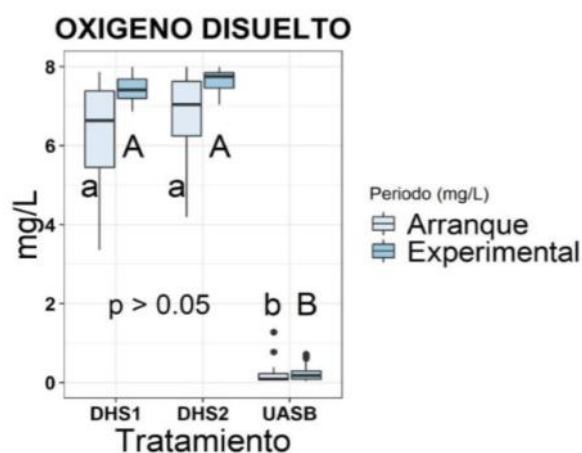


Fuente: Elaboración propia

Como podemos apreciar en la figura el p valor es >0.05 es decir tiene un nivel de confianza del 95%, los valores de conductividad eléctrica en el periodo de arranque estuvieron entre 1200 us/cm a 1250 us/cm en el DHS 1, ya en la parte experimental estuvieron en el DHS 2 entre 1000 us/cm a 1200 us/cm observando una disminución gracias a nuestro sistema DHS ya que el reactor UASB estuvo entre 1200 us/cm a 1300 us/cm cumpliendo la exigencia del D.S 004-2017-MINAM categoría 3 usos de riego que menciona que debe ser menor a 2500 us/cm.

2.3.5 Oxígeno disuelto

Figura 7. Diseño estadístico con el programa R de la temperatura del agua

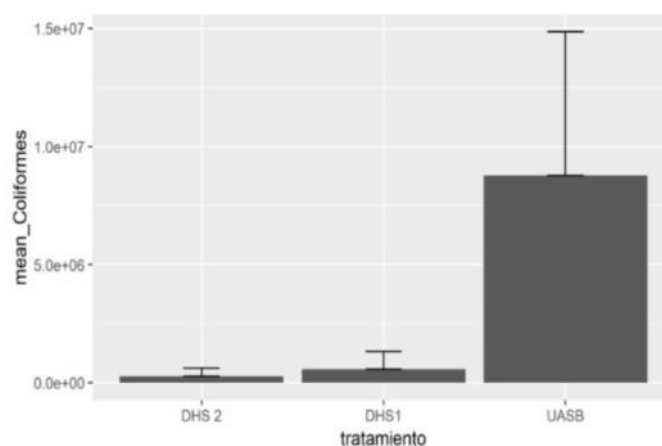


Fuente: Elaboración propia

Como podemos apreciar en la figura el p valor es >0.05 es decir tiene un nivel de confianza del 95%, los valores de oxígeno disuelto en el periodo de arranque y en la parte experimental del reactor UASB se encontraron inferiores a 1 mg/L, mientras que en nuestro sistema DHS 1 en el periodo de arranque y en la parte experimental se obtuvieron valores entre 7 mg/L a 7.5 mg/L, ya en el DHS 2 en el periodo de arranque y en la parte experimental se obtuvieron valores entre 7.6 mg/L a 8 mg/L, y estos se encuentran superiores a lo que exige la norma, por ende se cumplió la exigencia de la normativa establecida en el D.S 004-2017-MINAM categoría 3 usos de riego que menciona que debe ser mayor a 5 mg/L.

2.3.6 Coliformes Termotolerantes o Fecales

Figura 8. Diseño estadístico con el programa R de los coliformes termotolerantes



Fuente: Elaboración propia

Como podemos apreciar en la figura el p valor es >0.05 es decir tiene un nivel de confianza del 95%, los valores de coliformes fecales en la parte experimental tienden a disminuir en nuestro sistema DHS, entre 1 a 2 logaritmos pero no se pudo cumplir la exigencia del DS 004-2017-MINAM categoría 3 usos de riego la cual menciona que debe ser menor a 1000 NMP/100mL, y comparando con el D.S 003-2010-MINAM Límites Máximos Permisibles menciona debe ser menor a 10 000 NMP/100mL para efluentes de PTAR el cual tampoco se llegó a cumplir y es por ello que se necesita de un tratamiento terciario para poder cumplir la exigencia de la normativa vigente.

Los coliformes fecales son organismos mesofilicos cuyo crecimiento óptimo se encuentra entre 25°C y 40°C; a temperaturas menores de 20°C se hallan en estado de latencia y a temperaturas mayores de 50°C mueren. (Ponce correal, 2008)

Según Harada (2019), para minimizar costos podemos emplear como tratamiento terciario la cloración (hipoclorito de sodio), por cada 1m³ de agua se necesitaría 120mg de NaOCl.

3. Recomendaciones

1. Tras determinar lo eficiente que fue nuestro sistema DHS es recomendable realizar diariamente un adecuado mantenimiento de las mangueras del distribuidor de caudal que ingresan al prototipo con ayuda de un alambre inoxidable, con la finalidad de evitar la acumulación de sólidos en estas zonas.
2. En caso se utilice sedimentador secundario buscar la dosis óptima de hipoclorito de sodio para la eliminación de los coliformes termotolerantes o fecales de esta manera se podrá cumplir la normativa vigente en dicho parámetro.
3. Continuar investigando el sistema DHS aplicando diferentes combinaciones de generaciones, a fin de evaluar las posibles variaciones en las eficiencias en la remoción de los diferentes parámetros físico-químicos y microbiológicos.

4. Conclusiones

1. Se determinó la eficiencia del reactor de esponjas colgante de flujo descendente (DHS) a escala piloto como tratamiento aerobio secundario, posterior al tratamiento del reactor anaerobio de manto de lodos de flujo ascendente (UASB) del agua residual doméstica de los centros poblados el Ángel y el Milagro en el distrito del Rímac, alcanzando la eficiencia en el parámetro de turbiedad en el DHS1 de 89% y del DHS2 al 93% con un 95% de nivel de confianza, así mismo en coliformes termotolerantes del DHS1 fue de 1.86 log y en el DHS 2 de 2.33 log, por ello el sistema requiere de menos operación y mantenimiento, en comparación a otros sistemas de tratamiento secundario.
2. Se determinó el efecto del sistema DHS en los parámetros físico-químicos (Temperatura, pH, Turbiedad, Oxígeno Disuelto y Conductividad) del efluente del reactor UASB y efluente del reactor DHS donde los resultados del efluente fueron en el reactor UASB la Temperatura del agua fue de 27.8°C mientras que en el DHS1 y DHS2 fue de 27.7°C y en el ECA menciona que debe ser +/- 3 de la temperatura ambiental y en el LMP <35°C, luego el pH del reactor UASB fue de 7.99 mientras que en el DHS1 fue 8.59 y en el DHS2 fue 8.45 en cuanto al pH tanto el ECA como los LMP debe estar entre 6.5 a 8.5, en cuanto a Turbiedad en el reactor UASB fue de 101.1 UNT mientras que en el DHS1 fue de 10.5 UNT y DHS2 de 6.3 UNT en cuanto a la turbiedad tanto el ECA como los LMP no menciona, para el parámetro de Oxígeno Disuelto en el reactor UASB fue de 0.21 mg/L mientras que en el DHS 1 fue de

7.49 mg/L y en el DHS2 fue 7.70 mg/L en cuanto al oxígeno disuelto en el ECA menciona que debe ser >5 mg/L y en los LMP no menciona un rango y por último para el valor de Conductividad Eléctrica en el reactor UASB fue 1136.43 $\mu\text{S}/\text{cm}$ mientras que en el DHS1 fue de 1038.24 $\mu\text{S}/\text{cm}$ y en el DHS2 fue 986.59 $\mu\text{S}/\text{cm}$ y en cuanto a la conductividad eléctrica el ECA menciona que no debe ser mayor a 2500 $\mu\text{S}/\text{cm}$ y en los LMP no menciona; se pudo determinar lo eficiente que fue nuestro sistema, mostrando un efecto significativo en la remoción de dichos parámetros.

3. Se determinó el efecto del sistema DHS en el parámetro microbiológico de Coliformes termotolerantes del efluente del reactor UASB y efluente del reactor DHS, donde el valor máximo de remoción en el DHS 1, utilizando el agua tratada del reactor UASB el cual fue de 7900000 NMP/100ml y utilizando como tratamiento el DHS1 el cual fue de 110000 NMP/100ml obteniendo una remoción de 1.86 log en porcentaje fue de 98.61%, mientras que el valor máximo de remoción en el DHS 2 utilizando el agua tratada del reactor UASB el cual fue de 17000000 NMP/100ml y utilizando como tratamiento el DHS2 el cual fue de 79000 NMP/100ml obteniendo una remoción de 2.33 log en porcentaje fue de 99.54%, mientras que en el ECA para este parámetro menciona que no debe ser mayor a 1000 NMP/100ml y en cuanto a los LMP menciona que no debe ser mayor a 10000 NMP/100ml demostrando que tuvo un efecto significativo en la remoción de dicho parámetro pero no logro el cumplimiento ya que faltó un post tratamiento (cloración).
4. Se determinó la eficiencia del DHS a lo largo de su periodo de funcionamiento (Arranque y Experimental) mediante un análisis estadístico utilizando el programa R ya que es un software libre y programable, comparando con el ECA categoría 3 uso de riego y los LMP para efluentes de PTAR de agua vigentes haciendo una comparación entre el D.S 004-2017-MINAM con los parámetros fisicoquímicos y microbiológicos para el cumplimiento categoría 3 para uso de riego y el D.S 003-2010-MINAM Límites Máximos Permisibles para efluentes de PTAR, donde se pudo determinar lo eficiente que fue nuestro sistema DHS a lo largo de su funcionamiento en los parámetros fisicoquímicos pero en los parámetros microbiológicos no, y es por ello que nuestro sistema requiere un post tratamiento (cloración). El sistema DHS servirá como alternativa para remplazar las lagunas de estabilización y maduración (criadero de algas), ya que ocupan grandes extensiones de terreno y hoy en día no contamos debido a la sobrepoblación.

5. Bibliografía

Acuña, V. O. (2013). *Eficiencia del sistema de esponjas colgantes DHS de primera generación en el tratamiento del efluente del reactor UASB*. Universidad Nacional de Ingeniería.

Chuang, H., Yamaguchi, T., Harada, H., y Ohashi, A. (2008). *Anoxic Ammonium Oxidation by Application of a Down-flow hanging sponge (DHS) reactor. Journal of Environmental Engineering and Management*, 18(6), 409–417.

http://ser.cienve.org.tw/download/18-6/jeeam18-6_409-417.pdf

Geológica, F.D.E.I., Minera, y., Estructural, C., y Exploratorio, Y. P. (2009). Universidad Nacional de Ingeniería.

Hideki Harada.(2008) *India-Japan international collaboration for an Innovative Sewage Treatment Technology with Cost-Effective and Minimum Energy.*

OEFA. (2014). Fiscalización ambiental en aguas residuales. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 42. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Okubo, T., Iguchi, A., Takahashi, M., Kubota, K., y Uemura, S. (2016). *Treatment Performance of Practical-Scale Down-flow Hanging Sponge Reactor Using Sixth-Generation Hard Sponge Media.*

Ponce Correal, A.D.E. (2008). *Eliminación de bacterias patógenas en lodos residuales durante el secado solar.* Scielo, 162-170.

Habilidades gerenciales, toma de decisiones y gestión de las instituciones educativas de la UGEL 07*

Hans Saúl Huerta Solís**

Resumen

En el presente artículo se explora la relación que existe entre las habilidades gerenciales y la toma de decisiones en la gestión institucional de los directores de las instituciones educativas públicas de la UGEL 07. El objetivo principal de la investigación es responder sobre qué relación existe entre las habilidades gerenciales, la toma de decisiones y la gestión de las instituciones educativas públicas, teniendo como punto de partida que en los últimos años el proceso de modernización de la gestión pública exige que los servidores públicos tengan mayores competencias para afrontar distintas situaciones y puedan alcanzar las metas y objetivos de manera eficiente y eficaz. Para el estudio se aplicó una encuesta a cien trabajadores de las instituciones educativas de la UGEL 07 en la que se preguntó sobre habilidades gerenciales, toma de decisiones, gestión institucional y administrativa, a fin de analizar la correlación entre dichas variables y el nivel en el que se encuentran los directores.

Palabras clave: habilidades gerenciales, toma de decisiones, gestión educativa, instituciones educativas, directores de instituciones educativas.

Abstract

This article explores the relation between management skills and decision-making on institutional management of Principals of public educational institutions from UGEL 07. The main objective of the research is to answer about the relation between management skills, decision-taking and public educational institutions management, taking as a starting point that in recent years the modernization process of the public management demands that public servants have greater powers to face different situation and be able to achieve goals and targets efficiently and effectively. For the study, one hundred workers of educational institutions from UGEL 07 were surveyed, who answered about management

* Este artículo se basa en la tesis para optar al grado académico de maestro en gestión pública de la Universidad César Vallejo "Habilidades gerenciales, la toma decisiones y la gestión de las instituciones educativas de la UGEL 07, 2019", sustentada por el autor en el año 2019.

** Abogado, magister en gestión pública por la universidad Cesar Vallejo, con estudios de maestría en derecho empresarial en la Universidad Nacional Federico Villarreal y doctorando en derecho por la Universidad Nacional de Rosario – Argentina. Especialista en Ética en la función pública.

skills, decision-making and institutional and administrative management, in order to analyze the correlation between these variables and the level where Principals are.

Keywords: management skills, decision making, educational management, educational institutions and principals of educational institutions

1. Introducción

Las habilidades gerenciales son un elemento esencial en el logro de objetivos de cualquier entidad pública o institución privada. Principalmente podemos decir que el éxito de una gestión depende considerablemente de la razonabilidad del servidor, su capacidad comunicacional y la asertividad de su decisión. No obstante, la gestión interna (discrecionalidad) para la toma de una decisión no es un procedimiento aislado; se requiere, inevitablemente, contar con competencias interpersonales o soft skills. Así, el conocimiento, la comunicación y el manejo de conflictos son competencias que se desarrollan dentro del mismo proceso, tienen un efecto recíproco y son mutuamente influyentes para la asertividad en la decisión.

Las habilidades gerenciales son un proceso estratégico, Ohmae (2005) tiene una posición muy parecida al señalar que las habilidades gerenciales permiten al directivo de una institución educativa identificar la realidad escolar en función a su fortaleza, oportunidades, debilidades y amenazas, así como, diseñar los planes institucionales y garantizar el uso de los recursos alcanzando los resultados propuestos.

En efecto, que los gestores públicos desarrollen las habilidades gerenciales es una necesidad para el desempeño de la función pública, pues como ha indicado Hellriegel, Jackson y Slocum (2002) las habilidades directivas constituyen conocimientos y actitudes que una persona desarrolla para hacer efectivo un abanico de posibilidades en distintas organizaciones. Los directores de instituciones educativas en su calidad de máximas autoridades en las escuelas, son gestores públicos que desarrollan gestión y competencias como planificar, organizar, dirigir y controlar los recursos asignados (por el Estado) u obtenidos (recursos propios o donaciones) de las escuelas, y así lograr el objetivo institucional. Nuñez y Díaz (2017) el director es un emprendedor de los procesos de la gestión escolar la cual comprende la gestión institucional, administrativa y pedagógica de una institución educativa que se encuentra dentro de la competencia “Manejo de Dirección”, que debe fundarse en el respeto de la persona humana, por tal motivo, el directivo de una institución educativa debe integrar la gestión de procesos, anteriormente señalada, con el desarrollo científico y tecnológico. Por esto, la gestión de las

instituciones educativas debe contar con un proyecto estratégico que contenga las metas y los objetivos de corto, mediano y largo plazo; los mismos que deben seguir las líneas misionales y visionales de la institución educativa, debiéndose implementar las propuestas de mejoras e innovación en los procesos académicos, institucionales y pedagógicos.

Es verdad que la parte más dificultosa en la toma de decisiones es su dimensión metodológica, pues analizar la situación de un conflicto presentado requiere conocer mucho de las competencias y habilidades gerenciales. Sin embargo, la no exigencia legal o profesional de ciertas competencias y habilidades no puede ser excusa para no desarrollar las habilidades directivas o gerenciales. Todo lo contrario, el desarrollo de dichas habilidades permitirá a los directores de las instituciones educativas tomar decisiones más asertivas y optimizar su gestión como servidores públicos, ya que solo reconociendo su verdadera importancia y necesidad podrán valorar la calidad de los resultados obtenidos en la gestión educativa, institucional y administrativa.

En razón a ello, este artículo a partir de un enfoque metodológico, permitirá determinar la relación que existe entre las habilidades gerenciales y la asertividad en la toma de decisiones en la gestión de instituciones educativas.

2. Revisión literaria

2.1. Habilidades gerenciales

Podemos partir por el concepto desarrollado por Madrigal (2009) quien denomina a las habilidades gerenciales como una ventaja que posee un sujeto a la ejecución de una labor, expresándose como un ingenio o talento; de tal forma que en el aspecto laboral le permite desarrollar dichas habilidades para organizar, planificar, medir, administrar, tomar decisiones y negociar las estructuras de entidades públicas o privadas; considera también que dichas competencias son vitales para complementar los conocimientos técnicos sobre la labor que desempeña.

Autores como Whetten y Cameron (2011) han resaltado la importancia de las habilidades gerenciales, al establecer que son el vehículo que permite desarrollar estrategias y la buena administración, buscando producir la eficiencia y eficacia en los resultados propuestos por la organización. Dicho de otra manera, las habilidades gerenciales son el cimiento que permite construir las bases sólidas para la optimización de la administración; alcanzar las competencias de habilidades gerenciales permitirá a los servidores tener

un mejor panorama de cómo organizar, planificar y administrar la entidad, tomando decisiones que le permitan el logro de los objetivos institucionales.

La teoría planteada por Katz (1998) ha considerado tres habilidades esenciales que debe poseer todo directivo. La primera de ellas es la competencia técnica, la cual comprende todo lo referido al conocimiento y la especialización del directivo; la segunda habilidad es lo concerniente al trato personal, que consiste en la habilidad del trabajo individual y en equipo; finalmente la habilidad conceptual referida a planificar y organizar. Esta es la teoría aceptada para la presente investigación.

2.2. Toma de decisiones

Dentro de la literatura desarrollada sobre la toma de decisiones, podemos iniciar con la definición realizada por Amaya (2009) quien señala que la toma de decisiones es una habilidad necesaria y principal que todo directivo debe tener para cualquier aspecto de la vida, ya que nos encontramos en constante relación entre personas y debemos asumir con responsabilidad la selección de opciones dentro una empresa, entidad pública y en nuestra vida personal.

Por otro lado, tenemos la definición realizada por Cano (2013), quien precisa que la toma de decisiones gira entorno a un procedimiento o pautas con criterios metodológicos, que inicia con el análisis del reconocimiento del problema, para luego seleccionar entre las alternativas que se obtengan la que más se ajuste a la necesidad existente y tercero poder sacar conclusiones válidas respecto al contexto en concreto. Para Simon (1997) es una función primordial de todo gestor, administrador o líder, esto quiere decir que corresponde a todo director ejecutar las acciones dirigidas a la selección de alternativas que permitan maximizar el objetivo.

La teoría de Wiig (2010) señala que adoptar una decisión constituye un proceso dentro de toda organización en sus distintos niveles, los cuales están clasificados en operativos, estratégicos y tácticos. Considerando que la toma de decisiones puede ser a nivel personal o a nivel grupal, en distintas etapas y distintas situaciones; por lo cual requiere de una serie de elementos y factores que permiten desarrollar los procesos de la toma de decisiones.

Otra de las teorías base del presente estudio es la realizada por Morgenstern (1999) quien precisa que la toma de decisiones constituye un proceso o procedimiento durante toda actividad o situación, desde lo más sencillo hasta lo más complejo, para evitar que sucedan cosas o no dejar que ocurran. Esta teoría

resalta porque indica que una persona a partir de un proceso interno de auto-reflexión antes de accionar o ejecutar busca un abanico de opciones o alternativas que le permitan maximizar o reducir los problemas que puedan presentarse, para ello el directivo o la persona debe contar con la capacidad y conocimiento reflexivo para tener el resultado esperado, saber el nivel de programabilidad, tener los criterios para la toma de decisión e identificar los niveles de trascendencia de la decisión.

3. Metodología

El objetivo principal del estudio es determinar la relación que existe entre las habilidades gerenciales, la toma de decisiones y la gestión de instituciones educativas públicas tomando como delimitación de estudio a la UGEL 07; y como objetivo específico: (1) Determinar la relación que existe entre las habilidades gerenciales y la toma de decisiones de los directores de las instituciones públicas de la UGEL 07. (2) Determinar la relación que existe entre las habilidades gerenciales y la Gestión de los directores de las instituciones públicas de la UGEL 07. (3) Determinar la relación que existe entre la toma de decisiones y la Gestión de los directores de las instituciones públicas de la UGEL 07.

Para tal efecto, la investigación realizada es de tipo básico, con la finalidad de analizar las variables en su estado natural, siendo de diseño no experimental – correlacional de corte transversal; por cuanto en la investigación analiza la realidad, respecto a la relación que existe entre las habilidades gerenciales y la toma de decisiones y la gestión educativa de los directores de escuelas públicas. En cuanto a lo no experimental está relacionado a que no se ha manipulado a propósito las variables que constituyen el objeto de esta investigación.

Por otro lado, el diseño correlacional, está en vista de buscar la correlación entre las variables objeto de estudio: V.1. Habilidades Gerenciales, V.2. Toma de decisiones, y V.3. Gestión de instituciones educativas.

4. Resultados

Los resultados de la relación de las variables son los siguientes:

1. Como resultado de la hipótesis general se comprobó, mediante el coeficiente de Spearman, que las habilidades gerenciales y la toma de decisiones sí se relacionan significativamente con la gestión de los directores de las instituciones públicas de la UGEL 07, debido a que se

obtuvo una correlación positiva alta (0.740 y 0.723), además de observarse un valor de Sig. Menor a 0.05.

2. En cuanto a la hipótesis específica 1, determinó que sí existe relación significativa entre las habilidades gerenciales y la toma de decisiones de los directores de las instituciones públicas de la UGEL 07, debido a que se obtuvo una correlación positiva alta igual a 0.880, observándose un valor de Sig. Menor a 0.05.
3. En la hipótesis específica 2, se pudo determinar que sí existe relación significativa entre las habilidades gerenciales y la gestión de los directores de las instituciones públicas de la UGEL 07, debido a que se obtuvo una correlación positiva alta de 0.740, observándose un valor de Sig. Menor a 0.05.
4. Finalmente, el resultado de la hipótesis específica 3, mediante el coeficiente de Spearman, determinó que sí existe relación significativa entre la toma de decisiones y la gestión de los directores de las instituciones públicas de la UGEL 07, debido a que se obtuvo una correlación positiva alta de 0.723 y un valor de Sig. Menor a 0.05.

5. Conclusiones

1. Se determinó con respecto a las habilidades gerenciales que los directores de las instituciones educativas se encuentran en proceso de alcanzar las competencias directivas al obtener un 53%. Las competencias referidas a las habilidades técnicas alcanzaron el 58%, siendo la habilidad con mayor desarrollo; seguidamente las habilidades personales alcanzaron un 52%, mientras que las competencias de la habilidad conceptual fue la más baja con 49%.
2. En lo concerniente a la toma de decisiones, los directores reportan un nivel regular con 51%, con tendencia a tener un mayor o menor el porcentaje en cada una de las dimensiones (conocimiento de los resultado 60%, nivel de programabilidad 65%, criterio para la toma de decisiones 48% y nivel de impacto de la decisión 41%) ; esto puede indicar que las decisiones de los directores no son muy acertadas pudiendo afectar la gestión educativa, ya que existe una correlación con las habilidades gerenciales igual a 0.880, que permite señalar que mientras no se desarrollen las habilidades gerenciales existe mucha probabilidad de que no se tomen buenas decisiones.

3. Sobre la gestión de las instituciones educativas el 58% manifestó tener nivel regular, el 32% nivel bajo y solo el 10% nivel alto. En referencia a la capacidad de gestión institucional, el 53% manifestó tener nivel regular, el 29% nivel bajo y solo el 18% nivel alto. Mientras que en relación a la capacidad de gestión administrativa el 55% manifestó tener nivel regular, el 32% nivel bajo y el 13% nivel alto. Este punto tiene mucha relación como la causa y efecto, si los directores no desarrollan habilidades gerenciales y en consecuencia no toman buenas decisiones, el resultado será una regular o pésima gestión educativa.

6. Bibliografía

- Amaya, J. (2009) *Toma de decisiones gerenciales*, (2ª Ed.). Oviedo.
- Barrientos C.; Silva P. y Antunez S. (2016) *Competencias directivas para promover la participación familias en las escuelas básicas*. Educación [online]. 2016, vol.25, n.49, pp.45-62. ISSN 2304-4322. <http://dx.doi.org/10.18800/educacion.201602.003>.
- Cano Morales A, (2013) *Contabilidad Gerencial y presupuestaria*. 1º ed. Ediciones de la U.
- Casassus, J. (2000). *Problemas de la gestión educativa en América Latina* (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B). https://docs.google.com/document/d/1XTE9VmtDab_d42Ub1Bfeo5rOZLV_CrxN1GHxrbTxP
- Castillo M. (2013) *Sistema de control de gestión empresarial y toma de decisiones en las empresas de industria química del distrito de Ate Vitarte – año 2013*. Universidad San Martín de Porres.
- Chávez L. (2016) *Administración pública, calidad de información en la toma de decisiones de gestión de servicios hospitalarios EsSalud, 2016*. Universidad César Vallejo.
- Cristancho B. & Rojas A. (2012) *El desarrollo eficiente de las Habilidades gerenciales como herramientas de gestión* (tesis de maestría). Universidad de Nueva Granada.
- Cuadros J. (2018) *Habilidades Gerenciales y Gestión de los Recursos Humanos en la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga 2018*. Universidad César Vallejo.
- Espillo K. y Prétel M. (2018) *Habilidades gerenciales en directores de las escuelas profesionales de Derecho, Ingeniería Civil y Administración de la Universidad Nacional de Huancavelica, 2018*. Universidad César Vallejo.
- Hellriegel, D., Jackson, S., & Slocum, J. (2002). *Administración: Un Enfoque Basado en Competencias* (9a ed.). Thomson Editores.
- Huber George P, (1989) *Toma de decisiones en la Gerencia*. 2a Ed: Trillas, (reimp.2011)
- Madrigal, D. (2009). *Habilidades directivas*. 2da. Edición. McGraw-Hill.

- Melgar B., Flores W., Arevalo J. (2019) *Tecnologías educativas, habilidades sociales y la toma de decisiones en estudiantes universitarios*. Propós. represent. [online]. 2019, vol.7, pp .440-456. ISSN 2307-7999. <http://dx.doi.org/10.20511/pyr2019.v7n2.305>.
- Katz, R. (1998). *Habilidades Gerenciales*. Michigan. Universidad de Michigan.
- Ohmae, K. (2005). *El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras*. Editorial Norma.
- Tafur R. (2018) *Las competencias directivas en la gestión de tres instituciones educativas escolares de lima*. Universidad Pontificia Católica del Perú.
- Whetten, D., y Cameron, K. (2005). *Desarrollo de habilidades directivas*. 6ta. Edición. Pearson.
- Whetten, D., y Cameron, K. (2011). *Desarrollo de habilidades directivas*. 8ta. Edición. Pearson.
- Whetten, H., & Cameron, S. (2011). *Desarrollo de habilidades directivas* (Vol. 8). Pearson educación.
- Wiig, K. (2010). *A Knowledge Model for Situation-Handling*. Arlington.
- Zapata M. *Habilidades directivas y gestión educativa en la institución educativa Miguel Grau Red N°3, Magdalena del Mar- 2017*. Universidad Cesar Vallejo.
- Zegarra S. (2014) *Clima organizacional y desempeño laboral en las instituciones educativas bolivarianas de la ciudad Puno -2014 - Perú*. Comuni@cción [online]. 2015, vol.6, n.2, pp.5-14. ISSN 2219-7168. <http://www.scielo.org.pe/pdf/comunica/v6n2/a01v6n2.pdf>

Revisión de **¿Dónde va nuestra basura? Recomendaciones para mejorar la gestión de los residuos sólidos municipales***

Defensoría del Pueblo (2019). *¿Dónde va nuestra basura? Recomendaciones para mejorar la gestión de los residuos sólidos municipales*. Lima: *Defensoría del Pueblo. MINAM*: <http://siar.minam.gob.pe/puno/sites/default/files/archivos/public/docs/informe-defensorial-181.pdf>

Accede también desde nuestro catálogo en línea de la biblioteca ENAP: <https://bit.ly/2C7FSJr>



Han pasado un poco más de 12 años desde que la Defensoría del Pueblo decidiera por primera vez evaluar la gestión de los residuos sólidos municipales a nivel nacional y, a pesar del tiempo transcurrido, el año pasado se tomó nuevamente la acertada decisión de publicar los resultados de una reciente evaluación sobre este tema, la misma que sin duda alguna adquiere una trascendental importancia frente a lo que hoy en día es reconocido como una problemática ambiental a nivel mundial: la generación de residuos sólidos.

Con la finalidad de conocer el estado actual de la gestión de los residuos sólidos municipales, el Informe Defensorial N° 181 desarrolla en cinco capítulos, los avances y desaciertos ocurridos desde aquel primer informe, recomendando oportunidades de mejora que involucran aspectos que hace más de una década eran impensados como, por ejemplo, un nuevo marco regulatorio para la gestión integral residuos sólidos cuyo pilar es la priorización de su minimización frente a su disposición final, así como considerar

* Reseña elaborada por Lucía Gonzales Ascencios para la Escuela Nacional de Administración Pública. Abogada asociada del Área Ambiental de CMS Grau, con experiencia asesorando a empresas de diversos sectores productivos (Minería, Energía, Pesca e Industria) materia ambiental, salud y seguridad ocupacional y calidad. Actualmente cursa el Segundo Programa de Especialización en Derecho Ambiental y Recursos Naturales en la Pontificia Universidad Católica del Perú y es miembro activo del Taller de Derecho Ambiental de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

la estabilidad de la gestión de los residuos sólidos municipales como uno de los pasos ineludibles en el camino iniciado por el Perú para constituirse como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En el primer capítulo, se toma como punto de partida el escenario actual de la generación de residuos municipales a nivel nacional mediante datos estadísticos recopilados principalmente a través del SIGERSOL, herramienta informática que es utilizada de forma obligatoria por las municipalidades provinciales y distritales para reportar información relacionada a la gestión de los residuos sólidos municipales en el ámbito de su jurisdicción.

Al respecto, se identificó que apenas la mitad de las municipalidades cumple con reportar información mediante el SIGERSOL, así como la existencia de un bajo porcentaje de municipalidades que cumplen con presentar el Plan Provincial de Gestión de Residuos Sólidos Municipales (PIGARS) y el Plan Distrital de Manejo de Residuos Sólidos Municipales (PMR), los cuales constituyen instrumentos de planificación estratégica que permiten identificar los objetivos y trazar las acciones e inversiones para orientar la minimización y valorización de residuos sólidos municipales, adicionando a este contexto que los municipios que cuentan con estos instrumentos han logrado un bajo porcentaje de su implementación. Asimismo, se analizan las causas de la casi inexistente ejecución de acciones de sensibilización, promoción y educación ambiental en materia de residuos sólidos por parte de los municipios en el país, principalmente respecto a la etapa de segregación que es responsabilidad de los ciudadanos.

Ante estos resultados, entre las principales recomendaciones planteadas se destaca el fortalecimiento y promoción del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y, paralelamente, la necesidad de que las municipalidades trabajen para ejecutar progresivamente la formalización de los recicladores, quienes representan una alternativa valiosa para el aprovechamiento de los residuos sólidos municipales cuyas características lo permitan.

Resulta indispensable además, analizar qué es lo que sucede con el servicio de limpieza y disposición final de estos residuos. Por ello, en el segundo capítulo el informe identifica los denominados “puntos críticos”, es decir, las áreas en donde existe acumulación temporal de residuos y que, en consecuencia, generan un riesgo para el ambiente y la salud de la población, información que es relevante pues tiene un correlato directo con los distritos en donde no se realiza el servicio de limpieza de espacios públicos ni el

servicio de recolección de residuos sólidos con la frecuencia mínima de tres veces por semana exigida por la normativa vigente.

Adicionalmente, en este apartado se analiza cómo la falta de ordenanzas municipales y la existencia de algunas poco claras e incompletas, puede generar un impacto directo en la recaudación de los arbitrios que sostienen económicamente la ejecución de los mencionados servicios, añadiendo a la evaluación la morosidad de la población que en algunos municipios supera el 50%. Ante esta problemática, el informe plantea como alternativa la celebración de convenios con empresas prestadoras de servicios públicos para efectuar el cobro de arbitrios y la continuidad del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal que despierte en los municipios el interés por priorizar la mejora de los servicios públicos relacionados a residuos sólidos.

Por su parte, en el tercer capítulo: “Avances para mejorar la disposición final de los residuos sólidos municipales”, responde a la pregunta formulada en el nombre del informe en cuestión, es decir, a dónde van nuestros residuos. Al respecto, se presentan nuevamente datos estadísticos que al igual que evidencia la poca infraestructura que continúa existiendo a nivel nacional para la disposición de los residuos, lo cual a su vez deriva en la existencia de una gran cantidad de ‘botaderos’ que, contrariamente a un relleno sanitario o de seguridad, constituyen espacios sin autorización en donde se mantienen residuos sólidos sin ningún tipo de control sanitario, afectando no solo la salud de las personas sino también la calidad del suelo.

Si bien los rellenos sanitarios se han incrementado, la cantidad resulta ser un factor que queda desplazado si consideramos que estas infraestructuras se concentran en determinadas partes del país y su atención no se distribuye de forma proporcional en los diversos distritos del país conforme lo demuestran los datos analizados por la Defensoría del Pueblo.

En el cuarto capítulo, se analiza cómo se viene produciendo el proceso de implementación del Decreto Legislativo N° 1278 y su reglamento, bajo la dirección del Ministerio del Ambiente (MINAM) como ente rector a nivel nacional de la gestión de los residuos sólidos, conclusiones que demuestran cómo es que este marco normativo vigente desde finales del año 2017 pretende mejorar el contexto descrito en los capítulos anteriores, siendo su principal aporte la incorporación de un modelo de gestión en el cual se tiene como primera alternativa la prevención o minimización en la generación de residuos sólidos, en segundo lugar, la recuperación y valorización material o energética y, como última opción, la disposición final en un relleno sanitario o de seguridad debidamente autorizado.

Asimismo, en este capítulo se identifican las obligaciones derivadas de este nuevo marco normativo que se encuentran a cargo del MINAM, con la finalidad de determinar cuáles han sido cumplidas y cuáles aún se encuentran pendientes de implementación. Sobre estas últimas, entre las principales obligaciones pendientes relacionadas a la gestión de residuos municipales se destacan:

- Aprobación de una Guía Técnica para la gestión operativa del servicio de limpieza pública
- Aprobación de normas complementarias que desarrollen aspectos técnicos del servicio de limpieza pública a cargo de las municipalidades
- Aprobación de la Guía Técnica para las estructuras de costos asociados a la operación y mantenimiento del servicio de limpieza pública.
- Elaboración y aprobación de criterios técnicos para el uso temporal de botaderos
- Aprobación de Guías Técnicas para el diseño y construcción de infraestructura de disposición final de residuos sólidos municipales
- Publicación de Guías para la elaboración del Informe de Evaluación de Desempeño de la gestión y manejo de residuos sólidos de las Comisiones Ambientales Municipales

Finalmente, el quinto y último capítulo está referido a las recomendaciones de la OCDE en materia de gestión y manejo de los residuos sólidos emitidas como parte de la Evaluación de Desempeño Ambiental realizada al Perú a fin de su incorporación como miembro. Por lo cual, en el año 2017 se publicó un plan de acción para atender dichas recomendaciones de las cuales tres de ellas se encuentran relacionadas de forma específica a la gestión de residuos municipales. Así, en esta última parte se analizan los avances en la ejecución de estas recomendaciones, las mismas que si bien aún tienen plazo para ser cumplidas, es relevante que exista una coordinación integrada entre el MINAM, el MEF y los municipios para lograr su efectivo cumplimiento.

De lo expuesto, si bien los resultados y análisis presentado por la Defensoría del Pueblo nos invitan a concluir que a nivel de gestión pública aún faltan muchas cosas por desarrollar y mejorar, todo parece indicar que el camino iniciado hace algunos años bajo el nuevo marco legal es el correcto. Para lograr un adecuado sistema de gestión ambiental, sea cual sea el tema en particular, es indispensable partir de generar información que sea útil para la toma de decisiones y, precisamente, este documento no solo recopila aquellos datos que permiten sintetizar la información que hasta la fecha tenemos sobre cómo es que los residuos sólidos municipales vienen siendo gestionados en el país, sino que adicionalmente

analiza de forma transversal en los tres niveles de gobiernos cómo es que cada uno viene cumpliendo sus obligaciones y qué alternativas pueden ser implementadas para su mejora progresiva.

Si bien cada persona genera su “basura”, la particularidad de los residuos sólidos municipales deviene en que son los municipios quienes saben cómo y a dónde van nuestros residuos, pues son ellos quienes deciden cuál será su disposición final de conformidad con la normativa que les aplica, por lo cual, inevitablemente el problema aparece cuando son estos actores quienes desconocen cómo cumplir con sus obligaciones o qué mecanismos son los adecuados para cumplirlas.

Y es que las tareas pendientes por parte el MINAM que involucran esencialmente aspectos técnicos necesarios para la gestión de residuos municipales reflejan a cabalidad la importancia de orientar a los municipios en la implementación de su marco regulatorio, pues es innegable la existencia de una necesidad de acompañamiento y asistencia técnica de forma permanente a los gobiernos regionales y locales a fin de contribuir con la profesionalización de los funcionarios involucrados en la gestión de residuos sólidos, desde las acciones educación y sensibilización para la segregación en la fuente por parte de la población hasta la emisión de ordenanzas adecuadas para el cobro de arbitrios.

Es indiscutible que en el Perú se requiere culminar lo que hace muchos años ya debía formar parte de una realidad y, si antes solo bastaba que los municipios sepan con claridad a dónde va la basura que gestiona, hoy en día también les corresponde implementar acciones para que esta se deje de generar o adquiera nuevamente un valor que permita su uso, es decir, tienen la tarea de incorporar y trabajar paralelamente en minimizar y valorizar los residuos sólidos municipales. En otras palabras, el reto comprende dos objetivos a los cuáles orientar las fuerzas de la gestión pública: (i) Impulsar la minimización y valorización de los residuos sólidos municipales como primera alternativa, y (ii) Generar los mecanismos para asegurar que los residuos sólidos municipales cuenten un destino final adecuado. Un camino complicado, pero no imposible.

Políticas públicas con enfoque de género frente al COVID-19*

PNUD para América Latina y el Caribe (2020). Nota Técnica: los impactos económicos del COVID-19 y las desigualdades de género recomendaciones y lineamientos de políticas públicas. PNUD: https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/womens_empowerment/los-impactos-economicos-del-covid-19-y-las-desigualdades-de-gene.html

Accede también desde nuestro catálogo en línea de la biblioteca ENAP: <https://bit.ly/307Yy3F>



Esta nota técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, brinda recomendaciones a los países de América Latina y El Caribe, para que sus respuestas frente a la emergencia del COVID-19 sean género responsivas, a través de sus tres líneas de oferta de apoyo: i) respuesta del sistema de salud, ii) gestión de crisis inclusiva e integrada e iii) impacto social y económico.

Ante la desaceleración global de la economía frente a la pandemia, los países deben implementar políticas públicas que mitiguen los efectos a las poblaciones más vulnerables que serán las más afectadas. Señala el documento que, los roles que asumen las mujeres y hombres dentro de la sociedad debido a normas y patrones culturales, son factores clave de los impactos diferenciados que atraviesan.

Estos factores se profundizan en América Latina donde existen mayores niveles de desigualdad y pobreza. Las condiciones de precariedad de las viviendas, como falta de agua potable y saneamiento, hacinamiento, o de familias que han visto reducidos o suprimidos sus ingresos por la informalidad

*Reseña elaborada por Magaly García Fernández para la Escuela Nacional de Administración Pública. Bibliotecóloga, egresada de maestría en Literatura Hispanoamericana por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Diplomado en Gestión Cultural por la UARM. Con experiencia en investigación aplicada, gestión de la información, gestión del conocimiento y gestión pública.

laboral, hacen imposible cumplir el aislamiento social establecido ante la pandemia y crean altos niveles de contagio en estos sectores.

Otro aspecto mencionado es que el trabajo doméstico no remunerado ha aumentado como consecuencia del COVID-19, siendo las mujeres las cuidadoras principales del hogar. A nivel mundial, hacen dos veces y media más de trabajo doméstico no remunerado que los hombres. Otros grupos vulnerables son las mujeres rurales e indígenas, migrantes, refugiadas, en cárceles, con hijos e hijas menores, embarazadas y adultas mayores.

Sin embargo, la representación de la mujer en la fuerza de trabajo de salud en el mundo es de un 70%, como lo señala la publicación. En América Latina, 57% son doctoras y 9 de cada 10 enfermeras son mujeres. Otro sector con sobrerrepresentación de las mujeres es el sector de turismo con 51% de empresarias, el transporte aéreo, entretenimiento, servicios de limpieza y cuidado doméstico remunerado. Lamentablemente, la informalidad laboral supera el 50% en América Latina, ello implica bajas remuneraciones, condiciones laborales precarias y nula protección social.

El cierre de colegios también afecta a las niñas y niños, tanto en su proceso de aprendizaje, como en la ración de alimento que recibían los estudiantes en escuelas nacionales. A pesar de los esfuerzos de los gobiernos por implementar educación a distancia, la brecha digital en América Latina, aún es muy amplia.

La OMS señala que la violencia de género *“es un problema de salud global en proporciones epidémicas”*. Las políticas de aislamiento social necesarias por el COVID-19, han hecho que muchas víctimas de violencia se vean confinadas con su agresor, lo que origina un aumento de los casos de violencia de pareja y familia. Urgen políticas públicas en ese sentido.

Las medidas que proponen, buscan garantizar la integración de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en las tres líneas de oferta de los paquetes económicos de respuesta a la crisis, como:

1. Sistemas de salud resilientes con medidas en donde se aseguren las necesidades de las mujeres y el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, incluida la atención prenatal y postnatal, además del involucramiento de mujeres del sector salud en la toma de decisiones.

2. Gestión de crisis inclusiva y multisectorial: se presentan diversas medidas que buscan una gestión de crisis priorizando a personas con mayor riesgo. Se recomienda implementar plataformas virtuales de consultas directas a organizaciones de mujeres y garantizar la continuidad de los servicios educativos a distancia. Implementar sistemas de protección y refugios para los huérfanos y dependientes, producto de los efectos de la pandemia, así como de otros grupos vulnerables como la población migrante, que puedan minimizar el riesgo de contagio y de situaciones de violencia sexual y de violencia basada en género.

Dentro de las políticas para las víctimas de violencia de género, se recomienda mantener y fortalecer los servicios públicos de salud y justicia, así como centros de refugio, líneas directas y mensajería, para seguir proporcionando ayuda en el contexto de emergencia sanitaria, así como promover campañas comunicacionales que aseguren la atención a la violencia contra las mujeres y violencia basada en género de manera creativa y sin exponer a la víctima.

Mantener las operaciones de los servicios de salud y protección para ayudar a las mujeres víctimas de la violencia es indispensable para que ellas puedan abandonar sus hogares y buscar ayuda cuando sea necesario, incluso bajo la cuarentena.

3. Medidas anticíclicas para el estímulo económico, protección del empleo, protección de servicios sociales y sostenimiento de la actividad productiva con perspectiva de género: son aquellas que buscan garantizar la universalidad de la protección social, políticas sociales y de acceso a servicios básicos. Además las medidas que proporcionan mayor liquidez como subsidios o transferencias focalizadas en sectores afectados por la crisis, medidas de estímulo financiero vía créditos, seguros y garantías, y en alivios fiscales que puedan dar un respiro a los sectores más afectados, especialmente las micro, pequeñas y medianas empresas.

Estas políticas pueden ser:

- a. Política fiscal activa para aliviar la carga tributaria de micros, pequeñas y medianas empresas que son propiedad de mujeres.
- b. Política monetaria, cambiaria y de mercado de capitales para inyectar liquidez a la economía garantizando que el sistema financiero tenga capacidad continua de irrigación de recursos de crédito para financiar la actividad productiva.

c. Política de estímulos y alivios financieros Incluyen todas las medidas para la financiación de capital de trabajo u otros mecanismos de préstamo focalizado, esquemas de garantías y seguros, así como las medidas de alivio financiero para personas que buscan proteger el ingreso. La integración de la perspectiva de género en las políticas de estímulo financiero busca romper las barreras formales e informales que limitan el acceso al crédito y de otros servicios financieros de las mujeres, que están condicionados por la existencia de colaterales y garantías físicas (como propiedad de inmuebles, tierras y equipos), así como por los niveles de ingreso.

d. Política de Protección social Las medidas incluyen el aseguramiento de transferencias de recursos, subsidios y pensiones y establecer garantías de seguridad social a la población en mayor nivel de vulnerabilidad, como las personas adultas mayores, los y las trabajadoras informales, los y las trabajadoras domésticas remuneradas familias en situación de pobreza o recaída de la pobreza que cuenten con familiares cuidado- dependientes

e. Política de empleo Medidas dirigidas al mantenimiento del empleo (como el trabajo a jornada reducida, las vacaciones pagadas y otros subsidios) y políticas dirigidas al sector informal, así como concesión de ayudas financieras y desgravaciones fiscales, en particular a las microempresas y pequeñas y medianas empresas.

f. Política de cuidados y de corresponsabilidad Impulsar medidas de política que permitan reconocer, reducir y redistribuir la sobrecarga de trabajo doméstico que se produce al interior de los hogares por cuidados de salud y cuidado de niñas, niños, personas mayores y personas con discapacidad, y que es absorbida mayoritariamente por las mujeres.

g. Políticas de garantía de servicios esenciales Las mujeres en situación de pobreza se verán más afectadas, no solamente por el trabajo de cuidados y la pérdida de ingresos si están en la informalidad, sino por las propias condiciones de infraestructura en sus hogares, barrios y comunidades.

Esta nota técnica por tanto, muestra una serie de recomendaciones importantes para introducir el enfoque de género en las políticas públicas y medidas frente a la pandemia. Con la experiencia que tiene el PNUD a través de sus oficinas país en América Latina, creo que es importante recoger sus recomendaciones y adaptarlas a nuestras realidades.

Muchos de los problemas socioeconómicos son similares en América Latina. Por ejemplo, en el Perú, donde el empleo informal supera el 70%, ha traído como consecuencia que muchas familias se queden sin ingresos frente a las medidas de aislamiento.

Otro de los temas comunes que encuentro, es en las labores domésticas no remuneradas que realizan las mujeres y que en muchos casos se suman ahora al trabajo remoto y al acompañamiento pedagógico de las clases virtuales de sus hijos menores.

Sin embargo, al ser las desigualdades de género multidimensionales, condiciones económicas o interculturales, agudizan las brechas de inequidad y exclusión social.

De acuerdo a la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo realizada en el 2010 por el INEI, el trabajo doméstico no remunerado de una mujer es de 35,44 horas frente a 14,08 horas de un hombre, en Lima Metropolitana. Mientras que en la sierra y la selva es de promedio 42 horas de las mujeres frente a 16,5 de los hombres¹. En un contexto de pandemia que vivimos, esta inequidad en el uso del tiempo, se agudiza afectando principalmente a las mujeres.

Las recomendaciones que realiza PNUD por tanto, son pertinentes al llamar la atención del enfoque de género en las políticas públicas y medidas frente al COVID-19. Sería interesante documentar las medidas que ya se están implementando en la Región para poder analizar si se han tomado en cuenta estas recomendaciones, además tener data estadística de nuestro país sobre la sobrerrepresentación de las mujeres en sectores de salud y de turismo, para facilitar la toma de decisiones en las medidas a implementar en estos sectores.

¹Defensoría del Pueblo (2019). El impacto económico del trabajo doméstico no remunerado y de cuidados en el desarrollo de las mujeres. Lima: Defensoría del Pueblo